

Proposition de loi de modernisation et de renouvellement de la politique de montagne et de revitalisation rurale

EXPOSE DES MOTIFS

La proposition de loi comprend deux parties : la première est consacrée spécifiquement aux territoires de montagne tels que définis par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, la seconde aux zones de revitalisation rurale (ZRR) définies par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Les territoires de montagne, tels le Massif Central, les Pyrénées, les Alpes du Sud, la Corse, la Réunion, constituent une grande partie des ZRR. Les élus de montagne attachent donc une grande importance à la réussite d'une politique de revitalisation rurale qui a simplement été esquissée il y a huit ans. Il s'agit d'achever le projet du législateur de 1995.

PREMIERE PARTIE : DISPOSITIONS INTERESSANT LA MONTAGNE

La proposition de loi visant les zones de montagne a pour ambition d'engager la modernisation et le renouvellement de la politique de la montagne. Cette démarche est particulièrement justifiée par l'évolution constatée depuis 1985. La loi montagne de 1985 a pu être considérée à juste titre comme la charte commune du gouvernement et des populations de montagne. Elle introduisait pour la première fois dans notre droit une reconnaissance *de jure* de la montagne, de sa spécificité, du droit à la différence qui demeurent des acquis définitifs. Elle ouvrait la voie à une politique de la montagne allant bien au-delà de la compensation des handicaps, politique qualifiée d'« autodéveloppement. »

Les effets de cette politique ont été incontestablement positifs. Toutefois la mise en œuvre de ce dispositif spécifique aux zones de montagne n'a pas été réellement conforme aux vœux du législateur de 1985 : d'une part la réduction des inégalités entre la montagne et les autres territoires a été très partielle et variable selon les massifs, d'autre part l'objectif central qui était de confier pleinement la gestion et le développement de leur territoire aux montagnards a été de maintes façons remis en cause. Il s'ensuit que des différences importantes de développement subsistent entre les massifs et que beaucoup de représentants de la montagne estiment qu'ils ne disposent pas des moyens d'aller réellement de l'avant.

En conséquence la proposition de loi de modernisation et de renouvellement de la politique de la montagne poursuit, en cohérence avec la philosophie définie de façon unanime en 1985 par les deux assemblées, un objectif majeur qui est de renforcer les responsabilités et la capacité des populations, collectivités et organisations de montagne à prendre en mains leur destin. Cette nouvelle capacité doit être mise au service d'un développement équitable et durable de la montagne. Par développement équitable et durable les représentants des territoires de montagne entendent un développement qui assure d'une part l'égalité des chances entre la montagne et les autres régions et d'autre part la mise en valeur de façon équilibrée de toutes les potentialités de la montagne. Il s'agit donc de permettre à tous les territoires de montagne de jouer pleinement leur rôle économique, social, environnemental, sanitaire et culturel au profit de la nation et de la société.

La proposition de loi s'attache à mettre en œuvre quatre objectifs :

1. Renforcer l'engagement des Régions dans la définition et la mise en œuvre des politiques de massif où elles sont destinées à devenir les partenaires principaux de l'Etat, associant elles-mêmes étroitement les départements et simultanément, d'autre part, consolider les représentants directs des territoires de montagne, élus locaux et socioprofessionnels, dans leur rôle de proposition, d'expression des populations, de réflexion prospective grâce à un élargissement des pouvoirs et moyens des institutions, Conseil National de la Montagne et Comités de massif, où ils siègent ; quant à l'Etat il est invité à mobiliser davantage les administrations nationales et territoriales sur ces politiques, nationales et de massif, en renforçant la cohérence interministérielle et interrégionale de ses interventions.

2. Conforter les activités de la montagne qui mettent en valeur espace et ressources naturelles - agriculture, foresterie, tourisme, énergies renouvelables - en les engageant résolument vers des politiques de qualité, de maîtrise de filière et de maximisation locale de la valeur ajoutée d'une part et, d'autre part, rechercher toutes les possibilités de diversification de l'économie montagnarde en minimisant les contraintes de localisation grâce à une mise à niveau des services et infrastructures de communication et en accordant une attention particulière au développement des compétences dans les activités ou services peu sensibles à ces contraintes.

3. Assurer une meilleure maîtrise de la gestion et de l'utilisation de l'espace montagnard par les populations et collectivités de montagne en réaffirmant leur compétence générale de gestion des espaces ou milieux et en installant dans notre droit de l'environnement une procédure de gestion concertée et conventionnelle avec l'Etat sur les espaces sensibles à haute valeur environnementale qui peuvent être considérés comme d'intérêt national, où la décision doit être commune et la gestion déléguée dans un cadre contractuel définissant les objectifs à atteindre.

