

**CONSEIL GENERAL DE
L'AGRICULTURE, DE
L'ALIMENTATION ET DES ESPACES
RURAUX**

**CONSEIL GENERAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE**

RAPPORT

**Bilan et principaux enseignements de la mise en œuvre
de la loi relative au développement des territoires
ruraux. (LDTR du 23 février 2005)**

établi par

**Philippe BALNY (coordonnateur), Patrice BLANCHET, Gilles DARGNIES, Alain
GARCIA, Olivier de LAGARDE, Claude VIAU,
membres du Conseil général de l'Agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux**

**Georges RIBIERE,
Membre permanent du CGEDD**

Introduction

Par lettre du 30 septembre 2009, le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire a demandé qu'une mission conjointe du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces ruraux (CGAAER) établisse un bilan de mise en œuvre de la LDTR, en examinant en particulier *l'opérationnalité des dispositifs figurant dans la loi, la perception par les opérateurs, les mesures inappliquées* et celles au contraire *les plus pertinentes, qu'il conviendrait de poursuivre, d'amplifier ou d'amender*.

La mission a été confiée à Philippe Balny (coordonnateur), Patrice Blanchet, Gilles Dargnies, Alain Garcia, Olivier de Lagarde, Claude Viau, membres du CGAAER, et Georges Ribière, membre du CGEDD.

La LDTR comporte un très grand nombre de dispositions (240 articles au total) dans des domaines très variés, d'ampleur inégale. Le débat parlementaire a enrichi considérablement le projet du gouvernement (79 articles), qui avait été établi à partir des grandes orientations proposées par le Président de la République à USSEL (avril 2002).

Il est à noter que l'ensemble des décrets d'application ont été publiés entre 2005 et 2007, à l'exception de trois textes (cf annexe).

Compte tenu des délais impartis, la mission a retenu les mesures les plus importantes ou emblématiques d'une politique en faveur des territoires ruraux, suivant en cela « le guide pratique des principales mesures et exemples » publié par le MAAP pour assurer la promotion de la loi.

Les dispositions relevant uniquement de la politique agricole (installation des jeunes, contrôle des structures, bail rural, prophylaxie, etc...) ou de la politique forestière (échange de parcelles forestières, mode de vente des bois, etc.) n'ont pas été analysées.

Certaines dispositions ont fait l'objet de rapports d'évaluation¹, relatifs aux zones de revitalisation rurale (rapport IGF, IGAS, CGED, CGAAER en voie de finalisation), à la démographie vétérinaire (rapport CGAAER, en voie de finalisation) et à la protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains (rapport CGEDD, CGAAER, avril 2009). Dans ce cas, la mission en a repris les conclusions.

1 Il faut noter également les rapports parlementaires sur la mise en application de la LDTR (mars 2006), présenté par M Yves COUSSAIN, député, et sur le nouvel espace rural français (juillet 2008), présenté par MM. Jean FRANCOIS-PONCET et Claude BELOT, sénateurs. Par ailleurs un rapport interministériel sur la mise en œuvre des mesures de la LDTR a été présenté en septembre 2006.

D'autres dispositions ont été évoquées dans des rapports récents qui apportent, par ailleurs, un éclairage utile sur les dispositions qu'il conviendrait de prendre. On peut citer notamment le rapport sur la pauvreté et la précarité en milieu rural (rapport CGAAER, IGAS, avril 2009).

La mission a pris contact avec un certain nombre de responsables d'organismes publics et privés, en charge ou concernés par l'application de la loi et de son suivi. Elle n'a pas pu effectuer de déplacements sur le terrain.

Au delà de mesures législatives, la mission a proposé en conclusion des axes de relance d'une politique en faveur de la ruralité.

I. Dispositions relatives au développement des activités économiques et de l'emploi

1. Le soutien à l'activité dans les territoires les plus fragiles : les zones de revitalisation rurale
2. La création des sociétés d'investissement pour le développement rural
3. Un traitement social amélioré du travail saisonnier
4. L'exercice de la double activité facilité
5. La promotion des groupements d'employeurs
6. Les activités équestres reconnues comme activité agricole

II. Gestion foncière et rénovation du patrimoine bâti

1. Un outil nouveau : le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)
2. Les opérations d'aménagement foncier confiées aux départements
3. Les mesures en faveur de l'immobilier locatif

III. Accès aux services

1. La réorganisation des services publics
2. Les maisons et relais de services publics
3. La permanence des soins
4. Le maintien des services vétérinaires

IV. Gestion et mise en valeur des espaces naturels

1. Protection et mise en valeur des espaces pastoraux
2. La sauvegarde des zones humides
3. La gestion des sites Natura 2000
4. La gestion des activités cynégétiques

V. Dispositions relatives à la montagne

1. La gouvernance des territoires
2. La simplification des procédures d'urbanisme

VI. Les structures d'appui au développement local

1. La conférence annuelle de la ruralité
2. L'agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR)
3. Le rôle des établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricole dans l'animation et le développement des territoires
4. Le compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural (CASDAR)

VII. Bilan LDTR : Éléments de conclusion

VIII. Les axes qui semblent les plus pertinents d'une politique en faveur de la ruralité

1. Mieux caractériser les zones rurales afin de légitimer une politique en leur faveur
 2. Mieux articuler les politiques de zonages avec celles de projets
 3. Faciliter l'emploi partagé et les partenariats public-privé
 4. Préserver et valoriser les aménités environnementales des espaces ruraux
 5. Relever le défi d'une énergie chère et du réchauffement climatique
 6. Améliorer la gouvernance territoriale
 7. Prendre en compte l'objectif de cohésion territoriale et évaluer l'impact des politiques sectorielles
-
-

I. Dispositions relatives au développement des activités économiques et de l'emploi

I.1 Le soutien à l'activité dans les territoires les plus fragiles : les zones de revitalisation rurale

Les zones de revitalisation rurale ont été créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (LOADT), afin de corriger les inégalités des conditions de vie des citoyens et d'assurer un développement équilibré des territoires. Elles sont le pendant des zones franches urbaines.

La LDTR a modifié les critères de définition du zonage, en introduisant un critère d'adhésion obligatoire à un EPCI à fiscalité propre. Ainsi, une commune isolée précédemment classée en ZRR se trouve exclue du dispositif. En outre, afin d'éviter au maximum de ne classer en ZRR qu'une partie de périmètre d'EPCI, le critère démographique à l'échelle du canton a été étendu au niveau de l'EPCI (ainsi, la condition de densité de population inférieure à 31 ha/km² s'applique à l'échelle du canton ou de l'EPCI).

Elle a par ailleurs supprimé le classement en territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP).

Par ailleurs, les avantages fiscaux et exonérations de charges sociales patronales accordés aux entreprises situées dans les communes classées en ZRR ont été renforcés par la LDTR. En particulier, les exonérations de charges ont été étendues aux organismes d'intérêt général (OIG, cf infra).

Au 1/01/2009, le nombre de communes classées en ZRR était de 12480, soit un tiers des communes, celles-ci représentant 8% de la population française.

La disposition relative à l'évaluation a été suivie d'effet puisque le rapport d'évaluation (CGEDD, CGAAER, IGAS, IGF), complété par une analyse confiée à un bureau d'études, est en cours de présentation. Les conclusions en sont reprises ci-après.

- le coût pour l'Etat des mesures sociales et fiscales de ce dispositif a été chiffré à 511 M€ pour l'année 2008, répartis en 409M€ pour les cotisations sociales et 102M€ pour les exonérations fiscales.
- Si la mission ne remet pas en cause le principe du zonage, qui lui paraît un instrument utile pour valoriser le développement dans les territoires les moins peuplés, souvent isolés et fragiles économiquement, elle propose de revoir à la marge sa définition, en retirant l'obligation d'appartenir à un EPCI et en introduisant un nouveau critère portant sur le potentiel fiscal par habitant.
- Les ZRR apparaissent davantage comme un mécanisme de protection de l'emploi existant que comme un levier de création d'activités. A cet égard, le dispositif n'est

pas suffisamment relié aux autres outils de développement local et constitue rarement une référence pour appuyer d'autres actions en faveur des territoires.

