



LOI DU 23 FÉVRIER 2005 RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR) a été publiée au journal officiel du 24 février au terme d'un processus qui aura duré près de 18 mois.

Devant l'impossibilité de rendre compte de façon exhaustive de l'intégralité d'un texte comprenant 240 articles, la présente note vise une présentation générale et thématique, signalant au passage les emprunts faits à la proposition de loi de 2003 ou les amendements déposés par les parlementaires de montagne.

1. CONTEXTE ET APPRECIATION DU POINT DE VUE DE LA MONTAGNE

Considérablement enrichie puisque le texte final comprend 240 articles, contre 76 à l'origine, la loi DTR couvre un grand nombre de domaines qui, outre le renouvellement des politiques en faveur des zones de revitalisation rurale ou de la montagne, vont de la redéfinition de la politique foncière à l'organisation de l'équarrissage en passant par l'action de l'Etat en matière de services publics, par la gestion des zones humides ou la législation de la chasse... D'un article à l'autre, les apports sont donc inégaux.

Dans ce contexte, le bilan montagne, s'il est loin d'être négligeable, n'en suscite pas moins quelques interrogations. Le gouvernement, arguant l'encombrement du calendrier parlementaire empêchant d'envisager une loi spécifiquement consacrée à la montagne, a accepté d'enrichir le titre montagne de son texte.

Les parlementaires de montagne se sont efforcés dans un premier temps de transcrire sous forme d'amendements l'essentiel des 73 articles que comportait leur propre proposition de loi déposée devant les deux assemblées en juillet 2003. Les propositions visant à donner au texte la portée d'une loi-cadre ou d'une loi d'orientation ont été le plus souvent écartées. Seules ont pu être incorporées un maximum de mesures apportant des solutions juridiques à des difficultés concrètes (et éparses). Nombre d'entre elles, par exemple en matière de ZRR, de pluriactivité, d'environnement ou de services publics (dont l'application va bien au-delà de la montagne) apparaissent en dehors du titre V consacré à la montagne.

C'est par cette diversité d'approche que la loi DTR présente le plus d'intérêt. S'agissant de la politique de la montagne, elle n'en ressort ni particulièrement revigorée ni affaiblie.

Le débat n'était pas exempt du risque de banaliser la montagne. En effet, le principal risque était de banaliser et de « diluer » la montagne dans le rural à l'instar de la rédaction de l'article 1 de la loi.

2. LA MODERNISATION DE LA POLITIQUE MONTAGNE

Constitué de 26 articles (178 à 204), le titre consacré à la montagne a été substantiellement enrichi au cours du débat parlementaire. Les articles relatifs aux fondements de la politique montagne ont globalement subi peu de modifications, plusieurs autres correspondent à des apports ponctuels visant à résoudre des problèmes spécifiques la plupart du temps générés par l'application de la loi montagne de 1985...

Sur le plan des principes (article 179)

La politique de la montagne et sa spécificité restent globalement les mêmes, même si la montagne est définie désormais comme un ensemble de territoires, formule visant à conforter l'existence et la **diversité des massifs**. Innovation majeure toutefois, la politique de la montagne s'inscrit dans une logique de **développement équitable et durable**, le terme s'inscrivant à deux reprises dans la réécriture de l'article 1^{er} de la loi montagne de 1985.

Par contre, la définition du classement et le zonage montagne conservent leur ancrage agricole, les tentatives pour ouvrir cette notion à une réalité économique plus ouverte s'étant heurtées à la crainte que Bruxelles y trouve prétexte pour en revoir le zonage à la baisse.

Sur le plan institutionnel (article 179)

La loi DTR apporte un fondement légal aux évolutions institutionnelles récentes de la politique de la montagne principalement les **conventions interrégionales de massif** (paragraphe VII).

Les compétences **des comités de massif** évoluent sensiblement notamment en matière de classement environnemental où leur consultation préalable à toute décision devient obligatoire (article 180), mais avec la confirmation de certains outils tels que les prescriptions particulières de massif (article 201) ou le schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif (paragraphe VIII).