4. Réévaluer le niveau des services en montagne, d'une part en faisant obligation à l'ensemble des prestataires, publics ou privés, exerçant en droit ou en fait une mission de service au public, d'informer leurs partenaires sur l'organisation territoriale de leurs services et les prévisions à trois ans, d'en débattre au sein de la commission créée à cet effet par les lois d'aménagement du territoire, et, d'autre part, en s'engageant envers et avec les collectivités territoriales compétentes dans un contrat pluriannuel où les obligations des deux parties seront définies d'un commun accord et les transferts de charge compensés.

Comme indiqué, des dispositions plus étendues, plus fortes et plus incitatives sont prévues pour les territoires qui connaissent, en raison de leur situation, des difficultés plus accentuées, à savoir les zones de revitalisation rurale.

PRESENTATION PAR TITRE ET ARTICLE

La proposition de loi est introduite par trois articles généraux.

L'article premier fait du développement équitable et durable de la montagne l'objectif majeur de la politique de la montagne. Sa réalisation suppose la mise en œuvre de quatre moyens privilégiés : des responsabilités et des moyens accrus transférés aux populations et aux collectivités, une mise en valeur du territoire fondée davantage sur la recherche de la qualité et de la valeur ajoutée, une gestion de l'espace mieux maîtrisée par les populations, des services plus étendus et assurés de la pérennité et de la proximité.

L'article 2 invite le gouvernement à promouvoir la montagne sur le plan européen et international et à associer étroitement les représentants des territoires de montagne aux actions qu'il engage ou accorde qu'il conclut.

L'article 3 introduit une nouvelle définition de la montagne qui met en valeur sa spécificité et justifie qu'elle fasse l'objet d'une approche particulière et d'ensemble pour pouvoir donner naissance à des politiques en prise avec cette réalité très complexe et très riche.

Les quatre titres sont consacrés à la mise en œuvre concrète des objectifs tels qu'ils sont définis dans l'article premier.

I - Le titre 1^{er} « De l'organisation institutionnelle de la montagne » modifie très sensiblement le dispositif actuel :

Le Conseil National de la Montagne (**article 4**) est appelé à jouer un rôle nouveau : il doit non seulement participer activement à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de la montagne, mais également organiser et conduire le débat national sur la place de la montagne dans la nation et dans la société ; il voit son statut sensiblement modifié : toujours présidé par le Premier ministre, il est vice-présidé par délégation du Premier ministre par un élu qui dirige ses travaux et préside sa délégation permanente ; il dispose de ressources propres pour conduire des missions plus étendues d'étude, de contact, de rencontres et débats ; il s'élargit aux représentants des régions qui, décentralisation oblige, sont amenés à jouer un rôle plus important dans la politique de la montagne et des massifs.

Par ailleurs, une organisation nouvelle des massifs est mise en place : elle présente trois caractéristiques essentielles :

Elle est tripartite et repose sur :

- Un Comité de massif (**article 10**) qui gagne en indépendance grâce à des moyens propres et à une présidence désignée en son sein. Il a vocation à représenter toutes les parties du massif et toutes les forces vives : il est donc bien placé pour promouvoir l'interrégional et l'intersectoriel ; il prépare avec l'entente de massif et l'Etat la « charte de massif. »

- Une entente interrégionale de massif (**article 7**) qui doit permettre aux régions du massif de se hisser à une vision globale de ce territoire pour traiter en coopération des questions d'intérêt interrégional qui relèvent de leur compétence commune ; l'entente de massif devient le partenaire de l'Etat pour le contrat particulier de massif, la convention interrégionale de massif (**article 9**) dont l'importance est confirmée.

- L'Etat (**articles 5 et 6**) qui est invité à assurer une unité de décision et de gestion de ses moyens et de dialogue et de représentation doit mobiliser davantage l'ensemble de ses services sur les politiques de massif, ce qui devrait logiquement le conduire à transformer les commissariats de massif en véritables missions interministérielles et interrégionales.

Cette organisation tripartite est fonctionnellement unifiée, les tâches sont partagées de telle façon que les relations entre les trois institutions soient quasiment organiques : elles doivent élaborer ensemble une « Charte de massif » (**article 8**), s'associer pour préparer la convention interrégionale (**article 9**).

Elle est, enfin, solidaire financièrement : elle est en effet contractuelle, à la fois dans le cadre de la convention interrégionale et dans le financement commun du nouveau fonds pour l'innovation et l'expérimentation en montagne (FIEM) (**article 13**) ; elle doit aussi conduire, en raison de l'émergence d'un nouvel et puissant acteur, la région, à une mobilisation accrue des financements dans cette nouvelle dynamique institutionnelle.

