

N° 61

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 octobre 2015

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi de M. Pierre JARLIER et plusieurs de ses collègues
visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural,

Par Mme Annick BILLON,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, *président* ; MM. Guillaume Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, *vice-présidents* ; Mme Natacha Bouchart, MM. Jean-François Longeot, Gérard Miquel, *secrétaires* ; MM. Claude Bérit-Débat, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Alain Fouché, Benoît Huré, Mme Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Cyril Pellevat, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspard, Paul Vergès.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 470 (2014-2015) et 62 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION	5
AVANT PROPOS.....	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. UNE FRAGMENTATION DES MOYENS DÉDIÉS AU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX EN DIFFICULTÉ.....	9
A. UNE FRANCE RURALE CONFRONTÉE À DES FRAGILITÉS STRUCTURELLES ET À DES DIFFICULTÉS CONJONCTURELLES.....	9
B. DES MESURES DE SOUTIEN FRAGMENTÉES ET INSUFFISANTES	10
II. LES CONTRATS TERRITORIAUX, OUTILS D'UNE POLITIQUE INTÉGRÉE ET PARTENARIALE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT RURAL	12
A. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI	12
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	14
EXAMEN DES ARTICLES	17
• <i>Article 1^{er}</i> Objectifs de la politique de cohésion territoriale et rurale	17
• <i>Article 2</i> Critères d'identification des territoires ruraux en difficulté.....	18
• <i>Article 3</i> Signataires des contrats territoriaux	19
• <i>Article 4</i> Financement du contrat territorial	21
• <i>Article 5</i> Élaboration du contrat territorial	22
• <i>Article 6</i> Élaboration et approbation du contrat territorial	23
• <i>Article 7</i> Mise en œuvre du contrat territorial	24
• <i>Article 8</i> Prise en considération des objectifs de la politique de cohésion territoriale et rurale par la planification et la contractualisation locales	25
• <i>Article 9</i> Gel du régime des zones de revitalisation rurale pour les signataires d'un contrat territorial	26
• <i>Article 10</i> Conseil en ingénierie.....	27
EXAMEN EN COMMISSION.....	29
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	51
TABLEAU COMPARATIF	53

LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 14 octobre 2015, a examiné le rapport d'Annick Billon sur la proposition de loi n° 470 (2014-2015) de Pierre Jarlier et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 28 mai 2015, visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural.

L'objet principal de cette proposition de loi est de créer des contrats territoriaux de développement rural, afin de mettre en œuvre une politique de cohésion territoriale et rurale, en soutien aux territoires ruraux en difficulté. Signés entre l'État et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, ou à défaut, les syndicats chargés de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale, ces contrats prévoient les actions à conduire et les moyens à mobiliser pour soutenir le développement de ces territoires.

La commission a rappelé **l'intérêt de la contractualisation, qui permet le déploiement d'une politique plus intégrée et partenariale, offrant une vision de long terme aux territoires en difficulté**. La proposition de loi s'inscrit dans cette logique : elle met à disposition des élus locaux un instrument dédié au développement rural. En outre, elle dote les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux d'un outil efficace.

La commission a adopté **plusieurs amendements de la rapporteure visant à simplifier le dispositif, à le rendre plus opérationnel, et à l'adapter davantage à la réalité des territoires ruraux**, en tenant compte des dernières évolutions législatives, en particulier de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Elle a affirmé, à l'article 1^{er}, certains enjeux cruciaux pour le développement des territoires, tels que la couverture numérique ou l'accès aux soins. À l'article 3, elle a prévu qu'en l'absence d'un pôle d'équilibre, l'État signerait ce contrat directement avec un EPCI à fiscalité propre.

Dans un objectif d'allègement du dispositif, elle a supprimé l'article 4, dont elle a intégré les dispositions à l'article 3, en les simplifiant. Dans la même perspective, elle a allégé la procédure d'élaboration du contrat, à l'article 5, et supprimé les articles 6 et 7 concernant respectivement la signature du contrat et les responsabilités des signataires. À l'article 8, elle a adopté un amendement rédactionnel de simplification. Elle a supprimé l'article 10, après avoir intégré le principe d'un soutien de l'État et de ses établissements publics aux collectivités territoriales en matière d'ingénierie territoriale à l'article 5.

La commission a souhaité maintenir l'article 2 relatif aux critères d'identification des territoires en difficulté, ainsi que l'article 9 prévoyant un gel du régime des zones de revitalisation rurale pour les territoires faisant l'objet d'un contrat territorial.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

La ruralité est une richesse pour notre pays. Le monde rural est cependant confronté à des problèmes structurels amplifiés par la conjoncture économique : déclin démographique, désindustrialisation, recul des activités agricoles, baisse des revenus. Les habitants de ces territoires doivent faire face, au quotidien, à de nombreuses difficultés : fermeture de services publics, désertification médicale, fractures numériques, entraves à la mobilité...

Si ce diagnostic est largement partagé, les réponses apportées par le Gouvernement sont insuffisantes. Les différents dispositifs existants, qu'il s'agisse de zonages, d'appels à projets, de fonds d'aide ou de dotations, n'apportent que des solutions isolées, ciblées sur certaines portions du territoire et accordées au cas par cas, avec des inconvénients bien connus : saupoudrage des crédits, absence d'approche transversale des enjeux locaux, insuffisante visibilité dans le temps, manque de synergie entre les différents acteurs concernés... sans parler de la mise en concurrence des territoires entre eux, résultant du recours de plus en plus fréquent aux procédures d'appels à projets.

Certes, le Gouvernement a annoncé près de soixante-dix actions à l'issue des deux comités interministériels aux ruralités qu'il a organisés le 13 mars et le 14 septembre 2015. Mais ce chiffre ne fait que confirmer la fragmentation des mesures prises à destination des territoires, de façon sectorielle et isolée. Par ailleurs, certaines d'entre elles relèvent de dispositifs déjà mis en œuvre, ce qui accrédite le sentiment d'un simple « effet d'annonce ».

Cette situation contribue à développer chez certains de nos concitoyens un vrai sentiment d'abandon, renforcé par la baisse ininterrompue des dotations de l'État.

Dans ce contexte, la présente proposition de loi vise à mettre en place un nouvel outil d'aménagement du territoire à destination des territoires ruraux, en créant des contrats territoriaux de développement rural inspirés des contrats de ville. Elle privilégie ainsi une approche intégrée et partenariale des différentes dimensions du développement rural, en associant l'État et les collectivités territoriales.

Lors de sa réunion du 14 octobre 2015, votre commission a adopté plusieurs amendements de la rapporteure visant à simplifier le dispositif, le rendre plus opérationnel, et à l'adapter davantage à la réalité des territoires ruraux, en tenant compte des dernières évolutions législatives.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

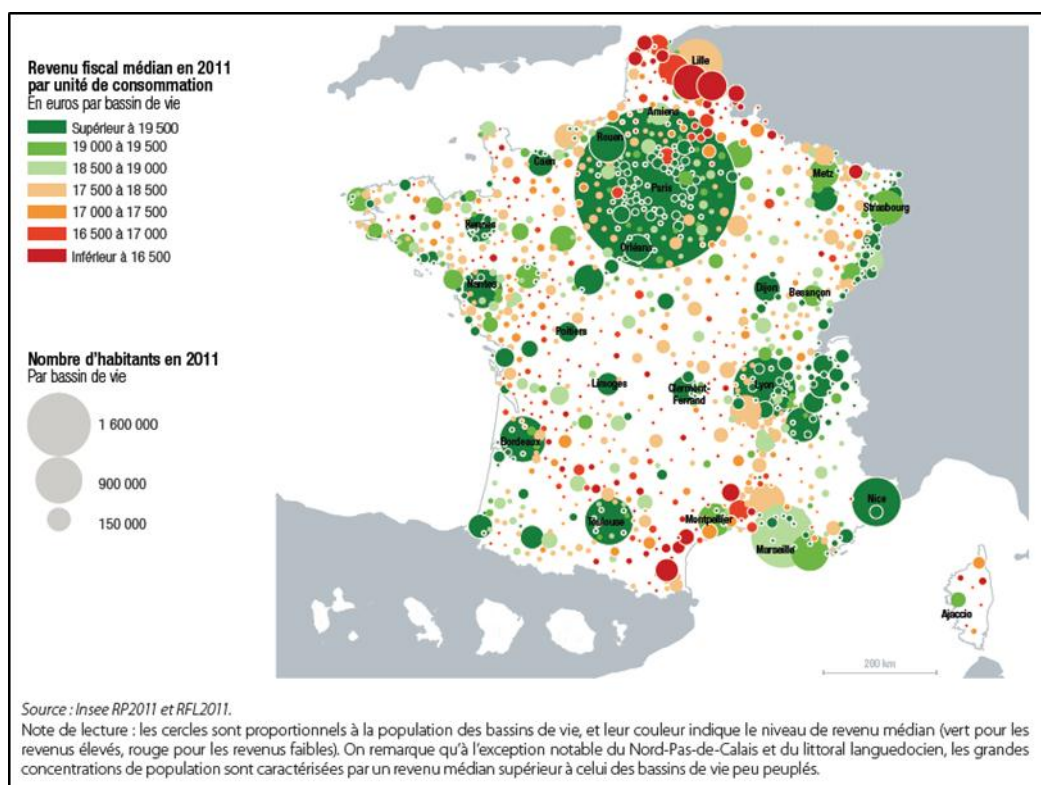
I. UNE FRAGMENTATION DES MOYENS DÉDIÉS AU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX EN DIFFICULTÉ

A. UNE FRANCE RURALE CONFRONTÉE À DES FRAGILITÉS STRUCTURELLES ET À DES DIFFICULTÉS CONJONCTURELLES

La ruralité constitue une richesse immense pour la France. Il s'agit d'un lieu de vie pour des millions de citoyens, doté de grands potentiels de développement. Ce cadre de vie et ces opportunités sont toutefois compromis par les difficultés croissantes que connaissent les territoires ruraux et leurs habitants.