- Les avantages accordés en ZRR ont été « érodés » par des dispositions analogues ultérieures prises pour l'ensemble du territoire national. Ces dispositions sont même parfois plus avantageuses, notamment l'exonération de charges sociales pour embauche, que la mission propose donc de supprimer et de remplacer par les dispositions de droit commun.
- un pilotage au niveau du préfet de département devrait être mis en place, afin de permettre une coordination avec les autres zonages existants ou avec les projets de développement territoriaux (pôles d'excellence rurale, programme leader...)
- L'évaluation des ZRR devrait être facilitée par la mise en place d'un système d'informations fiscales et sociales approprié. Il est en effet difficile d'évaluer le coût exact des exonérations, qui sont confondues avec celles offertes dans les zones de revitalisation urbaine ou zones franches urbaines.
- Les organismes d'intérêt général (OIG) se trouvent être les principaux bénéficiaires des exonérations : 327 M€ sur 511 M€ Il s'agit majoritairement d'établissements médico-sociaux et d'établissements d'enseignement agricole privés. La loi de financement de la sécurité sociale de 2008 a remis en cause les exonérations sociales mais uniquement pour les nouveaux contrats de recrutement. Ces exonérations continuent jusqu'à la fin des contrats des personnes concernées. Pour 2009, leur coût devrait se situer entre 220 et 250 M€
La mission propose l'extinction progressive des exonérations en leur faveur d'ici au 31 décembre 2012 pour tous les contrats en cours, et propose en remplacement une exonération, plafonnée à 2,4 SMIC, en faveur des associations reconnues d'intérêt général de moins de 10 salariés. Cette mesure s'adresserait à des associations rurales subventionnées dans la plupart des cas par les collectivités territoriales, qui ne peuvent pas vivre sans ce type d'aides et qui correspondent mieux à la cible de territoires défavorisés.
- La reprise ou la transmission d'activités sont aujourd'hui, à tort, exclues du dispositif, alors qu'il s'agit de phases critiques de la vie des entreprises. Cette situation est préjudiciable au maintien de l'activité et de l'emploi. La mission propose de les inclure dans le dispositif, pour les entreprises de moins de dix salariés.

I.2. La création des sociétés d'investissement pour le développement rural

La LDTR a offert aux régions la possibilité de créer des SIDER, à l'image des sociétés d'investissement régional (SIR), introduites par la loi Solidarité Renouvellement Urbain de décembre 2000.

Les SIDER ont pour objet de favoriser, dans les ZRR, notamment l'investissement en immobilier industriel et commercial, ou nécessaire à l'accueil de services collectifs et la réalisation ou la rénovation d'équipements touristiques et de loisirs.

L'objectif était de créer une structure d'investissement, associant les collectivités et les établissements financiers, susceptible de promouvoir et financer les projets difficilement finançables par les circuits habituels, car trop petits ou au risque élevé lié à leur situation, mais qui peuvent avoir une rentabilité et de ce fait ne devraient être totalement à la charge de la collectivité.

Les régions n'ont pas manifesté d'intérêt pour un tel dispositif.

Les SIR n'ont elles-mêmes connu qu'un succès très limité, puisque, à ce jour, seule la région Nord-Pas-de-Calais, a mis en place une telle structure (Batixia, les partenaires principaux sont la Caisse des Dépôts et la Caisse d'Epargne du Pas-de-Calais).

Batixia, créée en 2004, finance aujourd'hui 16 projets en zones de restructuration urbaine, pour un engagement total de 5 M€ mais peine à élargir son portefeuille.

Ces dispositifs devraient donc être réévalués avec l'Association des Régions de France.

On peut légitimement reposer la question d'opportunité, qui est double : faut-il créer des structures financières de ce type circonscrites aux zonages « politique de la ville » et « rural profond » et doit-on le faire pour chacun de ces zonages ?

Il serait utile de consulter également les services de la Commission qui étudient de leur côté la mise en place de fonds de développement urbains régionaux, en partenariat avec la Banque Européenne d'Investissement, qui pourraient émarger au FEDER.

I.3. Un traitement social amélioré du travail saisonnier

Avec près de 800 000 salariés saisonniers dans les exploitations agricoles, le travail saisonnier occupe une part importante de l'emploi rural. La LDTR a introduit dans le Code du travail des dispositions sociales visant à en compenser la précarité.

Les durées des contrats de travail successifs effectués dans une même entreprise ont été intégrées dans le calcul de l'ancienneté (article 52), afin d'améliorer la progression des salaires. Cette mesure a été mise en échec dans son application en raison de l'intervention des représentants des employeurs (en l'espèce la FNSEA) qui ont souhaité introduire une condition supplémentaire, qui n'était cependant pas prévue par la loi, à savoir l'existence d'une clause de reconduction dans le CDD d'origine. Cette situation résulte sans doute d'une

insuffisante mobilisation des syndicats de salariés en faveur des travailleurs saisonniers. La loi est donc restée à ce jour sans effet.

La prise en compte, dans le calcul de l'ancienneté, des contrats de travail successifs des travailleurs saisonniers devrait être réétudiée dans le sens souhaité par le législateur.

La conversion des droits à repos compensateur en indemnité (article 53) devait permettre aux salariés saisonniers de se libérer de leur lien contractuel pour reprendre un emploi. La loi 2008-789 du 20 août 2008 ayant supprimé le repos compensateur, cette disposition est devenue caduque.

La loi offre la possibilité aux salariés saisonniers de bénéficier d'un contrat à durée déterminée pour suivre une formation, quelque soit leur ancienneté, ce qui leur était précédemment inaccessible. Elle a amélioré les conditions de financement des congés formation en permettant la fongibilité entre les fonds CDI et CDD du congé de formation. Un accord national, en cours d'extension, pour la mise en œuvre de cette fongibilité a été signé entre les employeurs et les salariés.

Enfin la LDTR a permis aux salariés disposant d'un contrat de travail pour un emploi saisonnier de faire inscrire leurs enfants dans une école de leur lieu de travail ou de résidence temporaire. Cette disposition est essentiellement applicable aux saisonniers des stations de sports d'hiver, dont les périodes de travail couvrent plusieurs mois pendant la période scolaire, les contrats des saisonniers de l'agriculture étant généralement trop courts pour permettre les déplacements en famille.

Au-delà de la loi, les améliorations qui peuvent être apportées à la situation sociale des salariés saisonniers de l'agriculture relèvent pour l'essentiel de la négociation entre les partenaires sociaux. A titre d'exemple, un accord sur la prévoyance a été signé et étendu en 2009 et applicable au 1^{er} janvier 2010, dont les saisonniers seront bénéficiaires. Ceux-ci seront également concernés par les accords en cours de négociation entre la FNSEA et les syndicats sur le travail des seniors dans la production agricole, et sur le respect de la diversité lors des recrutements.

1.4.L'exercice de la double activité facilité

La pluri-activité concerne 47% des agriculteurs et dans de nombreuses régions – notamment en montagne - elle est indispensable à l'équilibre économique des exploitations. La LDTR en a facilité l'exercice, notamment en simplifiant la situation des pluri-actifs au regard de la protection sociale.

Les conditions d'affiliation des agriculteurs pluri-actifs ont été aménagées: lorsqu'une de leurs activités non salariées est permanente et l'autre saisonnière, le régime de rattachement est celui de l'activité permanente, qui est présumée être l'activité principale, même lorsque les

revenus tirés de l'activité saisonnière sont plus importants (article 64). Cette mesure permet, le plus souvent, aux pluri-actifs de rester affiliés au régime agricole.

La loi donne, par ailleurs, au conjoint d'un agriculteur pluri-actif l'accès au statut de conjoint collaborateur même lorsqu'il ne participe pas à l'activité agricole. Cette disposition améliore sensiblement la protection sociale des conjoints d'agriculteurs pluri-actifs. Elle facilite de ce fait l'exercice de la pluri-activité.

Ces mesures de simplification ont atteint leur objectif.

I.5. La promotion des groupements d'employeurs

Les groupements d'employeurs, créés en 1985, permettent à des employeurs, qui ont un besoin partiel ou saisonnier d'emploi salarié de mutualiser l'emploi.

Les entreprises – en particulier les entreprises agricoles dont l'activité est saisonnière - peuvent trouver grâce à eux des salariés qualifiés et expérimentés au moment où elles en ont besoin. Elles supportent les coûts salariaux en proportion de l'utilisation de la main-d'œuvre ; le chef d'entreprise est déchargé des tâches administratives qu'occasionne l'emploi d'un salarié. Elles peuvent surtout bénéficier pour un coût accessible de compétences indispensables à leur développement (informatique, export, logistique) auxquelles elles n'auraient pas accès.

Loin de l'image de précarité qui leur est parfois attachée les groupements d'employeurs présentent de nombreux avantages aussi bien pour les salariés que pour les entreprises ; ils représentent à ce titre un outil de développement d'emplois de qualité, susceptibles d'aider à la création ou au maintien d'activité en milieu rural.

Ils se sont fortement développés dans le secteur agricole avec les services de remplacement.

Compte tenu de leur intérêt particulier dans le monde rural, du fait de l'importance du travail à temps partiel, la LDTR a pris plusieurs dispositions visant à faciliter leur développement et leur gestion.

La possibilité de créer des groupements d'employeurs pour les services de remplacement est étendue aux chefs d'entreprises artisanales, industrielles ou commerciales et aux professions libérales.

La rédaction du contrat de travail est assouplie : la mention obligatoire des employeurs potentiels est remplacée par la simple mention de la zone géographique dans laquelle le salarié sera amené à travailler et à se déplacer. Il s'agit d'une réelle simplification.

La taxe d'apprentissage est désormais acquittée par les groupements d'employeurs en proportion des rémunérations versés par leurs seuls adhérents assujettis. C'est une facilité de gestion et une mesure d'économie appréciable qui encourage les agriculteurs, non assujettis à la taxe, à entrer dans des groupements d'employeurs mixtes.