Enfin, la **composition du Conseil national de la montagne** se trouve légèrement modifiée avec l'augmentation du collège des parlementaires qui passe à cinq députés et cinq sénateurs (au lieu de quatre), trois d'entre eux devant être membres de la commission en charge des affaires économiques (paragraphe IV du A.)

Sur les déclinaisons de la spécificité montagne

La spécificité montagne telle que la rappelle la loi DTR trouve assez peu d'applications dans la loi même. On peut néanmoins en pointer trois dont l'intérêt semble manifeste et ouvre certaines perspectives dans les domaines visés :

- Le principe d'une **alternative à la politique de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)** (article 196) est affirmé avec l'obligation pour les agences de bassin, de prendre en compte dans leurs programmes de financement pluriannuels les aménagements réalisés par les agriculteurs de montagne pour préserver la qualité des eaux (consacrant ainsi le principe d'une solidarité de l'aval vers l'amont),
- La **notion de « service au public »** (article 182) permet de considérer comme étant d'intérêt général en montagne un petit commerce, un artisan ou un praticien médical,

- L'institution d'une **servitude de piste forestière** (article 198) permet de dépasser l'imbroglio juridique pour l'obtention de l'autorisation expresse du propriétaire des parcelles traversées pour pouvoir exploiter une propriété sylvicole enclavée,
- L'**avantage fiscal en faveur de la restauration des chalets d'alpage** (possibilité de dégrèvement de la taxe pour reconstruction... non compensée) introduit par le paragraphe IV l'article 35 peut être regardé comme une prise en compte des enjeux spécifiques que représente cette catégorie particulière du patrimoine bâti,
- Enfin, la possibilité de création de **sections produits de montagne** au sein des interprofessions (article 31) peut constituer le ferment d'une politique incitative en faveur de la qualité conduite et maîtrisée par les professionnels eux-mêmes.

Sur le plan financier

La possibilité de créer une taxe intercommunale de séjour par réversion (art 184) ne fait qu'explicitier une potentialité du droit préexistant ; par contre l'institution d'une taxe intercommunale additionnelle de séjour a été retirée du texte.

Sur le plan de l'urbanisme

C'est en matière d'urbanisme que le volet montagne est le plus prolixe et introduit un grand nombre de clarifications :

- **Les règles de construction en bordure de lac**
L'article 188 réécrit pour partie et complète l'article L.145-5 du code de l'urbanisme sur l'inconstructibilité des lacs de montagne sur une bande 300 m, en y apportant trois nouveautés :
 - o L'innovation principale consiste à permettre la détermination par une étude d'urbanisme des secteurs à protéger aux abords des lacs de montagne et des secteurs dans lesquels les constructions et aménagements sont autorisés et ouvrant la faculté, sous réserve, d'exclure certains types de lacs.
 - o Le même article rétablit une rédaction compréhensible des équipements autorisés en bordure de lacs, parmi lesquels les équipements nécessaires à la pratique de la promenade et de la randonnée.
 - o Enfin, cette nouvelle rédaction résout le problème de l'application extensive de cet article aux communes situées en dehors de la zone de montagne mais riveraines d'un lac bordé d'au moins une commune de montagne en précisant que cette extension n'est praticable que si au moins ¼ des rives sont situées en zone de montagne.
- Les difficultés liées au **chevauchement des lois littoral et montagne** sont résolues avec l'article 191 qui supprime dans l'art L.146-8 du code de l'urbanisme les mots « avec rejet en mer ». La procédure d'autorisation ministérielle dérogatoire à l'interdiction de construire dans une bande de 100 mètres sur le littoral pourra s'appliquer à tout projet de station d'épuration qu'il se situe sur le littoral maritime ou bien sur la rive d'un plan d'eau intérieur de 1000 ha. Cela résout donc en principe le problème principal en matière d'urbanisme que posait le chevauchement des lois littoral et montagne, mais autrement les plans d'eau intérieurs de plus de 1000 ha ne peuvent pas bénéficier de la possibilité introduite par l'art 188 d'une urbanisation planifiée par un document d'urbanisme...