Ainsi organisé le massif est prêt à se positionner sur le plan européen et à faire face à toute hypothèse de modification du régime des fonds structurels européens : prise en compte accrue de la problématique montagne au travers des programmes interrégionaux de massif, programmes à la carte selon les priorités arrêtées par les régions, maintien du système actuel mais avec une réduction des concours de l'Europe, assouplissement du régime des aides d'Etat dans les régions à handicap, etc.

Deux articles (**11 et 12**) sont consacrés spécifiquement à la Corse compte tenu de son statut spécial pour renforcer le rôle du Comité de massif dans les institutions corses et confier à la collectivité territoriale de Corse les fonctions dévolues aux régions ou à l'entente de massif.

II - Le titre II « Du développement économique et social » vise à renforcer les outils économiques, financiers ou fiscaux d'appui au développement, encore trop peu nombreux et trop faibles, et à lever certains blocages.

Il traite d'abord des outils qui concernent l'ensemble des secteurs. Est ainsi recréé, comme indiqué, un fonds d'intervention le FIEM, réactivation du FIAM de la loi montagne, dont le caractère parfaitement adapté à la situation de la montagne avait été largement démontré. Celui-ci renaît avec de nouvelles ambitions ou moyens : il a vocation à intervenir de façon plus ample car il est abondé de crédits d'Etat plus conséquents et des crédits de la région (**article 13**) mais créé sous la forme d'un compte d'affectation spéciale du Trésor rien ne fait obstacle à ce que d'autres ressources lui soient affectées, lors du débat au Parlement.

Dans l'appui au développement un rôle particulier est réservé aux groupements de communes à fiscalité propre qui assurent désormais la maîtrise d'ouvrage des projets de développement avec le concours des départements et en convention avec les régions. Leur dotation est relevée sur cinq ans très substantiellement pour mettre fin à une grave pénalisation des communautés de communes dans ce domaine de la répartition de la DGF (**article 14**).

Enfin, une solution est proposée pour régler la question, cruciale, de la transmission de l'entreprise familiale dans des zones où les héritiers ne peuvent pas assurer la reprise et où le maintien de l'entreprise et ou l'exploitation est considérée d'intérêt général par la collectivité : une suspension des droits de mutation durant 20 ans et une garantie de la collectivité sur les emprunts (**articles 15 et 16**).

Une grande attention est apportée à l'agriculture de montagne. Les mesures visent à :

- Mieux rémunérer les services environnementaux que rend l'agriculture de montagne ce qui conduit à renforcer et adapter la politique contractuelle agroenvironnementale (**article 17 -1°-2°-3°**),
- Encourager l'effort vers la qualité en allant au-delà de la simple dénomination montagne qui ne saurait apporter toutes les réponses dans ce domaine (**article 17 -4°**),
- Mieux préserver les terres agricoles : des droits de préemption sont ouverts au profit des communes et départements en cas de carence de la SAFER (**articles 17-5° et 19**),
- Financer la modernisation et la mise aux normes des bâtiments d'élevage : une ressource nouvelle est mobilisée sous la forme d'une fraction de la redevance des agences de bassin (**article 18**),
- Mieux exploiter les biens sectionnaux en donnant aux communes la possibilité de veiller à une meilleure gestion (**article 24**).

Un chapitre entier est consacré à la mise en valeur pastorale et aux associations foncières pastorales. Les mesures proposées visent à :

- mieux définir la notion d'espace pastoral (pâturages d'utilisation extensive et saisonnière) (**article 20 - 1° et 2°**)
- étendre la durée des baux ou concessions sous la forme de conventions pluriannuelles de pâturage et leur usage (**articles 20- 3°-4°-5° et 21 - 1° et 2°**)
- étendre les possibilités de constitution des AFP (**article 20-6° et 7°**)
- proroger de dix ans le régime d'exonération du foncier non bâti pour les propriétés en AFP (**article 22**)
- introduire un « statut » de chien de protection des troupeaux (**article 20 - 8°**)

Enfin, deux articles visent à faciliter une meilleure connaissance et maîtrise de l'utilisation des biens sectionnaux en veillant à ce que leur usage relève bien de l'intérêt collectif ce qui doit conduire - faute de revenu significatif de la section ou diminution importante des ayants-droits - à transférer avec précaution les biens de la section vers la municipalité (**articles 24 - 1° et 2°**)

Dans les autres secteurs d'activité les mesures prévues peuvent s'analyser comme des incitations accrues à mettre en œuvre des politiques qui marquent le pas en raison de blocages.