Les territoires ruraux en difficulté sont caractérisés par une **diversité de situations** : mutation agricole, désindustrialisation, déclin démographique... À ces fragilités s'ajoutent des **obstacles quotidiens pour les habitants** : disparition des services publics, désertification médicale, fracture numérique, mauvaise desserte par les transports en commun, dégradation de l'habitat. L'attractivité de ces territoires, déjà concurrencés par les zones urbaines, tend ainsi à se dégrader davantage.

La crise économique a accru les disparités territoriales, en interrompant les phénomènes de convergence qui avaient pu être observés dans certaines zones. En matière de **revenu par habitant**, la situation des territoires ruraux s'est aggravée depuis 2008.



Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) note ainsi dans son rapport de 2015 : « *De fait, dès 2008, la tendance à la réduction des disparités territoriales en termes de revenu des habitants s'est inversée : les écarts se sont creusés, non seulement entre les territoires, mais également entre les individus. Les économies régionales qui étaient les moins dynamiques au cours des décennies 1990 et 2000 ont davantage souffert, et ce sont les populations fragiles (ménages les plus pauvres, métiers ouvriers, etc.) qui ont été les plus affectées.* »¹ Ce rapport constate également une **dégradation plus forte de l'emploi** dans les territoires où les activités industrielles et agricoles occupent une place importante dans l'économie locale.

La dégradation de la conjoncture sociale et économique tend ainsi à amplifier les faiblesses structurelles de nombreux territoires ruraux. Face à ces difficultés, les dispositifs de soutien apparaissent dispersés et insuffisants pour contribuer au développement des collectivités les plus fragiles.

B. DES MESURES DE SOUTIEN FRAGMENTÉES ET INSUFFISANTES

Le soutien au développement des territoires ruraux repose sur des dispositifs divers :

- **des zonages**, comme la prime d'aménagement du territoire (PAT) afin de soutenir les entreprises, et les zones de revitalisation rurale (ZRR) entraînant l'application d'exonérations fiscales et sociales et de bonifications des dotations ;
- **des fonds d'aide**, comme le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qui instaure une péréquation horizontale au profit des EPCI dotés de faibles ressources ;
- **des dotations**, comme la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour l'investissement des communes faiblement peuplées ;
- **des appels à projets**, concernant par exemple les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), la revitalisation des centres-bourgs, les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) et les pôles d'excellence rurale.

Dans son rapport consacré à l'hyper-ruralité en 2014², notre collègue Alain Bertrand soulignait **la fragilité particulière de certains territoires ruraux, et la dispersion des mesures de soutien.** Cette étude notait que les territoires en question font l'objet d'« *un florilège de dispositifs d'aide,*

¹ Rapport de l'Observatoire des territoires 2014 - 11 mai 2015 - Qualité de vie, habitants, territoires.

² Rapport remis à Mme Sylvia Pinel, ministre du logement et de l'égalité des territoires - 30 juillet 2014 - Hyper-ruralité : Un pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour « restaurer l'égalité républicaine » - Alain Bertrand

insuffisamment ciblés ou inefficaces » et de « *politiques sectorielles de l'État plus suivistes que proactives* ».

Un nombre croissant de dispositifs mis en place par le Gouvernement prend **la forme d'appels à projets**. Cette approche suppose que les collectivités disposent des ressources nécessaires pour élaborer des dossiers de candidature susceptibles d'être retenus. Or les territoires ruraux ont des moyens limités, notamment en matière d'ingénierie. La suppression du mécanisme d'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) en 2014 a remis en cause le soutien technique apporté aux territoires ruraux. Malgré la création la même année du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), par la fusion de services existants, et l'annonce en mars 2015 d'un dispositif expérimental d'appui interministériel au développement et à l'expertise en espace rural (« AIDER »), **le soutien apporté par l'État aux collectivités rurales dans ce domaine reste insuffisant**.

L'appel à projets pour la revitalisation des centres-bourgs témoigne d'une **mise en concurrence entre les collectivités territoriales**, défavorable aux collectivités peu dotées en ingénierie. Les services de l'État ont identifié 300 centres-bourgs éligibles à ce dispositif visant à soutenir les communes exerçant des fonctions de centralité pour les bassins de vie. À l'issue de l'appel à projets, seule une cinquantaine de centres-bourgs ont été sélectionnés, le plus souvent au bénéfice de communes dont le poids local est relativement important. Paradoxalement, ces procédures sélectives tendent à exclure les collectivités territoriales qui ont le plus besoin d'en bénéficier, et risquent, à terme, d'amplifier les disparités existantes.

En dépit des annonces gouvernementales, **les territoires ruraux fragiles ne font pas l'objet d'une prise en charge aussi dynamique et intégrée que les zones urbaines en difficulté**, qui sont soutenues par la politique de la ville, rénovée par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Les comités interministériels aux ruralités organisés par le Gouvernement le 13 mars et le 14 septembre 2015 ont annoncé près de soixante-dix actions, multipliant ainsi les mesures sectorielles. En privilégiant les effets d'annonce, et en s'appuyant sur des dispositifs parfois déjà mis en œuvre, ces déclarations ne contribuent pas davantage à une prise en charge transversale du développement des territoires ruraux.

Ces déclarations en faveur de la ruralité sont par ailleurs remises en cause par les baisses régulières de dotations. En 2014, les dotations de l'État aux collectivités territoriales ont été réduites de 1,5 milliard d'euros. Elles sont appelées à diminuer de 11 milliards pour la période 2015-2017. Le recul de la péréquation verticale assurée par l'État fragilise d'abord les collectivités rurales, dont le potentiel fiscal est limité.

Face à cette fragmentation de mesures sectorielles, et au manque de vision stratégique, **une concentration des actions et des ressources sur les territoires fragiles** est nécessaire, afin d'améliorer le soutien aux territoires en difficulté.

II. LES CONTRATS TERRITORIAUX, OUTILS D'UNE POLITIQUE INTÉGRÉE ET PARTENARIALE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT RURAL

A. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi vise à mettre en place un outil à destination des territoires ruraux, en créant des contrats territoriaux de développement rural inspirés des contrats de ville. Elle privilégie une approche **intégrée** des différentes dimensions du développement rural, et **partenariale** en associant l'État et les collectivités territoriales.

Les contrats de ville

Les contrats de ville existent depuis 1989. Par ces documents, l'État et les collectivités territoriales s'engagent sur un programme pluriannuel de développement social urbain, qui s'intègre dans le contrat de plan État-région (CPER). Ils ont été remplacés par les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) à partir de 2007, avant d'être à nouveau dénommés « contrats de ville ».

Récemment, la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a précisé leurs modalités d'élaboration et de conclusion. Les contrats sont conclus à l'échelle intercommunale. En sont signataires l'État et ses établissements publics, les communes et EPCI à fiscalité propre concernés, ainsi que les départements et les régions. D'autres partenaires peuvent aussi les signer, tels que la Caisse des dépôts et consignations, les organismes d'habitations à loyer modéré, les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, les organismes de protection sociale, les chambres consulaires et les autorités organisatrices de la mobilité. Ils sont conclus dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux, pour une durée de six ans.

Ces contrats doivent concourir à la réalisation des objectifs de la politique de la ville, définis à l'article 1^{er} de la loi : lutter contre les inégalités et les concentrations de pauvreté, agir pour le développement économique, favoriser l'intégration des quartiers dans leur unité urbaine, etc.

L'article 1^{er} de la proposition de loi définit les objectifs de cette nouvelle politique, dénommée politique de cohésion territoriale et rurale. Ils comprennent, notamment, la lutte contre les inégalités, le développement économique, l'amélioration de la mobilité ou de l'habitat.

L'article 2 détermine des critères limitatifs pour identifier les territoires ruraux en difficulté, à partir d'indicateurs mesurant le déclin démographique et l'emploi agricole.

L'article 3 identifie les signataires des contrats territoriaux de développement rural.

Lorsqu'il existe un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), ce contrat serait signé par l'État, le PETR et les EPCI à fiscalité propre qui le composent.

En l'absence de PETR, la proposition de loi prévoit que ces contrats sont signés par les syndicats mixtes responsables d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (articles L. 5741-1 à L. 5741-5 du code général des collectivités territoriales)

Créés à l'initiative de notre collègue Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis pour votre commission de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux permettent aux EPCI à fiscalité propre des zones rurales d'organiser leur coopération, sur le modèle des pôles métropolitains créés par la même loi, mais aussi des anciens pays, créés par la loi Voynet de 1999 et dont l'assise juridique a été supprimée par la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010.

Un PETR est un syndicat mixte fermé, composé de plusieurs EPCI à fiscalité propre réunis sur un périmètre d'un seul tenant et sans enclave pour réaliser un projet de territoire. Celui-ci définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social du territoire concerné.

D'après l'Association nationale des pôles d'équilibre et des pays (ANPP), 83 PETR, rassemblant 483 EPCI, ont été créés depuis l'adoption de la loi MAPTAM. 60 d'entre eux sont issus de la transformation de syndicats mixtes reconnus comme pays avant l'entrée en vigueur de la loi de réforme des collectivités territoriales. Les 23 autres peuvent être issus d'associations ou de groupements d'intérêt public précédemment reconnus comme pays.

Les articles 4 à 7 déterminent les modalités de conclusion, de financement et d'animation de ces contrats. Outre une participation financière des différents signataires, un recours aux fonds européens est prévu.

L'article 8 dispose que les objectifs de la politique de cohésion territoriale et rurale sont pris en considération dans les documents de planification.

L'article 9 gèle le dispositif actuel des zones de revitalisation rurale (ZRR) pour les signataires d'un contrat de développement territorial et rural, pendant toute la durée du contrat.

L'article 10 prévoit un soutien du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) aux PETR ou aux syndicats responsables de SCoT en matière d'ingénierie territoriale.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission appelle de ses vœux la mise en place d'une **véritable politique à destination des territoires ruraux**, constatant l'insuffisance des dernières annonces du Gouvernement dans ce domaine.