- La **simplification de la procédure UTN** est consacrée par l'article 190. Elle comprendra à l'avenir deux niveaux d'instruction, devant la commission spéciale du comité de massif ou bien devant la commission départementale en charge des sites et paysages, selon la nature et l'ampleur du projet. Le débat sur cette disposition a été l'occasion d'activer une concertation sur la rédaction du décret d'application qui en fixera les seuils et qui est toujours en cours.
- Une précision à la **servitude chalet d'alpage** est apportée par l'article 189 indiquant que la servitude qui peut être assortie à leur rénovation consiste à ne pas pouvoir être raccordée aux réseaux.
- **La définition des refuges** (article 193) leur confère un statut juridique autonome leur évitant de subir l'application de normes réglementaires qui ne sont pas adaptées à leur situation objective.
- Enfin la **servitude piste de ski** est étendue et précisée (article 179 partie B) : elle s'appliquera désormais tout aussi bien aux pistes de ski nordique que de ski alpin et tiendra compte des situations pré-existantes (l'obligation de passer à au moins 20 m des maisons étant ingérable dans nombre de stations).

3. LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE REVITALISATION RURALE (ZRR)

a) Zonage (art 2 - I.-2° / réécriture de l'article 1465 A du CGI)

Pour appartenir à une zone de revitalisation rurale :

- Les critères socioéconomiques d'identification restent inchangés, à savoir :
 - soit appartenir à un arrondissement ou canton « très » faiblement peuplé¹,
 - soit appartenir à un arrondissement ou canton faiblement peuplé¹ et (au choix) :
 - enregistrer un déclin global de la population,
 - un déclin de la population active,
 - comprendre une forte proportion d'emplois agricoles.
- De même que l'échelon d'identification reste communal.
- Mais avec l'obligation nouvelle d'appartenir à un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) à fiscalité propre.

La grande innovation consiste donc dans l'avènement de **l'EPCI à fiscalité propre comme critère majeur de classement** combiné au critère de population (dès lors que 50% de la population de l'EPCI est déjà incluse en ZRR). Pour les communes classées en ZRR car répondant aux critères individuels mais relevant d'un autre statut, c'est-à-dire non adhérente à un EPCI ou adhérent à un EPCI ne répondant pas aux critères de classement, des mesures de rattrapage sont prévues (voir tableau).

Une évaluation du dispositif rénové sera présentée au plus tard fin 2009.

¹ Les critères de densité de population jusqu'ici utilisés (moins de 31 hab/km² pour les cantons et 33 hab/km² pour les arrondissement) disparaissent de la rédaction de l'article 1465 A. Un décret doit les déterminer.

Communes actuellement éligibles ZRR	expiration du régime	au 31 décembre 2006
Communes actuellement éligibles ayant rejoint avant le 1 ^{er} janvier 2005 un EPCI à fiscalité propre mais non éligible sur la base des nouveaux critères	maintien de l'éligibilité indépendante	jusqu'au 31 décembre 2009
Communes actuellement éligibles rejoignant après le 1 ^{er} janvier 2005 un EPCI à fiscalité propre mais non éligible sur la base des nouveaux critères	expiration du régime	au 31 décembre 2006
Communes répondant aux critères et membres d'un EPCI à fiscalité propre	éligibilité indépendante	jusqu'au 31 décembre 2009
EPCI à fiscalité propre dont 50% de la population répond aux critères communaux	entièrement éligibles	jusqu'au 31 décembre 2009

b) Mesures

L'exonération de taxe professionnelle (art 2 I.-1°), rigoureusement encadrée (entreprises de 4 salariés maximum dans les communes de moins de 2000 habitants) est également élargie aux profits des professions libérales non commerciales (relevant de l'article 92 du CGI). Elle concerne aussi les **reprises** d'entreprises artisanales et commerciales ainsi que les créations, y compris pour les opérations effectuées depuis le 1^{er} janvier 2004.