Pour le développement du tourisme il est prévu :

- Une modification des contrats d'aménagement touristique pour les rendre compatibles avec la loi Sapin : les durées de 18 et 30 ans indiquées dans la loi montagne de 1985 sont supprimées pour laisser place au régime général de délégation de service public qui ne prévoit pas de durée limite : cela devrait permettre de mieux tenir compte de la durée réel des amortissements qui sont un des éléments importants de la conclusion des contrats (**article 25**) ; de même une procédure conventionnelle est installée pour pouvoir grouper les délégations de service public (**article 26**),
- Une meilleure répartition des zones de congés dans le calendrier scolaire pour assurer un meilleur étalement dans l'intérêt des familles et des centres d'accueil ainsi que la coïncidence avec des semaines pleines pour ne pas pénaliser les familles (**article 28**),
- Un encouragement fiscal important pour la rénovation de l'immobilier de loisir sous la forme d'une possibilité de déduction des revenus fonciers pour les propriétaires qui réhabilitent leur logement et s'engagent à louer pendant six ans leur bien, le non-respect de cet engagement faisant disparaître l'avantage ; cette mesure est importante : seule, en effet, dans un contexte de réduction des aides à la réhabilitation, une mesure de nature fiscale paraît de nature à engager les propriétaires dans la voie de la réhabilitation, que celle-ci se fasse dans le cadre des ORIL ou non (**article 29**).

La proposition de loi cherche à valoriser le potentiel exceptionnel que représente la montagne sur le plan de la santé ; elle en reste à l'affirmation de principes destinés à orienter plus tard des mesures d'ordre réglementaire : prise en compte de l'environnement et des ressources climatiques et naturelles que peut offrir la montagne dans une politique de santé publique et de prévention bien pensée (**article 30 – 1°-2°-3°**).

Est également encouragée la mise en valeur de deux ressources d'avenir pour la montagne mais dans un strict respect de l'environnement et de minimisation des nuisances : l'énergie hydraulique (micro-centrales) et éolienne ; un schéma régional est institué pour celle-ci (**articles 31 et 32**) .

L'amélioration des conditions d'exercice de la pluriactivité fait l'objet de multiples dispositions. Elles visent une meilleure organisation administrative, la prise en compte des contraintes de la saisonnalité dans la durée du travail, l'introduction dans certaines conditions de clauses de reconduction du contrat de travail et de paiement de l'indemnité de précarité, le mode de calcul des cotisations et des ouvertures de droits sur les temps de travail réels, la levée d'obstacles juridiques au fonctionnement des groupements d'employeurs, la création ou la réservation de logements et des facilités pour l'éducation des enfants (**articles 33 à 38**).

III - Le titre III « De la gestion de l'espace et des ressources naturelles » a pour objet d'apporter une réponse de fond aux difficultés rencontrées par les collectivités de montagne dans l'exercice de leur mission de gestion de l'espace et des ressources naturelles, difficultés d'ordre juridiques, politiques, techniques, scientifiques et financières.

La proposition de loi redéfinit le rôle des collectivités territoriales dans la gestion de l'environnement en introduisant le principe de leur compétence de droit sur leur territoire (**article 39-1°**), le principe de la liberté du choix des voies et moyens de gestion dans le cadre des lois et règlements, en substituant donc à des obligations de moyens une obligation de résultat (**article 39-2°**), le principe de gestion concertée et conventionnelle sur les espaces à fort enjeu environnemental (**article 39-3°**). En application de ces principes les législations concernant Natura (**article 39-4° et 5°**) et les Parcs nationaux (**article 40**) ainsi que le pouvoir de police environnementale du maire (**article 41**) sont modifiés pour y introduire davantage d'information, de concertation, de contractualisation et de responsabilité.

De nouveaux moyens financiers sont apportés aux collectivités de montagne pour leur permettre de faire face aux charges et obligations nouvelles qui leur incombent en matière de gestion de l'espace et des ressources naturelles et d'acquies à la fois les compétences qui leur font défaut et les moyens d'intervention. Ce financement est assuré de deux façons :

- Par un prélèvement sur les ressources dégagées pour la construction et l'artificialisation du territoire au profit du maintien et de l'entretien d'espaces naturels à faible valeur productive et haute valeur environnementale ; un fonds départemental est créé dont le financement est assuré par une taxe (de 0,5% maximum) sur la même assiette que la TDENS ; mais cette ressource a une autre affectation : aider les communes et leurs groupements à faire face à leur mission de gestion de l'espace devenue de plus en plus technique et scientifique notamment dans le domaine de la biodiversité (**article 42-1° et 2°**). Une péréquation entre départements est établie afin qu'il y ait un véritable transfert des départements qui construisent vers ceux qui protègent et qui, de ce fait, manquent de ressources (**article 42-3°**),