Elle a reconnu l'intérêt de la **contractualisation**, qui permet le déploiement d'une **politique plus intégrée et partenariale, offrant une vision de long terme aux territoires en difficulté**. Cet outil a déjà fait ses preuves dans certains territoires, par exemple dans le cadre des volets territoriaux des contrats de plan État-régions. Mais il est aujourd'hui trop peu utilisé, l'État privilégiant des politiques au coup par coup.

C'est la raison pour laquelle la présente proposition de loi possède **l'avantage d'offrir à cette contractualisation un cadre qui lui donne plus de visibilité. En outre, elle dote les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux d'un outil opérationnel**.

En effet, le code général des collectivités territoriales indique que le PETR conclut une convention territoriale avec les EPCI qui en sont membres, ainsi que, le cas échéant, avec les conseils régional et départemental, pour la mise en œuvre du projet de territoire. Mais l'État reste exclu de cette procédure. Par ailleurs, le code indique que le PETR peut « *constituer le cadre de la contractualisation infrarégionale et infradépartementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires* ». Cette disposition, relativement peu développée, ne semble néanmoins pas de nature à promouvoir cet instrument.

Votre commission a donc approuvé le principe de la proposition de loi. Elle a adopté **plusieurs amendements de la rapporteure visant à simplifier le dispositif, le rendre plus opérationnel, et à l'adapter davantage à la réalité des territoires ruraux, en tenant compte des dernières évolutions législatives**, en particulier de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Elle a ainsi souligné, à l'article 1^{er}, certains enjeux cruciaux pour le développement de ces territoires, tels que la couverture numérique ou l'accès aux soins.

Votre rapporteure avait proposé la suppression de l'article 2, dans la mesure où les critères limitatifs d'identification des territoires en difficulté proposés ne reflètent pas la diversité des difficultés locales, par exemple une baisse de l'emploi global sans déclin démographique, un recul de l'activité industrielle, ou l'absence d'infrastructures ou de services publics... Elle considérait par ailleurs que ces critères limitatifs compromettent l'adaptation du contrat aux besoins spécifiques de chaque territoire, qui ne peuvent pas être définis de façon uniforme. Votre commission a toutefois jugé utile de conserver l'identification, au niveau national, de critères ciblés, pour éviter toute concurrence, sur le terrain, entre les territoires ruraux. Votre

rapporteure a entendu ces arguments et accepté de retirer cet amendement, cette question pouvant être approfondie lors de l'examen du texte en séance publique.

À l'article 3, votre commission a prévu qu'en l'absence d'un PETR, l'État signerait ce contrat directement avec un EPCI à fiscalité propre, et non un syndicat responsable de SCoT, dans la mesure où ce dernier remplit des missions de nature très différente. En outre, cette modification est cohérente avec les évolutions attendues de la carte de l'intercommunalité, qui pourraient conduire certains PETR à devenir des EPCI à fiscalité propre.

Dans un objectif d'allègement du dispositif, votre commission a supprimé l'article 4, dont elle a intégré les dispositions à l'article 3, en les simplifiant. Dans la même perspective, elle a allégé la procédure d'élaboration du contrat, à l'article 5, et supprimé les articles 6 et 7 concernant respectivement la signature du contrat et les responsabilités des signataires. À l'article 8, elle a adopté un amendement rédactionnel de simplification. Elle a supprimé l'article 10, après avoir intégré le principe d'un soutien de l'État et de ses établissements publics aux collectivités territoriales en matière d'ingénierie territoriale à l'article 5.

Votre commission a adopté l'article 9, contre l'avis de la rapporteure, qui considérait que son dispositif relevait davantage du domaine d'une loi de finances.

C'est au total une proposition de loi simplifiée et recentrée, au dispositif lisible et souple, adapté aux territoires ruraux, que votre commission soumet à l'examen du Sénat.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Objectifs de la politique de cohésion territoriale et rurale

Objet : cet article fixe les objectifs de la politique de cohésion territoriale et rurale, mise en œuvre au moyen des contrats territoriaux de développement rural.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article fixe les principes et les objectifs d'une politique de cohésion territoriale et rurale, par analogie avec l'article 1^{er} de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

La politique de cohésion territoriale et rurale est définie comme une **politique de solidarité, nationale et locale, envers les territoires ruraux en difficulté et leurs habitants**, menée par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements afin d'assurer l'égalité entre les territoires.

Elle peut être **mise en œuvre au moyen des contrats territoriaux de développement rural**, en lien avec les actions relevant des fonds structurels européens, et peut intégrer les volets territoriaux des contrats de plan État-région. Elle mobilise et adapte les actions relevant des politiques publiques de droit commun, et met en œuvre les instruments qui lui sont propres.

Ses objectifs sont :

« 1° Lutter contre les inégalités de tous ordres, les concentrations de pauvreté et les fractures économiques, sociales, numériques et territoriales ;

2° Garantir aux habitants l'égalité réelle d'accès à l'éducation, à la culture, aux services et aux équipements publics ;

3° Agir pour le développement économique, la création d'entreprises et l'accès à l'emploi notamment en valorisant les filières locales ;

4° Développer l'éducation à la santé et favoriser l'accès aux soins ;

5° Contribuer à l'amélioration de la mobilité ;

6° Promouvoir le développement durable des territoires et la transition énergétique ;

7° Agir pour l'amélioration de l'habitat ;

8° *Valoriser les paysages, patrimoines et savoir-faire locaux comme atouts de développement des territoires.* »

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté **l'amendement COM-2 de votre rapporteur**, visant à mieux adapter ces objectifs aux spécificités des territoires ruraux. Plusieurs domaines d'action particulièrement importants pour la ruralité sont ainsi renforcés : accès aux soins, aménagement numérique du territoire, soutien à l'agriculture et à l'industrie, développement équilibré entre les territoires.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 2

Critères d'identification des territoires ruraux en difficulté

Objet : cet article fixe les critères d'identification des territoires ruraux en difficulté, ciblés par les contrats territoriaux de développement rural.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article prévoit des critères d'identification des territoires ruraux en difficulté, visés par la politique de cohésion territoriale et rurale, au moyen des contrats territoriaux de développement rural.

Les territoires ruraux en difficulté sont constitués d'« entités géographiques » dont le périmètre correspond à celui d'un PETR ou d'un SCoT. Ces entités doivent être caractérisées par une faible densité de population et un faible niveau moyen de revenu par habitant.

En outre, les territoires ruraux doivent répondre à ces deux critères :

- un déclin de la population, auquel s'ajoute un déclin de la population active ;

- une forte proportion d'emplois agricoles, à laquelle s'ajoute un déclin du nombre d'emplois agricoles.

L'article renvoie à un décret en Conseil d'État pour préciser les conditions d'application de ces dispositions, notamment les critères et les seuils d'éligibilité.

II. La position de votre commission

Votre rapporteure avait proposé à votre commission un **amendement COM-3 de suppression de cet article**, dans la mesure où les critères limitatifs proposés ne reflètent pas la diversité des difficultés locales : baisse de l'emploi global sans déclin démographique, recul de l'activité industrielle, absence d'infrastructures ou de services publics, etc.

Par souci de simplification du dispositif, votre rapporteure considérait que ces critères compromettaient l'adaptation du contrat aux problématiques de chaque territoire, qui ne peuvent pas être définies *a priori* et de façon uniforme. En outre, le caractère cumulatif de ces exigences limite la portée du dispositif des contrats territoriaux de développement rural.

Votre commission a toutefois jugé utile de conserver l'identification, au niveau national, de critères ciblés, pour éviter toute concurrence, sur le terrain, entre les territoires ruraux. Votre rapporteure a entendu ces arguments et accepté de retirer son amendement, cette question pouvant être approfondie lors de l'examen du texte en séance publique.

Votre commission a également examiné un **amendement COM-1** déposé par Joël Labbé et Ronan Dantec afin d'intégrer les parcs naturels régionaux dans les critères d'identification des territoires ruraux en difficulté. Considérant que la possibilité donnée à l'article 3 à toute personne publique d'être cosignataire du contrat territorial permet à un syndicat de parc naturel régional de participer à ce contrat, votre rapporteure a proposé le retrait de cet amendement.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 3

Signataires des contrats territoriaux

Objet : cet article dresse la liste des signataires des contrats territoriaux de développement rural.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article identifie les signataires des contrats territoriaux de développement rural : l'État et, le cas échéant, ses établissements publics, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux concernés ou, à défaut, les syndicats responsables de schémas de cohérence territoriale, ainsi que les EPCI composant le PETR ou inclus dans le périmètre du SCoT.

Les départements et les régions, ainsi que les organismes d'habitations à loyer modéré, les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, les organismes de protection sociale, les chambres consulaires, les autorités organisatrices de la mobilité et des partenaires privés pourraient également en être signataires.

Il est précisé que les contrats territoriaux de développement rural sont signés pour une durée de cinq ans.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté **l'amendement COM-4 de la rapporteure.**

Cet amendement prévoit qu'en l'absence d'un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), un contrat territorial de développement rural peut être signé directement avec un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, au lieu d'un syndicat responsable d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT).

En effet, ces syndicats exercent aujourd'hui des missions de nature très différente et il n'apparaît pas adapté de leur confier un tel rôle. En outre, les évolutions de la carte intercommunale pourraient amener des PETR à se transformer en EPCI à fiscalité propre : il convient dès lors de préserver la possibilité, pour l'Etat, de conclure un contrat de développement territorial directement avec un EPCI à fiscalité propre.

L'amendement allège également la rédaction de l'article, en autorisant « toute personne publique ou privée » à signer le contrat, au lieu d'énumérer une liste d'entités susceptibles de le faire.

Il intègre aussi les dispositions financières prévues à l'article 4 de la proposition de loi, en simplifiant la rédaction pour **mettre en exergue la nécessité d'avoir recours, le plus largement possible, aux fonds européens** pour le financement des actions inscrites dans les contrats territoriaux de développement rural.