Les groupements d'employeurs ne bénéficiant pas des prestations de l'assurance garantie des salaires (AGS), alors qu'ils cotisent à cette caisse, la loi leur a ouvert la possibilité de provisionner un fonds défiscalisé (dans la limite de 10 000 €) pour faire face au risque d'impayé de salaires et de charges sociales.

Ce fonds, qui, jusqu'à présent, a été peu utilisé, apparaît peu incitatif car son montant est jugé insuffisant pour assurer la sécurité financière des groupements et de leurs salariés.

La création d'un fonds mutualisé pourrait être envisagée, ou mieux encore, la possibilité pour les groupements d'employeurs de bénéficier de la couverture de l'AGS.

Cette possibilité pour les groupements d'employeurs de bénéficier de la couverture AGS, qui avait été envisagée dans le cadre de la préparation de la loi, devrait être réexaminée.

Les collectivités territoriales peuvent désormais adhérer à des groupements d'employeurs avec des entreprises privées. De plus, la loi d'orientation agricole de 2006 a étendu les domaines d'activités qui concernent particulièrement les communes rurales : travaux liés à l'environnement, à l'entretien d'espaces verts et d'espaces publics.

Ces mesures répondent à un besoin réel des petites communes rurales dont les ressources financières et les besoins de main d'œuvre sont limités. Cependant, elles ne semblent pas avoir eu le succès attendu, en raison sans doute d'une promotion insuffisante auprès des élus locaux. On peut également noter une réticence sur le fond. Si les communes ont l'habitude de partager entre elles le temps et le salaires des employés communaux, en particulier les secrétaires de mairie, l'adhésion à un groupement d'employeurs leur semble plus difficile. Par ailleurs, la Fédération nationale des groupements d'employeurs agricoles et ruraux signale que certains élus craignent que les obligations liées à l'adhésion à un groupement d'employeurs ne soient pas compatibles avec les règles de la comptabilité ou de la commande publiques.

Un effort d'explication auprès des maires doit être entrepris afin de promouvoir les groupements d'employeurs mixtes publics/privés. Les groupements départementaux d'employeurs, qui se développent aujourd'hui, pourraient en être le vecteur.

1.6. Les activités équestres reconnues comme activité agricole

Dans le cadre de la LDTR, le gouvernement a proposé d'aligner les régimes sociaux, économiques et fiscaux des entrepreneurs de la filière cheval, secteur socialement fragile, sur le régime agricole.

La loi (article 38) établit le caractère agricole des activités équestres (centres équestres, enseignement de l'équitation, tourisme équestre, pensions de chevaux, entraînement des chevaux de sport ou de course).

Cette reconnaissance leur permet de bénéficier des avantages liés à l'activité agricole : exonération de la taxe professionnelle, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et des parts

régionales et départementales de la TFNB, imposition au forfait des bénéficiaires agricoles, aides à l'installation, et droit à construire selon les règles d'urbanisme applicables aux agriculteurs.

La LDTR confirme enfin la réduction du taux de TVA à 5.5% accordée par la loi de finances 2004, disposition très coûteuse (250 M€) contestée par la Commission européenne dans un avis du 27 novembre 2008.

La reconnaissance de l'ensemble des activités équestres comme activité agricole a clairement accéléré le développement de ce secteur. Le nombre d'établissements employeurs a augmenté de 14 % de 2003 à 2007, comme le nombre de salariés (25 000). Les résultats sont particulièrement visibles pour les 5000 centres équestres qui connaissent une forte croissance du nombre de salariés (+21%), ayant entraîné l'augmentation des salaires (+ 3.4% en moyenne de 2005 à 2008, avec un pic de +5.5% en 2005, pour une augmentation de l'indice INSEE de 1,6%). On remarque aussi une augmentation des actifs immobilisés, les centres équestres ayant investi dans les bâtiments, le matériel et les équidés à un niveau sans précédent. L'élevage, secteur le plus fragile de la filière, a consolidé ses emplois. (Sources : MSA, AGPC.)

Il convient cependant de noter que les créations de nouveaux établissements ne bénéficient encore que rarement des aides à l'installation, en raison d'une inadéquation entre la formation des jeunes responsables des centres équestres et les diplômes requis. Une réflexion pourrait être conduite avec la DGER sur les parcours à l'installation dans ce secteur.

II. Gestion foncière et rénovation du patrimoine bâti

II.1. Un outil nouveau : le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)

La loi a introduit un dispositif nouveau pour la protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), que le législateur a confié au Département.

Il s'agit de permettre à la collectivité d'instaurer des périmètres de protection sur des espaces menacés par l'urbanisation, de lui donner le droit de préemption sur les espaces agricoles (la SAFER n'en étant plus que le maître d'œuvre) et de donner à ces périmètres une solidité suffisante (décret simple).

Au sein de ces périmètres, la collectivité dispose ainsi d'un droit de préemption analogue au droit de préemption urbain sur les zones urbanisables ou à urbaniser.

Le PAEN vient ainsi compléter la boîte à outils disponible pour lutter contre l'étalement urbain.

Un rapport interministériel récent « protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain » (CGEDD/CGAAER, Avril 2009), a analysé ce nouveau dispositif qui n'a pas encore été utilisé (le décret d'application est paru en juillet 2006) et fait un certain nombre de recommandations pour le promouvoir.

La mission a constaté en particulier la difficulté qu'ont les collectivités à s'engager sur le long terme en matière de protection des espaces agricoles et naturels et recommandé fortement que l'Etat s'implique à leur côté, avec ses propres prérogatives. A cet égard, la procédure relative au projet d'intérêt général (PIG), apparaît un instrument bien adapté pour préfigurer des PAEN.

Elle a en outre recommandé que les périmètres de PAEN soient programmés dans les SCOT, afin de favoriser une approche intercommunale et que les communautés urbaines et d'agglomération, maîtres d'ouvrage des SCOT, puissent mettre en place des PAEN, sans l'accord préalable du Département. Les départements, à ce stade, se sentent en effet peu impliqués, car sans doute peu légitimes, pour la conduite d'une politique qui vise à consolider les documents d'urbanisme, dont ils n'ont pas la maîtrise.

Enfin, la mission a souhaité qu'un travail de réflexion soit engagé pour la mise en place à terme d'un droit de préemption unique sur les espaces agricoles et naturels, en rapprochant les droits de préemption « SAFER » et « espaces naturels sensibles », afin de faciliter les interventions foncières. Cet effort d'harmonisation a été entrepris au sein du PAEN mais n'a pas été achevé.

Une mission d'étude financée par le MAAP a fait un premier inventaire des projets en cours de PAEN. Une dizaine de départements ont fait état de projets plus ou moins avancés.

Ce rythme est insatisfaisant eu égard aux menaces qui pèsent sur de nombreux espaces agricoles qu'il est important de préserver.

Une relance de la procédure PAEN est donc très souhaitable, tant au niveau législatif, pour autoriser les communautés urbaines et d'agglomération à mettre en œuvre la procédure, que par voie de simple instruction ministérielle, pour le recours à la procédure PIG.

II.2. Les opérations d'aménagement rural

Les opérations d'aménagement rural ont été confiées par la LDTR aux Départements, qui en assuraient déjà le financement. Ceux-ci en sont désormais à la fois maître d'ouvrage et maître d'œuvre.

La loi a en outre élargi l'objectif de ces opérations à la mise en valeur des espaces naturels ruraux, répondant ainsi aux critiques souvent faites dans le passé d'aménagements destructeurs pour l'environnement (le terme de « remembrement » a été par ailleurs banni). Il est probable que l'objectif environnemental sera renforcé dans le cadre de la loi de modernisation agricole en préparation, afin notamment de prendre en compte les trames verte et bleue en cours d'élaboration.

Le transfert des personnels responsables de ces opérations dans les services déconcentrés de l'Etat, ou des postes budgétaires correspondants, a été programmé sur trois exercices et sera terminé au 1^{er} janvier 2010.

La décentralisation au profit des départements a pour conséquence que l'Etat n'est plus en mesure de suivre ces opérations, importantes pour les territoires ruraux.

La question de fond maintenant posée est de savoir si les départements vont utiliser pleinement cette procédure, qui auparavant était le plus souvent diligentée par les services de l'Etat.

Il serait souhaitable de prévoir l'évaluation périodique des opérations d'aménagement rural, dans un cadre partenarial avec l'Association des Départements de France.

II.3. Les actions en faveur de l'immobilier touristique

La loi de finances rectificative du 31 décembre 1998, a introduit une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables qui acquièrent jusqu'au 31 décembre 2012, un logement neuf ou réalisent des travaux de réhabilitation dans une résidence de tourisme classée en ZRR (dispositif dit « Demessine »). En contrepartie de cet avantage fiscal, le propriétaire doit s'engager à louer le logement pendant 9 ans à l'exploitant de la résidence de tourisme. Le coût fiscal de cette mesure est de 45 M€ par an.