- Par un relèvement général des dotations de fonctionnement des communes et de leurs groupements qui ont des espaces importants à gérer et peu de ressources alors que les frais d'entretien qui leur incombent sont de plus en plus élevés en raison du retrait de l'agriculture et des exigences contemporaines ; il est donc introduit des critères liés à l'importance des espaces naturels dans la répartition de la DSR 2ème fraction et par ailleurs un critère de potentiel fiscal superficiaire est introduit dans le calcul de la DGF des communautés de communes (**articles 43 -1°-2°-3°**).

L'article 43-4° vise à faire bénéficier les syndicats intercommunaux gérant les biens indivis des communes (commissions syndicales ou syndicats de vallée) d'une partie des concours financiers nouveaux qui seront versés aux communes en indivision.

L'adaptation des règles de construction en montagne ayant été traitée dans la loi DDUHC le chapitre sur l'urbanisme ne comprend que quatre dispositions. La première vise à renforcer la protection des terres agricoles en mettant en œuvre une procédure d'identification des terres à préserver selon l'article L.145-3-I, procédure qui repose sur leur introduction dans le document de gestion des terres agricoles prévu par le code rural ou à défaut de celui-ci par un inventaire dressé comme en matière d'enquête publique par la Chambre d'agriculture (**article 44-1°**). La deuxième autorise la construction d'équipements légers destinés à la randonnée et à la promenade sur les rives des lacs (**article 44-2°**). La troisième disposition vise à étendre la formulation retenue par la loi DDUHC « hameaux et groupes de constructions intégrées à l'environnement » au dispositif de protection des rives des lacs (**article 43-3°**). La quatrième disposition vise à mettre en place une procédure allégée pour les UTN dans le cas de petits projets ou de modification des installations (**article 44 – 4° et 5°**).

IV - Le titre IV « Des services à la population » vise à élever le niveau des services au public en montagne et plus généralement dans les zones difficiles d'accès ou de faible densité de population. A cet effet il part des dispositifs introduits par les lois d'aménagement et de développement (durable) du territoire du 4 février 1995 (loi Pasqua) et du 25 juin 1999 (loi Voynet) et par la loi du 13 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, mais les modifie sensiblement pour tenir compte des échecs enregistrés par ces nouvelles législations.

Le dispositif proposé repose sur trois procédures : l'une générale qui a pour objet de soumettre à information et débat l'organisation des services au public dans notre pays, l'autre qui vise à informer directement les intéressés, la troisième à organiser les rapports contractuels entre le gestionnaire du service et la population locale représentée par la collectivité et les élus.

Il s'agit donc d'abord d'une procédure d'information obligatoire par les organismes gérant des services au public sur l'organisation territoriale de ces services et sur les prévisions à trois ans. L'expérience révèle que l'information en amont est souvent la clé d'une bonne organisation car elle permet concertation et adaptation. Aussi faute de remplir cette obligation forte les décisions des organismes en question sont réputées illégales et par conséquent justiciables de procédures judiciaires. La Commission départementale d'organisation des services est invitée à débattre et à émettre un avis sur cette organisation territoriale (**articles 45**). Le CNADT est chargé de veiller au respect de ces dispositions et à la réduction des inégalités territoriales (**article 46**).

Le deuxième élément du dispositif est constitué par l'institution d'une procédure d'information préalable à toute modification du service, mise en œuvre au profit du maire, du président de groupement, du président de conseil général et du président du conseil régional (**article 47**).

Le troisième élément est la contractualisation concernant l'organisation d'un service qui de facultative devient obligatoire quand il y a modification substantielle de celui-ci. Dès lors la procédure de conventionnement est de droit si elle est demandée par la collectivité (**article 48**). Les obligations des parties sont précisées dans la convention. Tout transfert de charges est proscrit hors établissement d'une convention. Afin que l'Etat continue à assurer sa mission d'égalité des citoyens devant le service public il est prévu qu'il compense les charges transférées aux collectivités territoriales du fait de leur participation à l'organisation ou au financement du service. En conséquence de ce principe les modalités de remboursement de ces charges sont précisées. Pour les ZRR le remboursement est intégral. De plus des majorations de dotation de fonctionnement sont prévues pour les mêmes zones pour aider les collectivités à faire face aux charges nées de l'insuffisance des services publics (**article 49**). Le respect de ces obligations doit se faire sous le contrôle du juge comme toute obligation contractuelle.

Enfin une disposition connexe est introduite qui vise à faire des maisons de service public des maisons des services au public (**article 50**).