Les zonages et mesures propres aux territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP) sont prolongés **jusqu'à fin 2006**.

L'ensemble des mesures comprises à l'article 2 est compensé par l'Etat. (Art. 2)

Les mesures d'exonération autrefois compensées par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) sont désormais compensées directement sur le budget de l'Etat (Art. 3).

L'article 4 institue le département comme chef de file de la politique ZRR via des conventions ciblées.

L'article 5 prolonge et aménage le régime d'amortissement pour les travaux de construction ou de rénovation relatifs à l'immobilier d'entreprises jusqu'au 1^{er} janvier 2007.

L'article 6 aménage le mécanisme de reversement des exonérations fiscales pour les entreprises qui cesseraient volontairement leur activité ou la délocaliserait moins de 5 ans après avoir bénéficié des aides.

L'article 7 étend les mesures ZRR jusqu'alors réservées aux artisans aux professions libérales visées par l'article 92 du CGI.

L'article 8 fait passer de 2 à 5 ans l'exonération d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu pour les entreprises créées en ZRR entre le 01/01/04 et le 31/12/09.

L'article 9 prolonge de 2 à 5 ans l'exonération des entreprises industrielles, artisanales et commerciales exerçant en ZRR pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, la Taxe Professionnelle (TP) et les cotisations aux chambres consulaires.

L'article 10 prévoit que les communes ou EPCI peuvent exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties les logements acquis puis réhabilités avec une aide de l'ANAH et **destinés à la location permanente**.

L'article 11 permet aux collectivités finançant l'acquisition, la construction ou la livraison d'un immeuble à usage professionnel, loué à titre onéreux, de déduire la TVA du loyer.

L'article 12 autorise les communes, en cas de défaillance de l'initiative privée, à confier la responsabilité de la création ou de la gestion d'un service nécessaire à la satisfaction de besoins de populations en milieu rural à une association loi 1901 ou à toute autre personne. Elle pourra également leur apporter des aides pour remplir cette mission.

L'article 13 résume les missions et objectifs assignés à la politique ZRR.

L'article 14 impose des mesures de concertation préalables avant toute mesure de modification de la carte scolaire du second degré.

L'article 15 réaménage le régime des exonérations de cotisations sociales pour les salariés d'entreprises situées en ZRR.

Enfin, l'article 17 détaille le rôle et les attributions des SIDER (sociétés d'investissement pour le développement rural). On peut s'étonner que leur champ d'action ait été restreint aux zones de revitalisation rurale.

4. UN RENOUVEAU POUR LA RURALITE ?

- **Au niveau national : solidarité et conférence annuelle**

L'article premier de la loi est un article d'orientation au contenu double :

- D'une part, il reconnaît la spécificité des territoires ruraux sans évoquer leur diversité, ce qui tend à « dissoudre la montagne dans le rural », cette spécificité étant assortie de l'affirmation d'un droit à la solidarité nationale,
- D'autre part, il institue une conférence de la ruralité, sous la présidence du Premier ministre.

A noter dans le même registre, la création d'un Conseil national du littoral, à l'instar du Conseil National de la Montagne (CNM).

- **En matière d'économie et d'emploi**

Hors ZRR, on trouve peu de mesures à destination des entreprises. Les seules catégories d'agents économiques concernés sont principalement les agriculteurs (et dans une moindre mesure les forestiers) et les pluriactifs.

S'agissant des **exploitations agricoles**, la loi apporte plusieurs facilités dans leurs modes de transmission (article 22) et de gestion (article 27 à 29).

Concernant le **marché des fruits et légumes** plusieurs articles visent à organiser les situations de crise et à offrir des garanties de revenus minima aux producteurs (articles 23, 24 et 32 à 35).