La mission interministérielle d'évaluation des ZRR a noté que ce dispositif a eu un réel impact en incitant les professionnels du secteur à orienter leurs choix vers des implantations en zones rurales profondes. Le nombre d'ouverture de résidences de tourisme en ZRR est passé de 6 en 1999 à 292 en 2008 et la part des créations de logements de tourisme en ZRR sur la période 2001- 2008 s'établit à 37 % (avant ce dispositif, elle était inférieure à 20%).

Mais cette disposition est désormais concurrencée par la mise en place du dispositif « Scellier-Bouvard », adopté dans le cadre du plan de relance 2009, qui offre des avantages fiscaux très supérieurs (réduction d'impôts allant jusqu'à 75 000€, contre 25 000€), sur les zones urbaines en 2009, et probablement sur l'ensemble du territoire à partir de 2010.

L'impact de ces nouvelles mesures sur les ZRR devra donc être considéré. Ce point est également soulevé dans les premières conclusions d'une autre mission interministérielle Finances-Aménagement du Territoire, lancée entre temps, sur le problème spécifique de la réhabilitation de l'immobilier touristique, dont le rapport devrait être finalisé dans les prochaines semaines.

III. Accès aux services

III.1. La réorganisation des services publics

La LDTR (art.106) a voulu améliorer les conditions de concertation avec les élus locaux avant toute modification importante de l'organisation des principaux opérateurs de services publics dans les territoires ruraux. Il revient aux préfets d'organiser cette concertation.

Par décret du 21 novembre 2006, la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics, qui avait été créée en 1995, a été réformée, afin de permettre une concertation locale plus étroite sur les projets de réorganisation des services publics en engageant éventuellement des études et travaux prospectifs et en associant tant les élus locaux que les représentants des services publics et des usagers.

La DIACT a interrogé en début d'année 2009 les préfets, afin de savoir quel usage ils avaient fait de cet instance et dans quelle mesure ils avaient pu infléchir les projets de réorganisation en cours. Les réponses sont très diverses et peu homogènes.

Il apparaît que la commission a souvent un caractère formel ; dans certains départements elle ne se réunit pas chaque année, comme le prévoit le décret de 2006. Si, dans certains cas, les préfets ont su peser sur les décisions des opérateurs concernés et obtenir des moratoires pour la fermeture de certains services, ou des suspensions de réorganisations, globalement, on peut faire le constat que la commission n'a pas rempli sur les territoires ruraux les plus fragiles la mission que la LDTR lui conférait.

Parallèlement, d'autres instances de concertation ont pu jouer un rôle, par exemple la commission départementale de la présence postale territoriale, présidée par un élu local, qui joue un rôle spécifique dans la répartition du fonds de péréquation postal ou la commission départementale de l'éducation nationale. Il apparaît ainsi que des commissions thématiques pourraient s'avérer plus efficaces qu'une seule commission généraliste.

On peut comprendre les réticences administratives à réunir une commission, qui met en évidence les déficiences dans l'accès aux services publics, alors que la RGPP entraîne réorganisation et réduction des moyens des services déconcentrés et que les possibilités d'intervention du préfet sont limitées à la demande d'un moratoire ou à l'intervention auprès du ministre de tutelle du service public concerné.

Il n'en reste pas moins que la réunion annuelle de la commission est l'occasion de dresser un constat partagé sur la présence des services publics dans le département. Une relance du fonctionnement de cette instance paraît souhaitable dans la mesure où les préfets disposeraient, même pour une période de temps limitée, de réels moyens d'intervention.

III.2. Les maisons de service public

Alors que les maisons de services publics (art 107), qui existent depuis la loi du 12 avril 2000, représentent une solution pour assurer la continuité des services au public, la LDTR a complété le dispositif existant sur des aspects précis mais importants.

Des montages juridiques (conventions et contrats relatifs au personnel de droit public ou privé) permettent à des agents de droit privé de participer à l'activité de ces maisons voire de les diriger, sans perdre l'avantage de leur statut.

De plus des missions de service public peuvent être confiées dans le cadre de ces maisons à des agents relevant du droit privé.

Certains services, par exemple les caisses d'allocations familiales ou d'assurance-maladie, ont marqué leur intérêt pour cette formule. En revanche, « pôle emploi » ne l'a pas encore utilisé, alors qu'il représente un service public très sollicité.

Mais surtout il n'y a pas eu d'impulsion de la part de l'État pour la mise en place de maisons de services publics.

Cependant, une opération parallèle de labellisation de « relais de services publics en milieu rural » a été lancée par une circulaire de juin 2006.

Une aide financière a même été dégagée pour le lancement de ces relais (10.000€ par an pendant trois ans, soit une dotation globale de 4,5 M€). En deux ans, ont ainsi été créés 180 relais de services publics en milieu rural.

Ils sont souvent bien localisés, là où le besoin existe. Dans un département comme les Ardennes, on compte 14 relais de services publics.

Ces relais constituent une réponse adaptée aux besoins du milieu rural et leur promotion doit donc être poursuivie. L'évaluation des CPER en 2010 pourrait être l'occasion de leur dédier une enveloppe budgétaire spécifique. Par ailleurs, une meilleure coordination avec les maisons de services publics, dont le développement semble laissé à l'initiative des collectivités, devrait être assurée.

III.3. Le renforcement des services de santé en milieu rural

L'évolution de la démographie médicale en milieu rural est une source d'inquiétude.

La LDTR propose des aides pour attirer les étudiants en médecine (art.108), des exonérations fiscales de taxe professionnelle pour les médecins, auxiliaires médicaux et vétérinaires s'installant en ZRR ou dans des communes de moins de 2000hab. (art.114) ainsi que des mesures en faveur des permanences de soins (déduction maximum de 60 jours de garde au titre de l'IRPP et aide à l'investissement pour les maisons médicales de garde, art.109).

Ces dispositions s'avèrent peu incitatives et n'ont pas eu l'impact attendu. Elles ne conditionnent pas l'aide à une durée d'exercice suffisante (3ans) et risquent de créer un effet d'aubaine pour les médecins en place qui réclament le même avantage.

En définitive, la décision d'installation d'un médecin dépend rarement des aides financières. D'autres motifs sont sans doute plus déterminants sur la décision d'installation, travail du conjoint, scolarité des enfants, contraintes et mode de vie. A cet égard, les maisons de santé constituent une voie plus prometteuse, largement subventionnée par les collectivités locales.

Il convient donc de réévaluer l'ensemble du dispositif afin de mieux le cibler et mettre en œuvre les vrais leviers, en cohérence avec la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

III.4. Le maintien des services vétérinaires

L'insuffisance du nombre des vétérinaires exerçant leur profession en zone rurale est un sujet de préoccupation qui tend à s'aggraver, une part croissante des élèves vétérinaires choisissant d'exercer la médecine des animaux de compagnie en milieu urbain.

Un affaiblissement du maillage vétérinaire dans les zones d'élevage ne permettrait plus de répondre aux besoins des agriculteurs ni aux exigences de sécurité sanitaire et alimentaire définies par les pouvoirs publics.

Le CGAAER a été chargé d'établir d'ici fin 2009 une cartographie prospective des besoins et de la population vétérinaire en milieu rural et de proposer des mesures permettant de maintenir la couverture sanitaire des territoires ruraux.

Les premières auditions effectuées par la mission, en particulier auprès des étudiants, mettent en évidence l'absence d'impact des mesures fiscales sur l'orientation des jeunes vétérinaires, qui se détournent de la ruralité non pas pour des raisons économiques mais par choix de mode de vie.

IV. Gestion et mise en valeur des espaces naturels

IV.1. Protection et mise en valeur des milieux naturels

La LDTR n'a pas apporté d'avancées majeures dans ce domaine, qui a par ailleurs été largement traité dans le cadre plus large du Grenelle.

On peut noter un effort de modernisation de la gestion des espaces pastoraux, en simplifiant les règles de majorité dans le fonctionnement des associations pastorales. Les associations pastorales gèrent un espace très important (environ 5 000 000 ha) mais elles ont peu de moyens pour dynamiser leur gestion.

Cet effort de modernisation, qui concernerait également les nombreuses associations syndicales créées notamment pour la gestion des milieux humides, doit être poursuivi.

Par ailleurs, les zones humides ont fait l'objet d'une définition permettant de mieux les identifier et ainsi mieux les protéger. Compte tenu de leur faible valeur productive et de leur contribution à l'environnement, la loi a réduit de moitié leur imposition au titre de l'impôt foncier non bâti.

Enfin, les espaces inscrits dans une zone Natura 2000 ont bénéficié d'une procédure de concertation améliorée et leur fiscalité au titre du foncier non bâti a été supprimée.

IV.2. La gestion des activités cynégétiques

Les chasseurs se considérant volontiers comme des « militants de la ruralité », la LDTR a traité des questions relatives à la chasse.

Mais cette activité étant très administrée, la loi a porté sur des questions spécifiques concernant sa pratique, plus que sur sa contribution au développement ou l'entretien des territoires ruraux.