Enfin, il indique que la durée du contrat est comprise entre quatre et sept ans, pour permettre un alignement de cette durée sur celle des contrats de plan État-régions et de la programmation des fonds européens, y compris après 2020.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

*Article 4***Financement du contrat territorial**

Objet : cet article précise les modalités de financement des contrats territoriaux de développement rural.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Les signataires obligatoires des contrats (État et ses établissements publics, PETR ou syndicat responsable de SCoT et EPCI qui en sont membres) en seraient les financeurs.

Le présent article mentionne les différents fonds censés être mobilisés par l'État : fonds national d'aménagement et de développement du territoire, dotation d'équipement des territoires ruraux, fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce de proximité, mais cette liste n'est pas limitative.

Il est également précisé que ces contrats peuvent être financés par l'Union européenne, les régions, les départements et les partenaires publics et privés mentionnés à l'article 3.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté **l'amendement COM-5 de suppression de l'article présenté par la rapporteure**, dans la mesure où ces dispositions financières, allégées, ont été intégrées à l'article 3 de la proposition de loi.

Votre commission a supprimé cet article.

Article 5

Élaboration du contrat territorial

Objet : cet article détermine les conditions d'élaboration et le contenu du contrat territorial de développement rural.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article définit les conditions d'élaboration du contrat territorial de développement rural, ainsi que son contenu. Ces dispositions sont directement inspirées de l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Le I prévoit que, sur la base d'un projet de territoire « *coproduit et partagé* » à l'échelle du PETR ou du SCoT, les signataires du contrat s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mettre en œuvre les actions de droit commun concourant à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

Le II prévoit que le PETR, ou à défaut le syndicat chargé d'élaborer le SCoT, établit le diagnostic du territoire, et se charge de la définition des orientations, l'animation et la coordination du contrat.

Le III prévoit la mise en place d'une instance de pilotage en vue de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation du contrat territorial. Lorsque le contrat territorial est signé par un PETR, le conseil de développement territorial du pôle assure cette mission. Dans le cas d'un syndicat chargé de l'élaboration d'un SCoT, un tel conseil est créé, ainsi qu'une conférence des maires.

Le IV prévoit que les contrats fixent :

- les objectifs que les signataires s'engagent à poursuivre dans les domaines mentionnés à l'article 1^{er} de la proposition de loi ;
- la nature des actions à conduire et les modalités opérationnelles de leur mise en œuvre ;
- les moyens humains et financiers mobilisés au titre des politiques de droit commun et des instruments spécifiques de la politique d'aménagement du territoire ;
- les moyens d'ingénierie pour l'élaboration, la conduite et l'évaluation du contrat territorial ;
- les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus.

Le V précise que les contrats territoriaux constituent l'une des dimensions territoriales des contrats de plan État-région, à l'instar des contrats de ville.

II. La position de votre commission

Dans un souci de simplification, votre commission a adopté **l'amendement COM-6 déposé par votre rapporteure**. Cet amendement recentre l'article sur le contenu du contrat, tout en maintenant l'existence d'une instance de suivi. Il intègre au IV du présent article la référence au soutien apporté par les services et établissements publics de l'État en matière d'ingénierie territoriale, prévue à l'article 10 dans le texte initial.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 6

Élaboration et approbation du contrat territorial

Objet : cet article détermine les modalités d'élaboration et d'approbation des contrats.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article précise que l'État est associé à l'élaboration du contrat, dans des conditions fixées par décret.

Il prévoit une approbation à la majorité qualifiée du contrat par le conseil syndical du PETR ou du syndicat chargé du SCoT, puis une approbation à la majorité simple des organes délibérants des EPCI qui en sont membres.

Le projet de contrat serait par ailleurs soumis pour avis au conseil de développement du PETR, le cas échéant, ainsi qu'au préfet de département, au conseil départemental et au conseil régional concernés.

II. La position de votre commission

Les dispositions contenues dans cet article n'apparaissent pas nécessairement adaptées à la procédure contractuelle : par exemple, si l'État est signataire du contrat, il n'est pas utile de préciser qu'il est associé à l'élaboration du projet de contrat, ni que celui-ci doit lui être transmis pour avis.

Il ne semble pas non plus utile de prévoir une approbation à la majorité qualifiée des EPCI membres du PETR dans la mesure où ceux-ci sont également signataires du contrat.

C'est la raison pour laquelle votre commission a adopté **l'amendement COM-7 de suppression de l'article présenté par votre rapporteure.**

Votre commission a supprimé cet article.

Article 7

Mise en œuvre du contrat territorial

Objet : cet article définit les modalités de mise en œuvre du contrat.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article confie l'animation et la coordination du contrat territorial de développement rural au PETR ou au syndicat responsable du SCoT. Celui-ci est en outre chargé de la mise en œuvre des actions relevant de ses compétences, de même que les EPCI et les communes. L'article précise que le maire est associé aux actions des autres signataires suivant les modalités définies par le contrat.

II. La position de votre commission

Dans un souci de simplification du dispositif, et dans la mesure où les contrats détermineront les responsabilités de chacun des partenaires, votre commission a adopté **l'amendement COM-8 de suppression** proposé par votre rapporteure.

Votre commission a supprimé cet article.

*Article 8***Prise en considération des objectifs de la politique de cohésion territoriale et rurale par la planification et la contractualisation locales**

Objet : cet article prévoit une prise en considération des objectifs de la politique de cohésion territoriale et rurale par la planification et la contractualisation locales.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Par analogie avec l'article 6 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, le présent article prévoit que les objectifs spécifiques de la politique de cohésion territoriale et rurale sont pris en considération par la planification en matière d'aménagement, d'habitat, de cohésion sociale et de transports ainsi que par les contrats conclus par les collectivités territoriales et leurs groupements, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, lorsque ces documents incluent un ou plusieurs territoires en difficulté et lorsque leur élaboration ou leur révision est postérieure à la promulgation de la proposition de loi.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté l'**amendement COM-9 proposé par votre rapporteure**, visant à simplifier la rédaction de l'article.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 9

Gel du régime des zones de revitalisation rurale pour les signataires d'un contrat territorial

Objet : cet article gèle le régime des zones de revitalisation rurale pour les territoires faisant l'objet d'un contrat territorial de développement rural.

I. Le droit en vigueur

Le dispositif des **zones de revitalisation rurale (ZRR)** a été créé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, afin de soutenir le développement des territoires ruraux qui rencontrent des difficultés particulières. L'identification des territoires à classer en ZRR est prévue à l'article 1465 A du code général des impôts :

« Les zones de revitalisation rurale comprennent les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, incluses dans un arrondissement ou un canton caractérisé par une très faible densité de population ou par une faible densité de population et satisfaisant à l'un des trois critères socio-économiques suivants :

a. un déclin de la population constaté sur l'ensemble de l'arrondissement ou du canton ou dans une majorité de leurs communes dont le chef-lieu ;

b. un déclin de la population active ;

c. une forte proportion d'emplois agricoles.

En outre, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont au moins la moitié de la population est incluse en zone de revitalisation rurale en application des critères définis aux alinéas précédents sont, pour l'ensemble de leur périmètre, inclus dans ces zones. »

Pour être classée en ZRR une commune doit donc répondre à des critères institutionnels et sociodémographiques. Un décret en Conseil d'Etat précise les critères et les seuils pour déterminer le périmètre de ce classement. Aujourd'hui, 14 700 communes sont classées en ZRR, représentant 6 millions d'habitants.

Le classement en ZRR ouvre le droit à des exonérations fiscales et de cotisations sociales, des majorations de dotations, et des adaptations réglementaires, notamment en matière de service public, d'installation des professionnels de la santé, d'enseignement scolaire et de logement.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article prévoit de geler le régime des zones de revitalisation rurale (ZRR) pour les territoires faisant l'objet d'un contrat territorial de développement rural. Les dotations et dispositifs fiscaux et sociaux associés à ce zonage, et en vigueur au 1^{er} juillet 2015, resteraient ainsi applicables pour toute la durée du contrat.

III. La position de votre commission

Votre rapporteure avait proposé à votre commission un **amendement de suppression COM-10** de l'article, considérant qu'une telle mesure relève du domaine d'une loi de finances. Par ailleurs, il ne lui semblait pas opportun d'établir un lien direct entre le gel du régime des ZRR et la conclusion d'un contrat territorial de développement rural, ces dispositifs étant de nature différente. Votre commission n'a pas adopté l'amendement de la rapporteure.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 10

Conseil en ingénierie

Objet : cet article prévoit un soutien aux collectivités territoriales du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement en matière d'ingénierie.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Pour accompagner l'élaboration de leur projet de territoire et des documents de planification s'y rapportant, ainsi que la préparation du projet de contrat territorial de développement rural et son animation, les PETR, ou à défaut les syndicats responsables de SCoT, pourraient bénéficier d'un soutien du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) en matière d'ingénierie territoriale, dans des conditions fixées par décret.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté **l'amendement COM-11 de suppression de l'article présenté par la rapporteure**, dans la mesure où son amendement adopté à l'article 5 intègre déjà la nécessité d'un soutien de l'État et de ses établissements publics aux collectivités territoriales en matière d'ingénierie.

Votre commission a supprimé cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 14 octobre 2015, la commission a examiné le rapport et le texte sur la proposition de loi n° 470 (2014-2015) visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural.

M. Hervé Maurey, président. – Cette proposition de loi, que nous devons à l’initiative de notre ancien collègue Pierre Jarlier, est inscrite pour examen en séance publique dans l’espace réservé du groupe UDI-UC, le 22 octobre. Sur ce sujet, notre rapporteure a procédé à de nombreuses auditions, avec l’objectif de proposer un outil simple et utile pour les collectivités territoriales et le monde rural – ce qui me paraît une bonne approche.