Les mesures en faveur des **travailleurs saisonniers et pluriactifs** sont quant à elles relativement nombreuses (22 dispositions, des articles 49 à 71). Certaines dispositions parmi les plus attendues par les professionnels ont dû être abandonnées, telles que le droit à un

traitement égalitaire avec les autres travailleurs la généralisation des caisses pivots et des guichets uniques ou encore le droit à une reconduction automatique des embauches au-delà d'une certaine ancienneté.

En tout état de cause, certaines mesures représentent des avancées conséquentes :

- **L'adaptation du régime des 35 heures au secteur du déneigement** (article 51),
 - **Mixité privé/public des groupements d'employeurs** (articles 56 à 59) notamment à travers la possibilité de constituer des réserves défiscalisées (article 57),
 - Meilleure reconnaissance du **conjoint-collaborateur** notamment hors agriculture ou au regard des possibilités de formation (articles 66 et 68),
 - Clarification de l'identification de **l'activité principale** (article 64)... (il est envisagé de revenir sur ce sujet dans la prochaine loi d'orientation agricole),
 - Prise en compte de l'ancienneté dans les contrats saisonniers (article 52),
 - Libre **choix de la commune de scolarisation** des enfants de saisonniers (article 50).
- **En matière de services publics**

Ce chapitre était un des plus attendus. Le texte initial ne comportait pourtant qu'une seule disposition ouvrant les maisons de services publics à la mixité (article 107). Outre celle-ci, le chapitre consacré aux services publics comporte quatre mesures majeures :

- **La réécriture de l'article 29** de la loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995 sur lequel se fonde la politique de l'Etat en matière de services publics (article 106),
 - **L'encadrement du conventionnement** entre l'Etat et les collectivités pour le maintien territorial des services publics en précisant le contenu des conventions, leur durée minimale (3 ans), l'obligation de compensation financière prévue par l'Etat en ZRR ou en ZRU, et surtout interdisant toute charge financière non inscrite dans la convention sur les collectivités (article 105),
 - **La mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour les maires de petites communes** (moins de 10 000 habitants ou EPCI de moins de 20 000 habitants) en vue d'instruire les permis de construire (article 103),
 - **L'unicité du tarif postal sur tout le territoire** s'agissant du secteur réservé, hors envois en nombre (article 104).
- **En matière foncière**

La politique foncière est en grande partie refondue tant dans ses objectifs, qui s'ouvrent, au-delà des considérations strictement agricoles, notamment au paysage et à la prévention des risques (articles 77 et 78), que dans l'organisation décentralisée des intervenants de ce domaine où le département devient chef de file (article 83) au lieu de la région comme le proposait le texte initialement.

Les mesures contenues dans la loi du 14 août 2004 relative aux responsabilités locales, sur la gestion des **sections de communes**, sont améliorées par la loi DTR (articles 203 et 204) en permettant la mise en vente de biens sectionnaux non seulement pour la réalisation de lotissements mais également pour tous projets d'intérêt public listés par décret, et en reformulant la procédure de leur attribution à bail.

- **En matière de pastoralisme**

Ce titre (articles 120 à 126) reprend les principales propositions qu'avait mises au point le groupe de travail interministériel sur ce thème dont Jean-Paul AMOUDRY avait été rapporteur et que le ministre de l'agriculture, Hervé GAYMARD, s'était engagé à reprendre. Pour l'essentiel, la loi instaure les conventions pluriannuelles de pâturage comme outil central de gestion des espaces pastoraux (article 120-V) qui acquièrent un véritable statut (article 120-II) ainsi qu'une place mieux reconnue dans le système agricole français (article 120-I) et bénéficient d'un prolongement pour 10 ans de leur exonération d'imposition foncière (article 123).