L'article 52 prévoit que le Ministre en charge des télécommunications peut accorder exceptionnellement à une collectivité la qualité d'opérateur d'un réseau local à haut débit quand il y a carence des opérateurs privés.

DEUXIEME PARTIE : DISPOSITIONS SPECIFIQUES AUX ZONES DE REVITALISATION RURALE

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) ont été introduites en même temps que les zones de redynamisation urbaine (ZRU), qui elles-mêmes ont donné naissance aux zones franches urbaines, par la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire. Mais contrairement aux ZRU et autres zones franches urbaines les dispositions dont bénéficient les ZRR n'ont connu aucun développement significatif. Or depuis 1995 la situation s'est sensiblement aggravée dans la grande majorité de ces zones. Il y a donc urgence à renforcer un dispositif qui s'est montré peu efficace à la fois par l'insuffisance des moyens et par l'absence d'un acteur local puissant qui prenne réellement la responsabilité de cette politique et mobilise les moyens nécessaires à sa réussite.

Juridiquement la proposition de loi s'appuie sur la loi du 4 février 1995. Celle-ci qui consacrait une section aux zones de revitalisation rurale constitue un socle solide sur lequel il a été décidé de s'appuyer pour la présente proposition de loi. Ainsi le choix a été fait de réécrire le texte de 1995 en le développant. La filiation avec cette démarche est donc clairement indiquée.

L'article 53 de la loi inscrit donc la deuxième partie de la présente proposition comme une section nouvelle et considérablement enrichie de la loi de 1995. Elle substitue aux articles 61 à 64 de la loi du 4 février 1995 les articles 54 à 73 de la présente proposition de loi. Elle précise également la durée des mesures d'exonération fiscale et sociale proposée : du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2008, soit cinq ans (**article 72**).

L'article 54 définit les cinq objectifs majeurs de la politique de revitalisation rurale :

- Offrir aux entreprises un environnement favorable à leur création, installation, développement,
- Renforcer le réseau des services à la population, la qualité de l'habitat et l'offre de logement,
- Lutter contre la déprise agricole et forestière, maintenir des paysages ouverts,
- Rattraper le retard en matière d'infrastructures de transports et de communications,
- Mettre en place des formations adaptées aux problématiques du développement territorial.

L'article 55 élargit l'éligibilité des mesures intéressant les ZRR aux communes qui ne sont pas classées mais qui appartiennent à des groupements à TPU dont la majorité des communes sont par ailleurs classées, ceci afin de ne pas rompre l'unité de ces groupements et la solidarité forte qu'ils mettent en œuvre. Cette disposition concerne une trentaine de cantons.

L'article 56 reprend un article de la loi du 4 février 1995 modifié par la loi du 25 juin 1999 (loi Voynet) qui invite l'Etat à mettre en place les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la politique des pays dans les ZRR.

La sous section 1 traite du rôle et des moyens des collectivités territoriales dans ces territoires.

L'article 57 définit la mission des départements, pièce désormais central du dispositif ZRR, puisque c'est à eux qu'appartient la responsabilité de mettre en œuvre cette politique : mettre en œuvre des programmes de développement concertés en partenariat avec l'Etat et, à sa demande, la région. Obligation leur est faite de présenter ces programmes avant la fin du premier semestre 2004.

L'originalité de la démarche proposée pour les ZRR réside donc largement dans le rôle donné au département dans l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique. De même que la politique de redynamisation urbaine et de zone franche urbaine ne serait rien sans l'acteur puissant qu'est la ville, de même il s'agit de confier au département ce rôle d'animateur, d'assembleur de ces politiques, de rassembleur des forces vives locales, de catalyseur. Il doit être le pivot de cette politique s'appuyant en aval sur les groupements de communes, en amont sur la région, et en partenaire principal de l'Etat. Cela justifie que des moyens importants soient donnés aux départements qui sont

à la fois les plus faibles et les plus concernés, à savoir les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale. C'est en effet l'absence d'un maître d'ouvrage central et d'un animateur qui est largement à l'origine de l'échec de la politique de revitalisation rurale esquissée en 1995 mais jamais conduite à son terme.

Il est patent que les ZRR connaissent un sérieux déficit de l'initiative privée et un retard dans de nombreux domaines. L'action publique locale qui devrait être omniprésente pour suppléer à ces carences est largement insuffisante. C'est pourquoi il apparaît que la priorité doit être celle du renforcement des collectivités territoriales. Une série de mesures est proposée pour relever leur capacité d'action en accroissant sensiblement sur cinq ans leurs moyens financiers (**article 58 -1°-2°-3°-4°- 5°-6°**).