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Annick Billon, rapporteure. – La proposition de loi que nous examinons aujourd’hui, déposée par notre ancien collègue Pierre Jarlier et plusieurs sénateurs du groupe UDI, part d’un constat simple, très largement partagé au-delà de nos sensibilités politiques : notre monde rural va mal.

Alors que la ruralité est une richesse pour notre pays, elle est confrontée à des difficultés croissantes : déclin démographique, désindustrialisation, recul des activités agricoles, baisse des revenus. Les habitants des territoires ruraux doivent aussi faire face, au quotidien, à de nombreuses difficultés : fermeture de services publics, désertification médicale, fracture numérique, entraves à la mobilité... Tout cela contribue à développer chez certains de nos concitoyens un vrai sentiment d’abandon. Les collectivités rurales sont, enfin, celles qui souffrent le plus de la baisse ininterrompue des dotations de l’État.

Ce constat est bien connu, mais les réponses apportées sont insuffisantes. Les dispositifs dédiés au développement rural, qu’il s’agisse de zonages, d’appels à projets, de fonds d’aide ou de dotations, n’offrent que des solutions dispersées, ciblées sur certaines portions du territoire, et accordées au cas par cas, avec les inconvénients que nous connaissons : saupoudrage des crédits, défaut d’une approche transversale des enjeux locaux, projection dans le temps insuffisante, manque de synergie entre les acteurs ; sans parler de la mise en concurrence des collectivités territoriales, *via* le recours de plus en plus fréquent aux procédures d’appel à projets, à l’issue desquelles seules les collectivités les mieux dotées en ingénierie peuvent tirer leur épingle du jeu ! Paradoxalement, ces procédures sélectives excluent les territoires qui ont le plus besoin d’être soutenus.

Afin de répondre aux problèmes des territoires ruraux, le Gouvernement a annoncé une multitude de mesures. Il s'est félicité d'en avoir élaboré près de soixante-dix lors des deux derniers comités interministériels aux ruralités. En réalité, nombre de ces mesures reprennent des initiatives en cours et relève de l'effet d'annonce plus qu'elles ne visent à répondre concrètement aux difficultés de nos territoires. J'ajoute que la fragmentation de ces dispositions sectorielles compromet toute vision stratégique, pourtant indispensable à une politique de cohésion territoriale efficace, dans les territoires concernés.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui retient une approche différente, à la fois partenariale et plus intégrée. Elle vise à inscrire dans la loi le principe d'une contractualisation pluriannuelle entre l'État et les territoires ruraux, en s'inspirant du modèle des contrats de ville. Elle instaure ainsi des contrats territoriaux de développement rural, signés entre l'État et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, créés à l'initiative de notre commission dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) pour succéder aux pays, tout en prévoyant qu'en l'absence d'un tel pôle, ces contrats peuvent être signés par les syndicats responsables d'un schéma de cohérence territoriale.

Le texte vise ainsi à mettre en place un outil consacré aux territoires ruraux, qui privilégie une démarche de projet pour dépasser la logique de guichet qui prévaut le plus souvent. La forme contractuelle doit permettre d'adapter les actions et les moyens aux difficultés et aux atouts propres à chaque territoire. L'approche partenariale vise à mutualiser les ressources, afin d'atteindre la taille critique nécessaire à la gestion de problématiques communes de développement.

Ce type de contractualisation a déjà fait ses preuves dans certains territoires, par exemple dans le cadre des volets territoriaux des contrats de plan État-régions. Elle permet d'apporter une réponse globale, dans un cadre pluriannuel, avec l'ensemble des parties. J'y suis donc très favorable.

J'ai néanmoins souhaité m'assurer, en cohérence avec l'esprit du texte initial, de l'efficacité du dispositif, en travaillant à simplifier la rédaction proposée.

L'article 1er de la proposition de loi fixe les principes de la politique de cohésion territoriale et rurale, au même titre que dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Je vous proposerai d'adapter davantage encore ces principes aux enjeux du monde rural, afin de mettre en exergue, en particulier, deux sujets chers à notre commission : la couverture numérique et l'accès aux soins.

L'article 2 détermine des critères limitatifs pour identifier les territoires en difficulté, à partir d'indicateurs mesurant le déclin démographique et l'emploi agricole. Je vous proposerai de supprimer cet

article, pour deux raisons. Premièrement, ces critères ne suffisent pas à caractériser l'ensemble des territoires ruraux en difficulté ; il faudrait également prendre en compte le recul de l'activité industrielle ou encore l'évolution du revenu des habitants. En outre, il ne me semble pas adapté de fixer un cadre trop restrictif, qui risquerait de laisser au bord du chemin des territoires pourtant mal en point. Il est donc préférable de laisser aux parties prenantes le soin d'identifier les territoires requérant le plus d'attention, dans un cadre plus souple et plus propice à une concertation locale.

L'article 3 identifie les signataires des contrats territoriaux de développement rural. Outre quelques allègements rédactionnels, je vous proposerai que l'État, lorsqu'il n'existe pas de pôle d'équilibre territorial et rural, l'État puisse contractualiser directement avec un EPCI à fiscalité propre, plutôt qu'avec un syndicat responsable de SCoT. En effet, confier une telle mission aux syndicats responsables d'un schéma de cohérence territoriale, dont les missions sont très différentes, ne me semble pas adapté. Sans compter qu'avec les évolutions de la carte intercommunale, certains pôles d'équilibre territoriaux et ruraux pourraient être transformés en EPCI à fiscalité propre. Cette modification vise donc à élargir le périmètre du dispositif proposé.

L'article 4 est relatif au financement des contrats, qui sera naturellement assuré par ses signataires, mais aussi par un recours aux fonds européens. Par souci de cohérence et de lisibilité, je vous proposerai d'en intégrer les dispositions à l'article 3, en les simplifiant.

L'article 5 porte sur l'élaboration et le contenu du contrat. Afin de simplifier le processus pour les parties prenantes, je vous soumettrai un amendement visant à recentrer sa rédaction sur le contenu du contrat, en précisant certains éléments. J'y intègre la possibilité pour les collectivités d'avoir recours à l'ingénierie de l'État, un sujet important pour les collectivités rurales.

L'article 6 détermine les modalités de signature du contrat. Là aussi, je vous proposerai de supprimer des dispositions qui ne semblent pas absolument nécessaires, dans un souci d'allègement du dispositif.

L'article 7 fixe les responsabilités de chacun des signataires. Ces précisions ne me semblent pas indispensables, puisque ce sont les parties prenantes qui détermineront ces modalités dans le contrat. Je vous en proposerai la suppression.

Sur l'article 8, qui pose un principe général de prise en considération des enjeux de la politique de cohésion territoriale et rurale par la planification et la contractualisation locale, sans imposer de révision des documents existants, je vous proposerai un amendement rédactionnel de simplification.

L'article 9 vise à geler le régime des zones de revitalisation rurale, tel qu'en vigueur au 1er juillet 2015, pour les territoires faisant l'objet d'un

contrat territorial. Afin de recentrer la proposition de loi sur le dispositif du contrat, et dans la mesure où ce sujet relève davantage d'une loi de finances, je vous proposerai de supprimer cet article.

L'article 10 prévoit un soutien de l'État aux collectivités en matière d'ingénierie. Si je suis bien évidemment favorable à cette mesure, indispensable aux territoires ruraux, je vous proposerai d'intégrer ce dispositif directement à l'article 5, et, en conséquence, de supprimer cet article.

Comme vous le voyez, je vous propose un dispositif resserré, plus cohérent, plus opérationnel. Il s'agit de supprimer certains éléments du texte initial, afin de laisser davantage de souplesse aux territoires pour définir, de façon partenariale, les objectifs, les actions et les moyens à mobiliser. J'ajoute qu'entre le moment où cette proposition de loi a été déposée, en mai dernier, et aujourd'hui, bien des évolutions législatives sont intervenues, qu'il fallait prendre en compte. Ma préoccupation a été de mettre à disposition des élus locaux un outil simple d'utilisation, au service d'une véritable égalité entre les territoires.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour ce travail approfondi. Ce texte peut, à mon sens, apporter un outil utile aux territoires ruraux, à l'instar de ce qui existe pour les territoires urbains, et leur offrir plus de visibilité dans leurs relations financières avec l'État.

M. Jean-Claude Leroy. – Je salue le travail de notre collègue sur ce texte dont l'intention est certes louable mais qui n'en suscite pas moins, pour le groupe socialiste, des interrogations. Que vous ayez été amenée à réduire le nombre de ses articles laisse penser qu'il avait été rédigé à la hâte. Il contenait, de fait, beaucoup d'erreurs. Ainsi que vous l'avez rappelé, par exemple, un syndicat de SCoT étant un organisme d'étude et non de réalisation ne saurait être partie au contrat.

Ce texte ainsi retravaillé est-il, pour autant, satisfaisant ? Nous nous interrogeons toujours sur un certain nombre de points. L'affirmation selon laquelle il faudrait donner aux territoires ruraux les mêmes outils qu'aux territoires urbains procède d'une idée qui peut paraître généreuse, mais qui ignore le principe selon lequel la diversité des territoires appelle des réponses adaptées. Nous craignons qu'à force de comparaisons, on n'en vienne à opposer deux mondes qui sont plutôt complémentaires. Cette complémentarité entre ville et campagne est mise en œuvre sur nombre de territoires, à l'heure où l'on repense les intercommunalités. Être une commune rurale au sein d'une communauté d'agglomération est souvent un atout pour le développement.

Autre question : avec qui contractualiser ? Quel est le bon niveau, et le maître d'ouvrage adapté pour une bonne mise en œuvre du contrat ? La contractualisation ne date pas d'hier. On contractualise avec l'État, avec les pays, et bon nombre de départements sont liés aux EPCI par des contrats

territoriaux de développement durable. J'ajoute que nous prenons acte, quant à nous, de la loi NOTRe, qui a dévolu aux régions un rôle primordial en matière de planification et renforcé les compétences des départements dans le domaine des solidarités territoriales. Dès lors, la région nous semble le bon niveau pour contractualiser avec les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, en collaboration avec les départements et les EPCI, l'Etat pouvant venir en renfort par le biais des dotations d'équipement des territoires ruraux et du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, comme cela est le cas aujourd'hui. Notre conviction est d'ailleurs renforcée par le fait qu'à l'article 3, il est fait référence aux fonds européens, lesquels transitent par les régions.