Elle faisait suite à deux lois (les lois relatives à la chasse de juillet 2000 et juillet 2003) et a été complétée par la loi de simplification et d'amélioration du droit de la chasse de 2008 (sur proposition de loi du sénateur Ladislav Poniatowski), également revue par la loi de simplification administrative de 2008. Ces lois successives contribuent à une forme d'instabilité du droit de la chasse. Elle n'ont pas, en tout cas, permis d'enrayer la baisse des effectifs de chasseurs.

Deux mesures importantes pour les territoires ruraux méritent de retenir l'attention, relatives, l'une, aux dégâts de gibier, l'autre, aux chasses commerciales.

L'indemnisation des dégâts de gibier soulève la question des conflits d'usage potentiels entre la chasse, l'agriculture et la sylviculture.

Cette indemnisation était, jusqu'à présent, limitée aux seuls dégâts aux cultures agricoles. Un dispositif de prévention et d'indemnisation des dégâts sylvicoles a été introduit mais sa mise en œuvre est complexe. Les textes d'application nationaux ont été pris, les arrêtés préfectoraux sont en cours et il y aura lieu de suivre l'application de cette nouvelle disposition.

Une nouvelle catégorie de chasse, les établissements de chasse à caractère commercial (art 167), a été créée. Cependant, le décret d'application n'a pas été pris en raison des oppositions émanant du monde de la chasse et le Conseil d'État a rejeté une formule de compromis impliquant les fédérations départementales de chasseurs par le biais du schéma départemental de gestion cynégétique.

Le caractère spécifique de ces établissements (élevage de gibier lâché, milieu contrôlé et aménagé, etc...) aurait conduit à les exonérer du respect des contraintes réglementaires et de l'autorité des fédérations départementales de chasseurs.

La loi visait à permettre le développement des activités cynégétiques sur une base commerciale, en facilitant l'accès à la chasse pour des chasseurs le plus souvent urbains dépourvus de territoire de chasse, et en offrant ainsi de nouvelles possibilités de développement économique aux territoires ruraux. Une clientèle de chasseurs étrangère aurait également pu être séduite, tournée actuellement vers d'autres pays.

Comme le souligne également M. NIHOUS, dans son rapport au Ministre en charge de l'agriculture, remis en juin 2008, cette formule nouvelle de chasse pourrait faciliter la diversification des activités agricoles et l'agrotourisme.

En 2008, le gouvernement a lancé à la demande du Président de la République une table ronde sur la chasse présidée par le député Jérôme BIGNON.

Il serait très utile que, dans ce cadre, la réflexion sur une nouvelle approche commerciale de la chasse soit reprise.

V. Dispositions relatives à la montagne

Ces dispositions (27 articles du titre V), destinées à compléter et améliorer les outils progressivement mis en place depuis la loi montagne de 1985, ont été préparées en concertation avec l'association nationale des élus de montagne. Elles tirent également les enseignements de l'évaluation de la politique de la montagne réalisée par le Commissariat général du Plan.

Elles portent principalement sur la gouvernance et la simplification des procédures d'urbanisme.

V.1.La gouvernance

La loi rend obligatoire les schémas d'aménagement et de développement de massif et les conventions interrégionales de massif.

Les schémas de massif constituent le document d'orientation stratégique spécifique du massif. Ils ont tous été élaborés en 2006.

Les conventions interrégionales, qui avaient déjà été mises en place de façon informelle en 2000, sont désormais un outil bien identifié, tant sur le contenu des mesures que sur leur financement. Ainsi, pour la période 2007-2013, elles bénéficient de 170 M€ de l'État et 150 M€ des collectivités territoriales, pour les cinq massifs concernés, auxquels il faut ajouter 100 M€ de crédits européens (FEDER), dans le cadre des programmes opérationnels.

V.2.La simplification des procédures d'urbanisme

Il s'agissait surtout de simplifier la procédure relative à la réalisation d'unités touristiques nouvelles (UTN).

Cette procédure bénéficie désormais de deux niveaux d'instruction et de décision : le niveau départemental auprès duquel sont instruits plus de 80% des dossiers et le niveau de massif pour les dossiers les plus importants. En outre, certains petits projets visant des équipements ou le domaine skiable sont exonérés de toute procédure.

Devant le Conseil national de la montagne, réuni à Paris le 3 novembre dernier, le Premier Ministre a proposé d'engager un bilan de la loi montagne, qui n'a encore jamais été entrepris. Il a demandé qu'un groupe de travail étudie les adaptations éventuelles à apporter au projet de loi de réforme des collectivités pour prendre en compte les spécificités montagnardes. Enfin, il a annoncé la mise en place de groupes de travail spécifiques sur l'avenir de l'agriculture de montagne, les services au public, les stations de moyenne montagne et sur la mobilisation des fonds communautaires.

VI. Les structures d'appui au développement local

VI.1. La conférence annuelle de la ruralité

La conférence annuelle de la ruralité instituée par la LDTR a pour objectif de suivre les progrès des politiques de développement rural, de dresser le bilan des difficultés rencontrées et de formuler des propositions.

Elle est composée de 52 membres représentant la diversité du monde rural, parlementaires, représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des secteurs économiques et des milieux associatifs.

Elle est organisée en trois sections, chargées de préparer les travaux de la Conférence plénière :

- section du développement des activités économiques,
- section des services au public,
- section de la gestion du foncier et de l'espace naturel.

Elle s'est réunie à deux reprises sous la présidence de M. Dominique Bussereau, Ministre de l'agriculture et de la pêche, le 7 mars 2006, et le 20 février 2007. Elles ont donné lieu à d'intéressants débats et propositions, concrétisés notamment par la signature de la Charte des services publics et au public en milieu rural, signée le 23 juin 2006 par le Premier Ministre, ainsi que par la plupart des grands opérateurs de services en réseau, et une convention-cadre pour la promotion des groupements d'employeurs multisectoriels, signée par le Ministre de l'agriculture et de la pêche et le Président de la fédération nationale des groupements d'employeurs agricoles, le 20 février 2007.

Cependant, elle ne s'est plus réunie depuis 2007 et sa pérennité est maintenant posée.

En faveur de sa suppression, on peut relever sa lourdeur administrative, une approche trop sectorielle des questions d'aménagement du territoire, un ordre du jour qu'il est difficile d'alimenter à un rythme annuel.

D'un autre côté, elle peut être un instrument très utile de mobilisation et d'animation en faveur du monde rural.

Elle peut en outre être un support de concertation et de préparation des politiques nationales, notamment s'agissant de la préparation des Conseils interministériels d'aménagement du territoire même s'ils n'ont pas nécessairement un rythme annuel.

VI. 2. L'agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR)

L'AFICAR a été effectivement créée en 2006. L'agence devait être cofinancée par les organisations professionnelles agricoles, toutes représentées à son conseil d'administration. Elle a finalement été financée pendant trois ans uniquement par le ministère en charge de l'agriculture, avant de mettre son activité en veilleuse fin 2008.

Sa création était l'aboutissement d'une réflexion engagée par les pouvoirs publics en 1995, en pleine crise de l'ESB (ou de la « vache folle ») sur les actions à entreprendre en terme de communication sur la qualité et la sécurité alimentaires.

Un fonds de valorisation et de communication était créé par la loi d'orientation agricole de 1999, mais non doté jusqu'en 2004. L'agence a bénéficié d'un apport de ce fonds, à hauteur d'environ 1,5 M€ par an et a pu conduire des actions de communication sur le thème de l'agriculture et de l'alimentation.

Les représentants professionnels agricoles trouvaient cette idée intéressante aussi longtemps qu'elle ne leur coûtait rien. La mise en commun, partielle, de leurs moyens de communication s'est heurtée à des divisions profondes qui se sont avérées insurmontables.

On peut noter que le champ d'intervention de l'AFICAR était potentiellement très large, puisqu'il englobait toutes les activités rurales, ce qui ne se reflétait pas dans la constitution de son conseil d'administration.

La question d'opportunité est posée : Cette agence répondait-elle à un besoin et peut-elle être relancée ?

La communication nécessite un lien étroit avec les partenaires économiques. Il n'est donc pas illégitime de créer une structure associant financements public et privé.

Sa crédibilité nécessite à la fois indépendance et objectivité. Il n'est pas certain qu'elle puisse être garantie par une formule d'établissement public.

Par ailleurs, l'utilité publique manifeste, s'agissant de communication en période de crise, de santé publique, de sécurité sanitaire ou environnementale, entre parfaitement dans le champ d'une fondation d'utilité publique, formule juridique parfaitement adaptée mais qui repose essentiellement sur des initiatives privées.

Enfin la communication est d'autant plus efficace qu'elle s'exerce sur un champ bien cerné. Le thème de la ruralité est en lui-même trop vaste. Les partenariats ne peuvent en outre être utilement mis en place que sur des thèmes précis. Ainsi, par exemple, le thème de la sécurité alimentaire appelle à l'évidence un partenariat entre les grands groupes alimentaires, la distribution et les associations de consommateurs.

Une structure telle que l'AFICAR ne semble donc pas une voie très prometteuse.