- **En matière d'environnement**

La loi ne définit pas la contribution des espaces naturels à la ruralité. Elle n'en procède pas moins à des apports substantiels sur au moins trois points :

- **Les zones humides** (articles 127 à 139) reconnues d'intérêt général, font l'objet d'un zonage et pourront de ce fait bénéficier d'une véritable politique (article 127). Leur fiscalité foncière est allégée (article 137) et les associations syndicales autorisées ont vocation à en être les gestionnaires (article 136). Les compétences du Conservatoire du littoral sont renforcées, notamment pour participer financièrement (mais marginalement) à des travaux sur le patrimoine immobilier qu'il concède (article 134), les travaux des collectivités étant éligibles au Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée - FCTVA - (article 135), ou pour préempter des terres situées en zones humides dans les départements côtiers (article 133).
- **L'affectation de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS) est étendue** au financement des travaux d'étude et d'inventaire ainsi qu'aux travaux d'aménagement des parcours sportifs (articles 138 et 139), dès lors que ceux-ci contribuent à la préservation des paysages et milieux.
- **Une dynamique nouvelle pour la gestion du réseau Natura 2000** en assurant aux élus la maîtrise des comités de pilotage (article 144), la prise en compte impérative - à moins d'une contre-motivation point par point - de leur avis ; dans la délimitation des périmètres et leur révision (articles 140 et 141), en instaurant la possibilité d'adhérer à des chartes Natura 2000 quand les actes de gestion requis n'appellent pas de contrepartie financières (article 143) et en exonérant à partir de 2006 les propriétés concernées d'imposition sur le foncier non bâti (article 146).

- **En matière d'urbanisme et de logement**

Le volet urbanisme de la loi DTR est assez fourni et la majeure partie des dispositions concerne directement la montagne (voir le paragraphe 2 consacré à la montagne).

- **La règle de distance des bâtiments agricoles** (article 79) est à nouveau précisée. Ainsi, dans les cas où cela a été encadré localement, les installations existant en deçà de la distance réglementaire peuvent s'agrandir nonobstant la proximité des habitations,
- **La conversion des bâtiments agricoles en logements sociaux** est rendue possible à travers l'action des SIDER (article 17),
- **Une incitation fiscale supplémentaire à la création de logements sociaux en ZRR** est instituée au profit de ceux qui bénéficient de subventions de l'ANAH (article 10) avec l'allongement de l'exonération de taxe foncière à 15 ans au lieu de 7.

▪ **En matière touristique**

L'ensemble des mesures relatives à la **réhabilitation de l'immobilier touristique** dans l'article 20 va constituer le nouvel article 199 decies F du code général des impôts, qu'il s'agisse de résidences de tourisme, de meublés touristiques ou d'appartements commercialisés dans le cadre d'un village résidentiel de tourisme.

Il s'appliquera aux contribuables demeurant en France sous la forme d'une réduction d'impôt sur le revenu pour tout travaux de reconstruction, d'agrandissement, de réparation ou d'amélioration effectué entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2010. Dans les trois cas, le propriétaire doit s'engager à mettre en location son bien sur une durée de 9 ans.

- **Pour les résidences de tourisme**, le zonage d'application est élargi aux zones rurales de l'objectif 2 mais ne concerne pas les communes situées dans des agglomérations de plus de 5000 habitants. Par ailleurs la nature des travaux éligibles est élargie et le taux de réduction d'impôt porté à 20% des dépenses sur les logements concernés. Les appartements doivent être destinés à la location imposable dans la catégorie des revenus fonciers. Le taux de réduction applicable est de 20% pour des dépenses plafonnées à 50.000 euros pour un célibataire, le double pour un couple.
- **Pour les meublés de tourisme**, le parc éligible doit avoir été achevé avant le 1^{er} janvier 1989, être classé meublé de tourisme et se situer sur le même zonage que précédemment. Le taux et les plafonds sont les mêmes que pour les résidences de tourisme. Les logements doivent être loués en meublés au moins 12 semaines par an.
- **Pour les appartements appartenant à un village résidentiel de tourisme**, le périmètre d'application est **l'Opération de Réhabilitation de l'Immobilier de Loisirs (ORIL)** quel que soit le lieu géographique où cette dernière se situe et le parc doit aussi dater de plus de 15 ans. Pour ces logements, le taux de réduction de l'impôt est de 40% et les plafonds de dépenses de travaux les mêmes que précédemment.