Vous proposez la suppression de l'article 2, qui vise à définir les territoires ruraux en difficulté. Il est vrai que la rédaction proposée méconnaît les conclusions du rapport Vigier-Calmette, qui donnera d'ailleurs très prochainement naissance à une nouvelle définition des zones de revitalisation rurale (ZRR), ainsi qu'il a été annoncé au cours du dernier comité interministériel aux ruralités. Pour autant, supprimer cet article pour en venir à considérer que chaque territoire pourra contractualiser dès lors qu'il fera la preuve de ses difficultés, c'est sortir du juridique pour laisser place à l'appréciation subjective.

Enfin, l'affirmation que l'on peut lire dans l'exposé des motifs et que vous reprenez à votre compte, selon laquelle les territoires ruraux seraient les grands oubliés fait bon marché des deux comités interministériels, qui ont été salués pour l'effort significatif consenti en faveur du monde rural : 3 milliards pour le haut débit, tous les bourgs-centres couverts en téléphonie mobile d'ici à la fin de l'année 2016, l'aide à la mobilité par la création de plates-formes dans les bourgs-centres, la création de nouvelles maisons de santé, de maisons de services au public, l'aide à l'installation des jeunes praticiens et surtout, l'aide à l'investissement, pour les petites villes et les bourgs, à hauteur de 500 millions - mesure pour nous essentielle et qui prend en compte le rôle éminent du bourg en matière d'aménagement du territoire : quand le bourg va bien, l'arrière-pays se porte bien ; quand le bourg va mal, l'arrière-pays souffre.

Si donc l'intention est louable, on a le sentiment, à la lecture de ce texte, que le temps s'est arrêté : il ignore le rôle dévolu aux régions en matière de planification, de même que les mesures importantes annoncées par les deux derniers comités interministériels. Qu'y voir d'autre, à ce compte, qu'un texte de circonstance, à l'approche des élections régionales, fait pour adresser un signal aux territoires ruraux ? Nous préférons, quant à nous, les mesures concrètes en faveur de la ruralité dans son ensemble telles que celles qui ont été prises par les comités de mars et septembre.

M. Hervé Maurey, président. - Pour amener à penser que les territoires ruraux ne sont pas oubliés, il vous faudra déployer un sérieux travail de conviction. Et puisque vous avez fait allusion aux élections

régionales, je me permets d'ajouter que leurs résultats pourraient bien montrer, je le crains, que ce sentiment d'abandon est très largement partagé.

M. Jean-Claude Leroy. - Je ne saurais souscrire à certaine conception misérabiliste des territoires ruraux qui sont, à mon sens, des territoires extraordinairement dynamiques. Comme président d'un office HLM, il m'arrive souvent de me rendre dans les quartiers sensibles et je puis affirmer, en regard, que vivre sur un territoire rural est aussi une chance.

M. Hervé Maurey, président. - Reste que face à des difficultés que nous connaissons bien et que nous évoquons souvent au sein de notre commission, ce sentiment d'abandon est réel.

M. Hervé Poher. - Mon approche sera un peu différente, pour arriver à la même conclusion. Je m'interroge profondément sur le fonctionnement politique et administratif de notre société, car j'ai ici le sentiment que l'on revient dix-huit ans en arrière. En 1997, j'ai contribué à la création d'une intercommunalité, la communauté de communes des trois pays, rassemblant des communes rurales et semi-rurales, dont la plus importante comptait 5 000 habitants et la plus petite, 80. La première chose que nous avons fait, alors, a été de bâtir un contrat de développement rural, comme nous le proposait la région Nord-Pas-de-Calais. Étaient réunis, autour de la table, l'Etat, la région, le département et l'intercommunalité. Ce contrat a été signé en février 2001 et à partir de cette date, nous nous sommes réunis deux fois par an avec les délégations de l'ANAH (Agence nationale d'amélioration de l'habitat), de l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), de la CAF (Caisse d'allocations familiale), de l'Agence de l'eau, etc. J'ai pu ainsi, comme président de l'intercommunalité, décliner mon programme et mes ambitions...

M. Louis Nègre. - « Moi, président » ?

M. Hervé Poher. - ...et intéresser à certains projets, sur lesquels je parvenais parfois à 80 % de financement. C'est ainsi que j'ai pu être pionnier dans le transport à la demande, que j'ai créé le premier centre intercommunal d'action sociale du Nord. C'est ainsi que nous avons élaboré le premier PLU (plan local d'urbanisme) intercommunal, créé des maisons de l'enfance... D'où une question : pourquoi réinventer ce qui existe déjà depuis des années ? Et une interrogation : quand on attelle un traineau, il y faut un chef de meute ; or, je doute que l'Etat soit le mieux à même de jouer ce rôle, d'autant qu'il ne dispose pas forcément des moyens financiers. Revenons donc au principe de subsidiarité, et appliquons la loi NOTRe : la région a compétence sur l'aménagement du territoire, le département sur les actions de solidarité ; engageons-les à revivifier cette procédure du contrat, qui a fait ses preuves dans le passé.

M. Rémy Pointereau. - Je félicite à mon tour notre rapporteure pour son travail sur ce texte. Il rejoint les positions qui sont les miennes comme rapporteur pour avis de la mission « Politique des territoires », et qui m'ont

amené à dénoncer, année après année, le saupoudrage des aides, le manque de détermination politique et le manque de moyens pour soutenir les territoires ruraux. Il est vrai que beaucoup d'initiatives ont été prises depuis une vingtaine d'années, au point qu'il n'est pas facile d'inventer du nouveau : les ZRR ont été mises en place il y a plus de vingt ans, puis sont venues, en 2007, sous le Gouvernement Fillon, les pôles d'excellence rurale ; sont venues aussi les maisons de santé pluridisciplinaires, les maisons de service au public ; avec la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux), la DDR (dotation de développement rural) et la DGE (dotation globale d'équipement) ont été rassemblées sous une même enveloppe. Il est vrai que la politique des centres-bourgs est une innovation bienvenue, car beaucoup dépérissent et voient leurs commerces fermer. Mais je mettrai un bémol à ce qu'a dit notre collègue Leroy : quand un centre-bourg connaît ce sort, c'est aussi parce que l'arrière-pays dépérit. Pour que les commerces vivent, il faut de la richesse sur tout le territoire.

Ce que je crains un peu, c'est que le contrat de développement que ce texte entend promouvoir ne complexifie les choses. Il faudra trouver le bon interlocuteur, sachant que les syndicats de SCoT ne peuvent pas l'être.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Je propose la suppression de cette mention.

M. Rémy Pointereau. – Il ne faudrait pas non plus, sachant qu'un contrat ne va pas sans toute une série d'obligations, que cette initiative conduise à créer des normes supplémentaires. On le voit avec les contrats de pays : il devient de plus en plus compliqué d'obtenir des financements de la région, à croire que l'on ajoute règle sur règle à seule fin que les crédits ne soient pas consommés. Au point que le renouvellement de ces contrats de pays est repoussé d'année en année et que ces contrats, conçus pour une durée de quatre ans, finissent par s'étendre sur sept ans.

Les mesures annoncées par les comités interministériels ? Je me suis penché de près sur celui de Vesoul : ce ne sont qu'effets d'annonce et recyclage d'aides engagées depuis longtemps.

Il est temps de se rapprocher des territoires, car les appels à projets doivent venir de la base et non d'en haut : les problématiques ne sont pas les mêmes en zone de montagne ou en zone rurale.

Bref, ma position sur ce texte tiendra en un « oui, mais ». Oui à ces contrats, à condition qu'ils ne viennent pas se superposer à ce qui existe. Ne conviendrait-il pas, au reste, de nous inspirer du principe général qui voudrait, pour éviter l'inflation législative, que lorsque l'on édicte une norme, on en supprime, dans le même temps, une autre ?

M. Hervé Maurey, président. – Je pense que les amendements de notre rapporteure seront de nature à transformer votre « oui, mais » en un oui.

M. Gérard Cornu. – Je félicite à mon tour notre rapporteure pour son travail remarquable. Je partage, sur le fond, ses positions. Si je suis tout à fait d'accord pour supprimer la mention des syndicats de SCoT, je m'interroge, en revanche, sur la suppression de l'article 2. Ainsi que vous l'avez souligné, il existe une concurrence d'autant plus vive entre les projets, sur le terrain, que l'argent se fait rare. Et c'est pourquoi il me paraît dangereux de supprimer cet article. Je vous accorde que tous les critères mentionnés ne méritent sans doute pas d'être conservés, mais il me semble que ceux de la densité de population et du revenu moyen par habitant doivent être préservés. Car ce sont des indicateurs qui permettent de cibler les territoires en difficulté. Je comprends votre souci d'introduire de la souplesse, mais je crains qu'en l'absence de tout critère inscrit dans la loi, on ne les voie foisonner, au risque d'en revenir au saupoudrage. C'est là ma seule réserve sur vos propositions.

M. Benoît Huré. – Je félicite notre rapporteure d'avoir eu le souci de resserrer ce texte mais je rejoins mon collègue sur l'article 2. Densité de population et revenu moyen par habitant, à quoi j'ajoute le potentiel fiscal, doivent rester des critères prépondérants.

La démarche part d'un bon sentiment – rationaliser et mutualiser – mais on n'assurera pas la solidarité territoriale sans moyens nouveaux. On n'arrivera à rien à périmètre constant : ce que l'on trouvera d'un côté ne se retrouvera pas de l'autre.