VI.3. Le rôle des établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricole dans l'animation et le développement des territoires

La LDTR a complété et précisé la mission des établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricole dans le domaine du développement local et de l'animation rurale. Ainsi, le projet d'établissement doit définir « les modalités de leur participation au développement des territoires dans lesquels ils s'insèrent ».

Cette participation au développement local était cependant déjà prévue par les textes et inscrite dans les faits depuis de nombreuses années.

Lors de la période importante de création de collèges et lycées agricoles, dans les années soixante, leur implantation dans des zones rurales correspondait au choix délibéré de leur faire jouer un rôle structurant dans l'aménagement du territoire.

Des postes d'animateurs et professeurs socioculturels ont été créés afin de former et préparer les apprenants à de futures prises de responsabilité dans les mouvements associatifs et autres.

Par ailleurs, les exploitations agricoles ou ateliers technologiques des établissements d'enseignements ont servi de point d'appui au développement agricole et constituent aujourd'hui de véritables centres de ressources pour l'économie agricole et rurale.

Les Centres de Formation Professionnelle et de Promotion Agricole, anciens foyers de progrès agricoles, chargés de la formation continue se placent dans la même logique. Cette fonction de formation permanente a été fortement développée par les établissements et a contribué ainsi fortement au développement local.

Enfin la présence de salles permettant de recevoir les réunions de groupe d'importance plus ou moins grande, de gymnases et les possibilités de restauration sur place ont fait que les établissements sont devenus des pôles de rencontre aussi bien pour les acteurs du monde agricole que pour les associations sportives et culturelles des territoires ruraux, jusqu'au grand public pour certaines manifestations.

Les établissements d'enseignement agricole constituent donc un réseau d'appui au développement des territoires ruraux qu'il convient de préserver.

Dans le cadre des assises de l'enseignement agricole public, actuellement réunies par le ministre de tutelle, la nécessité de préserver le maillage actuel du territoire par le réseau des établissements d'enseignement agricole a d'ailleurs été soulignée, au prix sans doute d'un meilleur fonctionnement en réseau permettant la spécialisation en pôles de compétence et la mutualisation de certaines fonctions (formation par apprentissage et pour adultes notamment).

VI.4. Le compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural (CASDAR)

La mise en place du CASDAR a permis d'assurer la transition avec les dispositifs antérieurs de financement du développement agricole et accompagne les mutations de l'agriculture, notamment dans le domaine environnemental.

S'il n'est pas souhaitable de modifier substantiellement un dispositif qui finance de nombreuses actions agricoles, il conviendrait que :

- **lors des appels d'offres les critères de recevabilité des projets intègrent plus systématiquement des éléments ou une grille d'appréciation de leur impact sur l'espace rural et son économie au-delà de la seule sphère agricole,**
- **à l'avenir, des projets davantage ciblés sur la valorisation et l'équilibre des territoires ruraux soient sollicités, dans le cadre des options stratégiques générales existantes.**

VI. Bilan LDTR : Éléments de conclusion

La LDTR comporte un très grand nombre de mesures dans des domaines trop différents pour lui assurer une bonne visibilité. Elle a eu cependant dans certains cas des effets non négligeables et ouvert des dossiers difficiles qui ont abouti ou doivent maintenant être poursuivis.

Sur le plan administratif, tous les textes d'application ont été pris, à l'exception de trois (deux relatifs à la chasse, un à une question d'urbanisme).

1 La revitalisation des territoires ruraux en déclin : revoir le dispositif pour le rendre plus créateur d'emplois

La loi a introduit très justement l'intercommunalité dans la définition des ZRR. Les avantages accordés aux entreprises ont cependant été fortement érodés et le dispositif n'apparaît pas suffisamment créateur d'emploi. Il devrait être réévalué conjointement avec celui relatif aux zones franches urbaines, dont il est le pendant. Par ailleurs, il devrait être coordonné avec les interventions des collectivités en faveur du développement économique et mieux relier avec les autres outils de développement local.

Enfin, la création de sociétés d'investissement (SIDER), proposée par la loi aux régions, mais sans succès à ce jour, devrait être réévaluée, en partenariat avec l'association des régions de France.

2. Le partage du travail et le cumul emploi public-privé : la double activité facilitée, mais des freins à lever sur le partenariat public-privé

L'exercice de la double activité a été grandement facilité par le rattachement de la grande majorité des double-actifs à un guichet unique de cotisations sociales, en l'espèce la MSA.

La loi s'est attachée à faciliter la constitution de groupements d'employeurs en préservant notamment le régime de chaque adhérent. L'objectif était de faciliter les partenariats, pour le partage du travail salarié, entre entreprises de différents secteurs et développer ainsi les solidarités particulièrement indispensables au développement économique dans les territoires isolés. La question de l'assurance garantie des salaires, pour laquelle les groupements cotisent mais sans en être bénéficiaires, reste cependant posée.

Par ailleurs un groupe de travail devrait être réuni afin de lever les blocages à la constitution de groupements d'employeurs mixtes public-privé, la loi sur ce point étant restée sans effet.

3. Un impact fort sur les activités équestres

En assimilant ces activités à une activité agricole, la loi a répondu à l'attente des professionnels du secteur et a eu un effet très positif sur la création d'emplois.

4. L'accès aux services : La question de la démographie médicale reste posée et devient préoccupante

Le maintien des services au public en milieu rural est une question fondamentale mais qui n'est pas nécessairement du domaine de la loi. Les ambitions de la LDTR étaient d'ailleurs modestes à cet égard.

L'Etat et les collectivités doivent nécessairement agir conjointement sur ce dossier, notamment au niveau de la promotion des maisons de services publics (et des relais de services publics en milieu rural).

Les incitations économiques en faveur de l'installation de médecins en zones rurales, et également de vétérinaires, sont restées sans effet. Les choix d'installation dépendent peu des aides financières et les solutions à proposer ne sont sans doute pas d'ordre législatif et passent par un partenariat avec les collectivités, déjà très sollicitées dans ce domaine.

Les moyens d'intervention devraient donc être réexaminés, et de façon prioritaire, compte tenu des situations préoccupantes dans un certain nombre de territoires isolés.

5. La protection des espaces agricoles péri-urbains : L'Etat doit aider les collectivités

Le PAEN, dispositif nouveau, n'a pas encore été mis en œuvre par les collectivités. Cet outil a été confié au Département, qui n'est probablement pas le mieux à même de le mettre en œuvre. Il serait souhaitable de le mettre à la disposition des maîtres d'ouvrage des SCOT.

Par ailleurs, l'Etat devrait accompagner les collectivités dans cette prise de décision difficile, qui consiste à préserver sur le long terme un espace agricole soumis à la pression urbaine, en utilisant si nécessaire la procédure PIG.

6. Les activités de chasse commerciale : la loi mise en échec

Les dispositions relatives aux activités de chasse commerciale, générateur de développement économique, n'ont pas pu être mises en œuvre. Ce dossier est donc à reprendre

7. Un rendez-vous utile : La conférence annuelle de la ruralité

La conférence annuelle de la ruralité s'est effectivement réunie en 2006 et 2007. Elle peut être un instrument très utile de mobilisation en faveur du monde rural et devrait donc à nouveau être convoquée et réunie régulièrement.

VIII. Les axes qui semblent les plus pertinents d'une politique en faveur de la ruralité

VII.1. Mieux caractériser les zones rurales afin de légitimer une politique en leur faveur

Du fait de leur très grande diversité, les territoires ruraux, ne peuvent faire l'objet d'une politique uniforme. De plus, ils sont largement modelés par les développements urbains, qui eux-mêmes prennent des formes diverses.

Une certaine uniformité, résultant de l'étalement urbain, est cependant observée depuis le milieu des années 1970, à partir desquelles la majorité des espaces ruraux se repeuplent. Au « désert français », puis à « la diagonale du vide », a donc succédé une urbanisation rampante des espaces ruraux, qui pourrait amener à penser que la ruralité n'existe plus. En réalité, la mise en valeur et le développement des territoires ruraux est un élément essentiel de l'aménagement du territoire national.

Des politiques adaptées doivent être conduites, ce qui passe par une observation plus fine des caractéristiques des territoires ruraux.

Les critères de taille et de densité de population, qui sont encore formellement retenus, ne paraissent plus suffisants.

L'INSEE, depuis maintenant vingt ans, caractérise l'espace en pôles urbains, aires urbaines, communes péri-urbaines et espaces à dominante rurale. Cette analyse a permis de prendre en compte les importantes évolutions liées aux nouvelles économies résidentielles et aux transferts sociaux, et, dans certains cas, de mettre en place des politiques adaptées, notamment avec les schémas de cohérence territoriale, conçus à l'origine sur les aires urbaines. Elle devrait maintenant être poursuivie et affinée, afin de permettre aux décideurs publics de mieux cibler leurs politiques.

La caractérisation des zones rurales doit également prendre en compte leur dynamisme, leur caractère plus ou moins résidentiel, leur rôle d'équilibre avec les métropoles (parcs naturels régionaux).

Dans cette perspective, une politique rurale doit pouvoir s'adresser à l'ensemble des citoyens.