- Majoration de 20 % de la DDR pour les départements éligibles à la DFM et éligibilité des politiques de services au bénéfice de la DDR (limitée en principe au seul développement économique),
- Progression de la DFM de 10 % par an durant cinq ans (au lieu de 5% en moyenne),
- Majoration de la DGF des communes et communautés de communes durant cinq ans pour faire face aux charges exceptionnelles en matière de service qu'elles doivent assumer,
- Répartition mieux orientée vers les ZRR et ZRU du fonds de correction des déséquilibres régionaux.

La sous section 2 modifie et renforce le régime des aides à l'installation et au développement des entreprises.

Les zones de revitalisation rurale se caractérisent par un tissu économique très lâche qu'il convient de renforcer et de structurer. La proposition de loi met en place une politique plus énergique et plus complète d'encouragement à la création et au développement des entreprises en renforçant et étendant la panoplie des mesures financières et sociales. Par celles-ci elle s'efforce donc de réduire les handicaps que connaissent ces entreprises face à des marchés moins accessibles et un environnement moins porteur et des infrastructures insuffisantes (**articles 59 – 1°-2°-3°, 60-1°-2°-3° et 61**) :

- Majoration des aides directes et indirectes des collectivités territoriales et régime d'instruction des demandes d'aide à l'emploi ou à la création d'entreprises décentralisées au département plus proche du terrain pour ce type d'action,
- Extension et renforcement du dispositif actuel d'exonération de TP pris en charge par l'Etat : toutes activités (sauf professions libérales mais les médecins et auxiliaires médicaux qui s'installent en bénéficient pendant trois ans), conditions d'investissement et de création d'emploi mieux affichées et assouplies,
- Exonération d'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés étendue aux mêmes bénéficiaires et portée à trois ans, et assouplissement de la condition d'exercice d'activité dans les ZRR (possibilité qu'une partie des moyens d'exploitation soit en dehors, car nombre d'entreprises de ces territoires sont en fait des décentralisations de zones plus dynamiques),
- Exonération de cotisations sociales patronales portée de un an à cinq ans (dégressif la quatrième et cinquième année).

La sous section 3 renforce le dispositif des services aux populations notamment dans le domaine de l'amélioration de l'habitat et du logement.

L'insuffisance des services à la population et des infrastructures constitue un facteur très limitant du développement économique et social. Cette situation est vécue comme une injustice et comme une forme d'exclusion de la collectivité nationale. La proposition de loi vise donc prioritairement à faire bénéficier les habitants de ces zones des politiques nationales dont ils sont plus ou moins écartés. La proposition met l'accent particulièrement sur deux secteurs : l'habitat, en raison du grand retard pris dans la modernisation et dans l'offre de logements sociaux et les services sociaux et médico-sociaux, en raison de la fragilité d'une large partie de la population et de son isolement. Le dispositif s'articule autour des mesures suivantes :

- Reprise de l'article de la loi du 4 février 1995 modifié qui constituait les ZRR en territoires de référence pour l'organisation des services au public : cette disposition garde toute son importance (**article 62**).

- Majoration en ZRR des aides introduites par les lois de finances à l'achat d'un véhicule GPL pour tenir compte des frais supplémentaires occasionnés aux particuliers vivant dans ces territoires par l'isolement et l'absence des services de proximité (**articles 63 et 64**).

L'article 65 renforce les interventions des services qui relèvent de l'action sociale et médico-sociale et notamment l'aide à domicile, essentielle pour les personnes seules ou fragilisées de ces territoires qui en raison du vieillissement de la population sont très nombreuses, mais aussi pour les jeunes mères de famille :

-Le 1°) et le 2°) visent à faire prendre en compte dans la répartition des moyens de ces politiques non seulement les groupes sociaux cibles traditionnelles de ces politiques mais également le contexte territorial dans lequel se trouvent ces populations ; il s'agit en quelque sorte de croiser les politiques sectorielles et les politiques prioritaires d'aménagement du territoire.

-Le 3°) ouvre la possibilité de regrouper les personnes âgées éligibles à l'aide à domicile dans les bourgs durant l'hiver, mesure de grande importance en ZRR de montagne.

-Le 4°) invite à tenir compte des territoires prioritaires dans la répartition des dotations régionales effectuées au titre de l'action sociale.

-Le 5°) ouvre la possibilité de moduler les tarifs des prestations de l'aide à domicile et la prise en compte des frais professionnels, notamment de déplacement, plus élevés en montagne et en ZRR.