La simplification ? D'accord, mais notre pays est désormais structuré en intercommunalités. C'est à leurs élus, qui représentent à la fois des communes et des bassins de vie structurés autour de ces intercommunalités, et ont capacité à lever l'impôt, qu'il revient de contractualiser. Les autres structures n'ont pas la même légitimité. Nos concitoyens ont besoin de lisibilité ; ils doivent pouvoir identifier les responsables auxquels demander des comptes.

Pour moi, les zones de revitalisation rurale sont l'une des innovations les plus marquantes de ces cinquante dernières années en matière d'aménagement du territoire. Il ne serait pas juste de lier leur existence à celle de ces futurs contrats. Certains territoires ne pourront, faute de moyens, s'engager dans de tels contrats : si on leur supprime, du même coup, ce qui leur vient des ZRR, ce sera pour eux un arrêt de mort ou pour le moins un recul considérable. Les critères d'éligibilité aux ZRR méritent sans doute un toilettage, mais souvenons-nous que les gouvernements, de gauche comme de droite, n'ont eu de cesse de tenter de les supprimer subrepticement, à la faveur de débats nocturnes sur le projet de loi de finances.

Sans doute les régions pourraient être l'interlocuteur, comme le suggère Jean-Claude Leroy. Mais il va falloir qu'elles se mettent en place, et je crains que cela ne complique les choses pour quelques mois, voire

quelques années. Au-delà, l'expérience me porte à dire que le jacobinisme de l'Etat, qui met en œuvre une vraie péréquation, verticale, m'inquiète moins que le jacobinisme régional, qui ne fera jamais de même parce qu'entre les territoires, c'est la compétition qui prévaut sur la solidarité. On l'a vu pour l'accompagnement des départements en difficulté en matière d'aide sociale. Il est vrai que les moyens de l'Etat sont limités, mais il est réellement présent dans les départements. J'ajoute que la loi NOTRe a certes renforcé les compétences des départements en matière de solidarité territoriale, mais leurs moyens ont été ramenés, dans le même temps, à un niveau tel qu'ils ont le plus grand mal à remplir leur mission.

M. Louis Nègre. – Merci à notre rapporteure, qui m'a permis de comprendre les objectifs, louables et animés de bons sentiments, que poursuit ce texte. Cela dit, plusieurs points arrêtent mon attention. La question des transports, en premier lieu. On lit ainsi, à l'article premier, que la politique de cohésion territoriale vise à « contribuer à l'amélioration de la mobilité ». On ne saurait faire moins ! De même, on peut se demander ce que deviennent les compétences en la matière que la loi vient d'attribuer à la région au regard de celles que l'article 8 reconnaît aux pôles de développement durable.

Mon autre interrogation porte sur les financements. Sachant que déjà, les contrats de plan Etat-région en manquent, je me demande, comme Benoît Huré, où l'on va prendre l'argent pour ces nouveaux contrats. Je sais bien, et je m'adresse là à mes collègues socialistes, que l'on a le meilleur Gouvernement qui soit, puisque chaque semaine, il tire des centaines de millions de son chapeau...

Mme Évelyne Didier. – Pour les entreprises.

M. Gérard Cornu. – Que nenni, les annonces, c'est pour tout le monde !

M. Louis Nègre. – Il vient de fait un moment où l'on commence à douter. Après avoir décidé de prélever 11 milliards sur les collectivités locales, il annonce qu'il remet un milliard en faveur de l'investissement. J'y ai regardé de près, car je vais être contraint, dans ma commune, à réduire les dépenses d'investissement. Or, sur ce milliard, seuls 150 millions sont inscrits en crédits de paiement ! Je mets en garde notre commission : ces effets d'annonce finissent, à la longue, par discréditer la parole publique.

L'article 3 dispose que les contrats de développement peuvent être signés avec les départements et les régions. Pourquoi pas avec les métropoles ?

Comme Rémy Pointereau, je crains un empilement et je préférerais que l'on simplifie plutôt que de créer un nouveau texte.

L'aménagement des territoires, qu'ils soient ruraux ou urbains, doit être envisagé en complémentarité. Je suis premier vice-président de la

première métropole de France, Nice-Côte-d'Azur. C'est une région où la densité urbaine est particulièrement élevée mais qui compte, en même temps, plus de communes rurales que de communes urbaines. Or, nous travaillons ensemble, et il faut poursuivre dans cette voie, car l'urbain a besoin du rural.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je rends hommage à notre rapporteure, qui a beaucoup travaillé, mais comme bien d'autres, j'estime que l'on enfonce ici des portes ouvertes. On peut d'ailleurs se demander pourquoi ce texte, dont les treize articles souffrent de quelque retard sur le *tempo* législatif, arrive à l'ordre du jour de notre assemblée. Pour tenter, sans doute, d'y remédier, vous l'avez resserré. Mais des interrogations demeurent. J'ai eu l'honneur de défendre, comme rapporteur pour avis du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Matpam), les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux. L'objectif était de laisser aux élus de terrain le choix de s'organiser ensemble avec des outils qui leur étaient apportés. A quoi bon en rajouter, avec un texte qui est pour moi un recul au regard de ce que nous avons voté.

Je sais qu'il est de bon ton d'ignorer, voire de dénaturer les mesures prises par le Gouvernement, mais la loi NOTRe est tout de même un outil formidable pour les territoires ruraux. Sans parler des Assises de la ruralité, qui se sont tenues à deux reprises, et où ont été proposées des mesures qui sont aujourd'hui mises en œuvre.

Jouer sur la corde du misérabilisme, c'est prendre le risque de pousser les territoires et ceux qui y travaillent vers la désespérance, quand bien même il n'y a pas lieu. Dans mon département de Touraine, on voit le Front national progresser dans certains villages qui ne manquent pourtant de rien. Voilà plusieurs décennies que la région Centre fait un travail formidable. Des citoyens sont revenus s'installer dans ces campagnes, parce que l'on y vit bien. Les 4 milliards mobilisés dans le cadre des contrats de plan Etat-région pour la ruralité, les 3 milliards engagés pour le haut débit, et qui ont permis à 87 départements de se mobiliser, les plans de mobilité rurale ne comptent pas pour rien. Si les territoires s'emparent des mesures mises en place par ce Gouvernement, ils iront de l'avant. Les 200 maisons de santé créées en 2015 ont aussi bénéficié aux territoires ruraux. Sans parler des mesures que l'on doit aux comités interministériels aux ruralités. La péréquation, horizontale et verticale, n'a jamais été aussi importante qu'aujourd'hui, et les territoires ruraux en profitent.

Comme l'a souligné Jean-Claude Leroy au nom du groupe socialiste, ce texte n'apporte rien et nous n'y sommes pas favorables.

M. Claude Bérit-Débat. – Je félicite notre rapporteure de son travail sur un texte qui, comme cela a été rappelé, datait quelque peu. Je partage cependant le point de vue de mes collègues socialistes.

Une question : ce texte a-t-il été soumis à la commission des finances ? Car j'ai souvenir d'un texte similaire auquel elle avait opposé l'article 40.

Je m'inquiète, comme mes collègues Leroy et Filleul, de la suppression de l'article 2, qui, en supprimant tout critère dans la loi, laisse aux territoires le soin d'en décider. C'est méconnaître les propositions du rapport Vigier-Calmette.

M. Hervé Maurey, président. – Il n'y a pas de disposition financière dans ce texte, qui se contente de créer un outil de contractualisation, à enveloppe constante. L'article 40 ne s'applique pas.

Le but est de donner une visibilité aux collectivités locales. Quand une commune, ou un EPCI, a un projet, elle peine à savoir si elle pourra bénéficier d'une part de DETR ou de crédits du FNADT. D'où l'intérêt de la contractualisation, à l'instar de ce qui existe pour les zones urbaines.

M. Michel Raison. – Bien qu'élu d'un département très rural, à densité de population assez faible, je rejoins le propos de notre collègue Leroy : n'opposons pas les territoires entre eux. La France est un beau pays qui a besoin d'équilibre, mais équilibre ne veut pas dire égalitarisme absolu. Chaque territoire a ses problèmes. Dans certaines zones urbaines, ils peuvent être plus complexes à gérer que dans certaines zones rurales.

Nous avons besoin, avant tout, de simplicité. Les territoires ruraux les plus isolés et les moins peuplés souffrent, notamment, de problèmes d'enclavement. La communauté de communes de 15 000 habitants dont je fais partie va ainsi être amenée à donner, dix ans durant, dix euros par habitant et par an à une association départementale pour installer la fibre optique. Il y a là un vrai déséquilibre au regard d'autres territoires. Ce n'est pas à coups de comités interministériels que l'on résoudra le problème. Ces comités ne sont guère que des outils de communication. Dans mon département, le Président de la République est venu avec pas moins de dix ministres, dont le Premier ministre, sans rien nous apporter. S'il m'avait annoncé que nos dotations seraient un peu moins amputées, pour prendre en compte cette dépense de 150 000 euros par an pour la pose de fibre optique, cela aurait été autre chose. Pas besoin d'usine à gaz. Le général de Gaulle rappelait que les plus grandes choses que l'on ait jamais dites au peuple ont toujours été des choses simples. Restons donc simples.

Pour pouvoir investir, nous devons faire des économies de fonctionnement. Plus on montera d'usines à gaz, plus on créera de contrats, plus il nous faudra de fonctionnaires pour y faire face, moins il nous restera d'argent pour investir.

Sachons faire simple, et cibler les problèmes. Quand le téléphone a été posé après guerre, il a été installé partout. Il est vrai que depuis, la libéralisation des services publics a perturbé les équilibres territoriaux. Il n'est pas normal que certains territoires doivent se payer eux-mêmes la fibre

quand ailleurs, ce sont les opérateurs qui s'en chargent, alléchés par le nombre.

Nos territoires, urbains comme ruraux, sont divers. Dans l'une et l'autre catégorie, il en est qui se portent bien, d'autres moins. N'oublions pas que l'aménagement du territoire est une compétence de notre commission. Il est harmonieux quand il se fait dans l'équilibre et le respect, surtout pas dans l'antagonisme.