Parallèlement, il est indispensable que les travaux de prospective territoriale² se poursuivent pour nourrir et actualiser les politiques en faveur de la ruralité.

VII.2. Mieux articuler les politiques de zonages avec celles de projets

² On peut souligner notamment l'étude de l'INRA sur les nouvelles ruralités et le lancement par la DIACT du chantier de prospective Territoires 2040 dont plusieurs groupes de travail concerneront l'espace rural.

Le choix entre zonage et projet doit nécessairement être dépassé. Le zonage, sous une forme ou sous une autre, est par nature nécessaire à tout aménagement du territoire. Les projets sont indispensables pour faire vivre les territoires.

Les « pôles d'excellence rurale » sont donc complémentaires des zones de revitalisation rurale, zonage qui permet de caractériser le rural profond, qui pourrait être revu mais qui n'est pas remis en cause.

Le zonage permet d'affirmer une politique de discrimination positive en faveur de territoires, aussi légitime pour assurer la cohésion territoriale sur les politiques urbaines que sur les politiques rurales.

Au niveau du rural profond, ces outils n'ont concerné, cependant, que les exonérations de charges en faveur des entreprises et n'ont pas créé de réelles obligations pour les services au public, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités, ou des grands opérateurs. Une réflexion est sans doute à conduire à cet égard.

Les deux approches, zonage/projet, doivent donc être mieux articulées : Le financement de projets doit préserver et si possible accroître la visibilité du zonage et les discriminations positives doivent concerner tous les leviers du développement.

VII.3.Faciliter l'emploi partagé et les partenariats public-privé

La taille et l'isolement relatif des acteurs économiques en milieu rural plaident fortement en faveur de partenariats, notamment pour la mutualisation de l'emploi.

Les groupements d'employeurs sont à cet égard des instruments qui apparaissent bien adaptés, mais qui doivent encore être développés, de même que le partage du travail entre emplois publics et privés.

Les groupements multisectoriels peuvent également permettre d'établir des solidarités entre les acteurs essentiels du monde rural que sont agriculteurs, commerçants et artisans.

Les solidarités doivent également s'exercer pour le maintien des services aux publics. Les maisons de services, ou les relais de services publics si cette formule est préférée, doivent être le support de formules nouvelles associant services publics et privés indispensables à la vie des territoires. Les grands opérateurs nationaux, notamment la Poste, se sont déjà engagés dans cette voie qui n'est pas une voie de repli mais une approche moderne des services en milieu rural.

VII.4.Préserver et valoriser les aménités environnementales des espaces ruraux

L'espace rural fournit gratuitement des services environnementaux considérables : entretien et habitabilité de l'espace, mise en valeur des paysages, qualité des eaux, etc...Ces services justifient pleinement les transferts financiers en faveur des agriculteurs et sylviculteurs.

La politique agricole européenne s'attache même à distinguer les dépenses de soutien des revenus des agriculteurs (1^{er} pilier), de celles orientées vers la rémunération des aménités (2^{ème} pilier).

Préserver veut dire en particulier protéger de l'étalement urbain, question complexe qui n'a pas encore été traitée au fond, et également gérer les espaces en voie d'abandon. Des politiques foncières adaptées sont donc nécessaires, aux deux « bords » de l'espace rural, celui grignoté par l'urbanisation, et celui en voie d'abandon.

L'instauration d'une trame verte et bleue constitue une chance pour le monde rural dont les atouts naturels seront ainsi mieux valorisés.

Des formules nouvelles de rémunération des aménités par d'autres voies sont sans doute à étudier, notamment celles qui permettraient leur rémunération par le marché. Ces formules sont partiellement en place pour la lutte contre le réchauffement climatique et pourraient être envisagées pour la mise en place de puits de carbone, ou pour l'épuration des eaux.

VII.5.Relever le défi d'une énergie chère et du réchauffement climatique

Le renchérissement du coût de l'énergie est susceptible de remodeler considérablement les territoires ruraux, du fait de l'impact sur les déplacements.

Un inversement de tendance de l'étalement urbain pourrait être observé à partir d'un certain seuil du prix de l'énergie. Des travaux prospectifs ont déjà été engagés en ce sens et devraient être approfondis.

La taxe carbone, qui renchérit le coût des énergies fossiles, doit être déclinée en fonction des objectifs de la politique rurale.

D'un autre côté, l'espace rural est un formidable pourvoyeur potentiel de biomasse et d'énergies renouvelables, ce qui représente une grande opportunité pour son développement et sa mise en valeur.

VII.6.Améliorer la gouvernance territoriale

Les fondements de la gouvernance territoriale sont actuellement revus dans le cadre du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

La France connaît une situation qui n'est pas durable et qui affecte considérablement les politiques d'aménagement du territoire : l'Etat s'est dessaisi de responsabilités au profit de collectivités qui n'ont pas les moyens de s'arbitrer entre elles, qui se concurrencent, ou qui n'ont pas une échelle suffisante.

Le monde rural souffre ainsi particulièrement des oppositions entre région et département, même si les transferts financiers en faveur des communes rurales n'en sont pas affectés, et d'un niveau d'intercommunalité insuffisant pour générer des projets de développement.

Dans le prolongement des politiques communautaires, il serait souhaitable de faire de la région le réel point d'encrage d'une politique rurale, mobilisant pleinement FEADER et FEDER.

La politique en faveur des pays est contestée, sans doute à l'origine en raison des oppositions entre département et région. Or, cette politique est favorable aux territoires ruraux. Le couple ville-campagne est nécessaire à leur développement et c'est bien lui qui devait être mis en valeur dans les pays.

La réflexion sur ce point devrait donc être poursuivie et il serait particulièrement souhaitable que l'intercommunalité prolonge et consolide les pays.

Dans le cadre d'une gouvernance clarifiée, l'ingénierie de développement territorial, indispensable à la préparation des projets de territoires en zone rurale, pourrait alors être redéployée.

VII.7. Prendre en compte l'objectif de cohésion territoriale et évaluer l'impact des politiques sectorielles

A l'échelon européen, la politique de développement rural est issue de la politique agricole. Le FEADER en est l'illustration.

Cette situation est amenée à évoluer après 2013. La Commission a publié récemment un livre vert sur la cohésion territoriale. Il en résulte un intérêt évident pour une politique centrée sur les territoires qui pourrait justifier un rapprochement entre le FEADER et les fonds de cohésion. Une réflexion doit être conduite sur ce sujet.

Par ailleurs, les politiques sectorielles nationales ont un impact territorial. Il en va ainsi des politiques de transports, de communication, d'éducation, de santé, etc...

On le constate actuellement plus particulièrement avec la fracture numérique et les obligations à la charge des opérateurs en téléphonie mobile.

Il est donc particulièrement important d'observer l'impact de ces politiques sur les territoires et de les corriger si nécessaire.

Annexe 1

**Publications des textes d'application de la Loi n°2005-157 du 23 février 2005
relative au développement des territoires ruraux 23/02/2005**

Objet	Article	Ministère pilote	Réalisation
Conférence de la ruralité	Article 1	Agriculture	Décret n°2005-1424 du 17/11/2005
Zonage des ZRR	Article 2	Intérieur	Décret n° 2005-1435 du 21/11/2005
Remboursement en ZRR des exonérations de charges	Article 6	MINEFI	Décret n° 2007-94 du 24/01/2007
Obligations déclaratives incombant aux souscripteurs au capital des sociétés d'investissement régional .	Article 18	MINEFI	Décret n° 2005-465 du 6/05/2005
Réduction d'impôt pour les personnes investissant dans les résidences de tourisme	Article 20	MINEFI	Décret n° 2006-820 du 7/07/2006
Réduction d'impôt pour les personnes investissant dans les résidences de tourisme	Article 20	Equipement	Décret n° 2007-19 du /01/2007
Coefficient multiplicateur	Article 23	Agriculture	Décret n° 2005-769 du 8/07/2005
Disposition concernant les sociétés autres que les GAEC, le statut du fermage et le contrôle des structures	Article 27 et 29	Agriculture	Décret n° 2005-820 du 18/07/2005
Instaurer au sein des interprofessions des sections bio	Article 31	Agriculture	Décret n° 2006-170 du 15/02/2006
Donner la possibilité pour les distributeurs de pratiquer des remises, ristournes et rabais	Article 33	Agriculture	Décret n° 2005-524 du 20/05/2005