L'article 66 vise à mettre en œuvre un programme d'action départemental pour impulser la politique de l'habitat et du logement et mobiliser davantage les crédits existants dans les départements ou une action plus volontariste s'impose en raison de la faiblesse de la demande spontanée (isolement), de l'absence ou l'insuffisance des organismes spécialisés à quoi il convient d'ajouter la faiblesse des collectivités territoriales de premier rang.

L'article 67 poursuit le même type d'objectifs que l'article 65 : il s'agit de mieux cibler les zones prioritaires d'aménagement du territoire dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat et du logement et d'assurer ainsi une plus forte cohérence entre l'aménagement du territoire et une politique sectorielle. L'article vise donc à introduire dans les principes généraux de la politique d'habitat et du logement des préoccupations territoriales et notamment des critères de répartition des concours ou de mise en œuvre de ces politiques qui permettent de mieux prendre en compte les territoires prioritaires.

La sous section 4 a pour objet de mettre en œuvre des procédures de réouverture de l'espace et de reconquête du territoire.

L'abandon de l'espace, la déprise agricole, la fermeture des paysages constituent une des autres caractéristiques de ces territoires, à la fois conséquence et cause de l'exode. Ainsi s'installe une spirale de déclin et d'abandon, en rendant visible en permanence aux yeux de tous les stigmates de cet abandon et de ce déclin. Il convient donc de se donner les moyens de rouvrir l'espace et de reconquérir le territoire par des politiques volontaristes et de susciter par des réalisations exemplaires un nouvel optimisme quant à l'avenir du territoire et montrer qu'il n'y a pas de fatalité dans le déclin. Lutter contre la déprise agricole et forestière, maintenir des paysages ouverts constitue donc un objectif prioritaire de la politique de revitalisation rurale.

L'article 68 introduit à cet effet un nouveau concept celui d' « Aménagement intercommunal de l'espace » au sein du chapitre II « Aménagement rural » du titre premier « Développement et aménagement de l'espace rural ». Il ne s'agit pas d'une procédure d'aménagement foncier classique où l'Etat a toujours la maîtrise d'ouvrage ou le contrôle. Il s'agit de donner aux collectivités territoriales et singulièrement aux communautés de communes la possibilité d'agir par la voie contractuelle, plus souple et plus adaptée à certaines formes d'action, à certaines situations et à certains territoires. En l'occurrence il s'agit d'engager, à l'image de certaines expériences particulièrement intéressantes dans des territoires soumis à une forte déprise et à l'envahissement de la friche et de la forêt, un « plan intercommunal de réouverture et de reconquête du territoire ». Ce plan est mis en œuvre à

travers des actions et des aides qui sont toutes définies par voie contractuelle. Il doit donc être négocié avec le département qui sera le premier partenaire en termes d'aide, mais aussi avec l'Etat et la région et d'autres établissements publics (parc naturel régional). Le département compte tenu de sa mission dans l'aménagement de l'espace rural pourrait être le négociateur pivot et assurer une coordination départementale de ces actions.

La nature et le montant des concours de l'Etat sont définis d'un commun accord dans le cadre de la convention (**article 69**). On entre ici dans une expérimentation intéressante. L'Etat doit de son côté se laisser une certaine liberté de manœuvre pour pouvoir s'adapter à ce type de demande qui correspond bien à l'esprit de la nouvelle décentralisation inscrite dans la Constitution.

La réouverture de l'espace implique que les possibilités de défrichement soient étendues dans les zones où les taux de boisement sont très élevés et les plantations anarchiques : c'est ce que vise **l'article 70** en portant à 10 hectares le seuil à partir duquel il faut obtenir une autorisation de défrichement, mais ceci dans le cadre exclusif du plan de réouverture.

La sous section 5 ouvre la possibilité de mettre en œuvre des zones franches rurales.

Au sein de ces ZRR ou hors de ces territoires se trouvent des zones qui connaissent des difficultés exacerbées dues à la disparition de pans complets d'activités et à une situation économique et sociale désastreuse. La proposition de loi pose le principe de mise en place de zones franches rurales pour ces territoires choisis très sélectivement (**article 71**). Les critères de délimitation prennent en compte la réduction des bases de TP, le taux de création d'entreprises, le revenu fiscal des habitants. Obligation est faite au gouvernement de mettre en œuvre ce dispositif dès 2004.

L'article 73 a pour objectif de moraliser le régime des aides aux entreprises. En cas de cessation volontaire d'activité durant la période ouverte pour le bénéfice de ces mesures (2004-2008) ou moins de cinq ans après l'expiration de cette période (2009-2013), l'entreprise est tenue de s'acquitter des sommes qu'elle n'a pas versées (exonération) ou de rembourser les sommes perçues.