Indemnisation des producteurs dans la lutte contre les nuisibles	Article 36	Agriculture	Décret n° 2007-755 du 9 mai 2007
Adapter les dispositions relatives à la protection contre les nuisibles par rapport à la directive communautaire 2000/29/CE à transposer	Article 37	Agriculture	Décret n° 2005-1783 du 30/12/2005
Ne pas soumettre à une autorisation d'exploitation commerciale les exploitations des horticulteurs et/ou pépiniériste vendant leur production au détail	Article 40	PME	Décret n° 2005-1026 du 24/08/2005
Ajout des carrières de craie et tout autre matériau destiné au marnage des sols ainsi qu'aux carrières de pierre, de sable et d'argile de faible importance aux carrières de marne dans le L.515-1 du code de l'environnement	Article 42	Ecologie	Décret n° 2006-646 du 31/05/06
Possibilité de rendre obligatoire l'affectation parcellaire pour les vins de pays	Article 45	Agriculture	Décret n°2006-1045 du 24/08/2006
Appui de l'administration aux missions des interprofessions	Article 47	MINEFI	décret n°2007-58 du 11/01/2007
Etendre aux entreprises de distribution de carburant l'obligation d'être soumises à l'agrément de la commission départementale d'équipement commercial	Article 49	PME	Décret n° 2006-423 du 10 avril 2006
Etendre les services de remplacement	Article 55	Agriculture	Décret n°2005-1214 du 21/09/2005
Possibilité d'ouvrir les groupements d'employeurs aux collectivités territoriales	Article 59	Agriculture	Décret n° 2006-409 du 6/4/06
Règles de rattachement pour les pluri-actifs non salariés	Article 64	Santé	Décret n° 2006-756 du 28/06/2006
Ouverture pour les chefs d'exploitation des DOM de l'accès à la formation professionnelle continue financée par le fonds d'assurance formation VIVEA	Article 68	Agriculture	Décret n° 2006-1826 du 23/12/2006
Médecine du travail	Article 71	Agriculture	Décret n° 2006-66 du 23/01/2006
Périmètre de protection des espaces périurbains et programme d'action	Article 73 et 74	Agriculture	Décret n° 2006-821 du 23/07/2006
Aménagement foncier	Article 80, 83,84,87,89,90 et 92	Agriculture	Décret n° 2006-394 du 30/3/06

Aménagement foncier	Article 85	Agriculture	Décret n° 2006-397 du 31/3/06
Adaptation des associations foncières d'aménagement foncier	Article 94	Intérieur	Décret n° 2006-504 du 3/5/06
Modifier la loi d'orientation forestière pour rendre opérationnelle la création du Conseil national de l'expertise foncière, agricole et forestière	Article 96	Agriculture	décret n° 2006-1345 du 6/11/2006
Maisons des services publics	Article107	Intérieur	Décret n° 2006-362 du 21/03/06
Installation des professionnels de santé	Article108	Santé	Décret n° 2005-1724 du 30/12/2005
Installation des professionnels de santé	Article108	Santé	Décret n° 2005-1728 du 30/12/2005
Renforcer le maillage du territoire dans le domaine de la santé publique vétérinaire et de la protection des végétaux	Article 115 III	Agriculture	Décret n° 2006-7 du 4/01/2006
Renforcer le maillage du territoire dans le domaine de la santé publique vétérinaire et de la protection des végétaux	Article 115 III	Agriculture	Décret n° 2006-1364 du 9/11/006
Renforcer le maillage du territoire dans le domaine de la santé publique vétérinaire et de la protection des végétaux	Article 115 III	Agriculture	Décret no 2007-311 du 5/03/2007
Actions sanitaires collectives	Article 115V	Agriculture	Décret n° 2006-512 du 3/5/
	Article 116	Agriculture	Décret n°2006-177 du 17/02/06
Adapter les dispositions relatives aux épizooties par rapport aux directives communautaires à transposer	Article 116	Agriculture	Décret n° 2006-178 du 17/02/06
	Article 116	Agriculture	Décret n° 2006-180 du 17/02/06
Préciser la définition des zones humides et reconnaître l'enjeu de leur préservation et de leur gestion	Article 127	Ecologie	Décret no 2007-135 du 30/01/2007
Préciser les modalités de délimitation des zones humides d'intérêt environnemental particulier	Article 128- I	Ecologie	Décret n° 2007-882 du 14 mai 2007
Corriger un effet pervers de la TFNB pour les prairies et landes des zones humides (identifier les zones ayant un	Article 137	Ecologie	Décret n°

lien hydraulique)			2007-511 du 3 avril 2007
Gestion des sites Natura 2000 /DOCOB	Article 143,144 et 145	Ecologie	Décret n°2006-922 du 26/07/06
Composition du conseil d'administration de l'ONCFS et à la désignation du directeur général	Article 160	Ecologie	Décret n° 2005-1238 du 30/09/2005
Vocation et organisation des réserves de faune sauvage	Article 164	Ecologie	Décret 2006-1432 du 22/11/06
Permis de chasser : délivrance et validation	Article 165 I, 166 II et 166 III	Ecologie	Décret n° 2006-913 du 24/07/2006
Fichier central à caractère national des permis délivrés, des validations et des autorisations de chasser	Article 166 I	Ecologie	Non publié
Préciser les dispositions relatives aux établissements de chasse commerciale	Article 167-I	Ecologie	Non publié
Préciser les dispositions relatives au transport du gibier et à sa commercialisation	Article 167-IV	Ecologie	Décret n° 2006-767du 29/06/2006
Plan de chasse	Article 168-IX	Ecologie	Décret n° 2008-259 du 14/03/08
Préciser les dispositions relatives à l'indemnisation non contentieuse des dégâts dûs au grand gibier	Article 172 et 175	Ecologie	Décret n° 2006-1100 du 31/08/06
Conditions d'agrément des gardes particuliers de chasse et de pêche	Article 176 et 177	Ecologie	Décret n° 2006-1037 du 30/08/07
Révision de la composition du comité national de la montagne	Article 179	Intérieur	Décret n° 2005-1565 du 14/12/2005
Construction sur les rives des lacs de montagne (12 lacs)	Article 187	Equipement	Décret n° 2006-993 du 01/08/2006
Unités touristiques nouvelles (UTN)	Article 190	Equipement	Décret n° 2006-1683 du 22/12/2006
Définition du refuge	Article 193	Equipement	Décret n° 2007-407 du 23/03/2007
Préciser que pour l'enseignement agricole, le mot "recteur" désigne, selon le cas, le ministre de l'agriculture ou le DRAF	Article 209	Agriculture	Décret n° 2006-51 du 13/01/2006

	Article 222	Agriculture	Décret n° 2005-1219 du 28/09/2005
Définition du champ du service public de l'équarrissage + règles sanitaires - L.226-1 (périmètre) et L.226-6 (conservation SP) - L.226-2, L. 226-4 et L 226-5 (3 arrêtés)	Article 222	Agriculture	Décret n° 2005-1220 du 28/09/2005
	Article 222	Agriculture	Décret n° 2006-312 du 13/3/06
Possibilité de réaliser des travaux de recherche et d'exploitation pour la ressource en eau destinée à l'alimentation humaine sur des terrains forestiers	Article 224	Agriculture	décret n°2006-1230 du 6/10/2006
Rapprochement de l'Institut pour le développement forestier avec le Centre national professionnel de la propriété forestière	Article 225	Agriculture	Décret n° 2005-1446 du 23/11/2005
Modes de vente de l'ONF L.134-1 et L.134-7	Article 227	Agriculture	Décret n° 2005-1445 du 23/11/2005
Groupement à la vente de lots composés de bois des forêts de l'Etat et de collectivités ou autres personnes morales gérées par l'ONF	Article 228	Agriculture	Décret n° 2005-1447 du 23/11/2005
Domaine national de Chambord	Article 230	Culture	Décret n° 2005-703 du 24/06/2005
PNR	Article 231	Ecologie	Décret n° 2005-1456 du 21/11/2005
Création d'un EPIC dénommé "Agence française d'information et de communication agricole et rurale"	Article 233	Agriculture	Décret n° 2006-95 du 1/02/2006
Création d'un Conseil National du Littoral	Article 235-I	Intérieur	Décret n° 2005-1426 du 18/11/2005
Réforme du schéma de mise en valeur de la mer	Article 235 V	Equipement	Décret n° 2007-1586 du 8/11/07
Constructibilité le long des rus et des étiers	Article 235-XI	Equipement	Non publié
Composition de la commission des sites	Article 235 XII	Intérieur	Décret n° 2006-665 du 07/06/06
Total	Total		69 66
Total Agriculture	Total Agriculture		32 32

Annexe 2**Personnes rencontrées ou contactés (liste non exhaustive)**

- **Jean-Marie Bricogne**, directeur général de la société d'investissement régional Batixia
- **Michel Dantin**, député européen, ancien conseiller spécial au Cabinet de Michel Barnier
- **Pascale Echard-Bezault**, chargée de mission DATAR
- **Benjamin Eloire**, association des départements de France
- **Hélène Jacquet-Monsarrat**, chargée de mission DATAR
- **Christian Jacquot**, chef du bureau de la fiscalité, MAAP
- **Gérard Lebourdais**, CGAAER
- **Michel Magimel**, ancien DRAF Auvergne
- **Christophe Patier**, CGAAER
- **François Roussel**, CGAAER
- **Gérard Ruiz**, CGEDD
- **Hervé Savy**, doyen de l'inspection de l'enseignement agricole
- **Philippe Schnabele**, sous directeur du pilotage des services, MAAP
- **Éric Verlhac**, CGEDD
- **Michèle Vignes**, direction du développement territorial et du réseau, CDC