M. Jean-François Longeot. – Je suis reconnaissant à Pierre Jarlier de son initiative et salue le travail utile d'Annick Billon. Il n'est nullement dans l'esprit de ce texte d'opposer territoires urbains et ruraux, ainsi que le rapporteur l'a souligné. Ne nous engageons pas dans ce débat d'un autre siècle. Les contrats de développement ici envisagés ne sont rien d'autre que le pendant des contrats de ville. C'est tout simple. Et c'est le moyen de rétablir les choses dans leur vérité. Car on nous parle des milliards consacrés au monde rural, mais si je sens bien la pluie qui me tombe sur la tête, j'avoue je ne vois pas les milliards tomber sur nos campagnes. J'entends vanter la politique en faveur des bourgs-centres, mais avec la réforme des cantons, où est passée la dotation supplémentaire qu'ils recevaient comme chefs-lieux de canton ? Ils sont aujourd'hui abandonnés. Je rejoins Michel Raison : quand un département comme le Doubs doit mettre beaucoup d'argent pour le déploiement de la fibre optique, et doit faire appel à la communauté de communes, qui devra mettre pendant dix ans dix euros par an et par habitant à cette fin, alors que cela tombe tout cuit à Besançon, à Pontarlier, à Montbéliard, j'estime, sans vouloir opposer les territoires, que cela n'est pas normal.

Ce texte, sur lequel Annick Billon a beaucoup travaillé, ne vise pas à susciter l'antagonisme, mais à rétablir l'égalité. Quand on cherche à comprendre, à la suite d'élections locales, ce qui a bien pu se passer, on se trouve face à un constat : il ne faut pas oublier les territoires ruraux. Cette proposition de loi nous donne l'occasion de nous exprimer et de faire des propositions. C'est en s'en emparant que l'on parviendra à simplifier les procédures administratives, à reconnaître enfin les territoires ruraux et à répondre à une attente légitime du pays.

Mme Évelyne Didier. – Je m'en tiendrai à quelques observations. Nous aurons l'occasion de dire en séance, exactement, ce que nous pensons.

Le sujet de la ruralité, voire de l'hyper-ruralité, est une préoccupation qui ne date pas d'hier dans cette commission. Mais le texte qui nous est aujourd'hui soumis, en dépit du travail de Mme Billon, est une mauvaise réponse à une bonne question. On n'a que trop tendance à répondre en créant des structures, des contrats, quand le vrai problème auquel nous avons à faire face tient à ce véritable « démenagement du territoire » qui consiste à concentrer les moyens sur les métropoles tandis que dans le même temps, se réduisent les dotations aux collectivités – et la

majorité sénatoriale a beau jeu de s'en plaindre, quand on sait que cela faisait aussi partie du programme de la droite. Je sais que nous sommes entrés en période électorale, où l'affichage est utile, mais cessons un moment, de grâce, de nous renvoyer la balle.

Ce qui importe par dessus tout, c'est de donner des moyens, et de les rééquilibrer. Je rappelle que notre groupe avait déposé une proposition de loi visant à rééquilibrer la dotation globale de fonctionnement (DGF) : un habitant de la ville bénéficie de deux fois plus qu'un habitant de la campagne. Sans rééquilibrage, la désertification guette certains territoires où les services publics partent en quenouille. On le voit dans bien des domaines, et notamment la santé.

Je rassure mes collègues : loin de moi l'idée de verser au misérabilisme. On vit très bien à la campagne, et c'est bien plutôt au combat que j'appelle.

M. Pierre Médevielle. – Je félicite Mme Billon, qui a su préserver l'esprit de cette proposition de loi, dont je m'étais longuement entretenu avec Pierre Jarlier.

En période électorale, on a toujours tendance à dire que tout va bien, comme l'a fait M. Filleul, évoquant nos beaux villages. Pour moi, il y a plusieurs réalités. J'entends parler de haut débit, de fibre optique, quand certains villages se contenteraient d'un téléphone qui fonctionne correctement.

La baisse des dotations fait planer l'incertitude sur nos territoires. La ruralité vit des heures sombres, victime de réformes territoriales à marche forcée qui n'ont pas été pensées. On fait des mariages forcés et ce n'est qu'ensuite que l'on se demande comment cela va fonctionner. On l'a vu pour les régions. On va le voir pour la fusion des intercommunalités. Nous savons ce qu'est la situation financière des départements, et beaucoup de villages auront le plus grand mal à entretenir leurs équipements. Comment rétablir la confiance ? A mon sens, avec ce type de contrat. J'ai rencontré, récemment, l'ordre régional des experts-comptables : le problème des élus aujourd'hui est le même que celui des chefs d'entreprise ; la confiance n'est plus là, donc les investissements ne se font pas. Cela aura des conséquences catastrophiques sur les entreprises du BTP. On ne rétablira la confiance qu'avec de tels contrats, qui donneront aux élus une visibilité.

M. Hervé Maurey, président. – Merci de ces nombreuses interventions, qui témoignent de notre réactivité sur ces questions. Il a beaucoup été question du numérique, sur lequel nous reviendrons dans les semaines à venir, avec la présentation du rapport du groupe de travail que je signerai avec Patrick Chaize. En matière d'aménagement du territoire, le numérique est un sujet qui revient immanquablement sur la table, comme celui de la démographie médicale. Gardons-nous de tomber dans le misérabilisme, mais gardons-nous aussi d'une vision idyllique qui ne

correspondrait pas à la réalité et de chausser, monsieur Filleul, des lunettes roses. Le sentiment de mal-être, sur les questions que je viens d'évoquer, est réel, et se manifeste dans les urnes. Un malaise qu'accentue la baisse des dotations, qui touche tous les territoires. J'ai d'ailleurs cru comprendre, en écoutant hier la radio, que l'on ne se bousculait pas, dans les plus hautes instances de l'Etat, pour s'aventurer devant le congrès de l'Association des maires de France. Il semble que ni le Président de la République ni le Premier ministre ne veuillent s'y risquer, ce qui témoigne bien que tout n'est pas rose.

Mme Annick Billon, rapporteure. – M. Leroy a commencé par des compliments, qui précédaient un « mais ». Je rappelle que cette proposition de loi a été déposée par Pierre Jarlier en mai dernier. Beaucoup de textes ont été adoptés depuis, dont la loi NOTRe. Je me suis employée à en tenir compte, ainsi qu'à simplifier le dispositif. La contractualisation reste une démarche volontaire. Vous regrettez la suppression de l'article 2, définissant les territoires ruraux en difficulté. Pour moi, cette définition ne saurait être homogène. Certains territoires ruraux sont très agricoles, d'autres moins. Certains sont même industrialisés. J'ajoute que retenir une définition trop pointue ne permettrait pas de prendre en compte l'évolution des enjeux – voyez le numérique, qui n'en était pas un il y a quinze ans.

Une commission parlementaire n'est pas le lieu pour engager un débat politique et c'est bien pourquoi je ne me suis pas attardée sur les différentes mesures annoncées par voie de comité interministériel ou autre.

M. Poher, en évoquant les financements, a apporté de l'eau à mon moulin. Vous avez mis en place, dites-vous, des outils qui fonctionnent ? Eh bien, cette proposition de loi ne se donne pas d'autre objectif : mettre en place un outil souple, qui fonctionne. Nous allons dans le même sens.

M. Pointereau a égrené la liste des outils mis en place : ZRR, pôles d'excellence rurale, maisons de santé... Il ne s'agit pas ici de complexifier, mais de proposer un outil aux territoires qui le souhaitent. Les territoires évoluent, c'est pourquoi j'ai souhaité que le dispositif soit calé sur les EPCI, à même d'accompagner ces évolutions. Mon objectif est bien de simplification.

M. Nègre s'inquiète du financement des transports, et regrette que, parmi les contractants possibles, la métropole soit oubliée. Elle ne l'est pas. Ma proposition de rédaction pour l'article 3 mentionne bien, à côté des EPCI, « toute personne publique ou privée ». Loin de moi l'idée d'opposer la ruralité à la ville ou la métropole. Quant à la question du financement, vous aurez compris qu'elle ne peut être abordée dans ce texte, qui se contente de définir un cadre.

Si ce texte est en retard sur ce qui a été voté, monsieur Filleul, c'est qu'il a été déposé en mai dernier. J'ai travaillé à y remédier. Vous vantez les mesures annoncées lors des Assises de la ruralité : je vous réponds, de même qu'à Jean-Claude Leroy, que la bataille politique n'a pas sa place ici.

Je ne fais pas de misérabilisme. J'ai au contraire souligné que les territoires ruraux et l'agriculture sont notre richesse.

Vous évoquez les pôles d'équilibre territorial et rural. La loi Maptam prévoit qu'ils peuvent constituer le cadre d'une contractualisation : nous ne la trahissons nullement.

M. Jean-Jacques Filleul. – A quoi bon en rajouter sur ce que prévoit déjà la loi ?

Mme Annick Billon, rapporteure. – Personne ici, monsieur Longeot, ne souhaite voir opposer villes et campagnes. Ce texte, que je me suis employée à simplifier, ne fait que mettre en place un outil adapté, à l'image des contrats de villes. Sur le numérique, il est clair qu'il reste un gros travail à faire. C'est une priorité pour le développement économique des territoires.

M. Bérit-Débat regrette la suppression de l'article 2. Mais les critères initialement proposés étaient, au-delà du revenu par habitant, principalement agricoles ; ce n'est pas suffisant. Plutôt que de dresser un inventaire à la Prévert, il m'a semblé plus logique, dès lors que l'on est dans le cadre d'une démarche volontaire, de laisser les mains libres aux territoires, sans préjuger de l'avenir.

M. Benoît Huré. – Ces critères sont le pivot de tous les actes de péréquation et de solidarité. On ne peut pas laisser les territoires les définir à leur gré !

Mme Annick Billon, rapporteure. – Je n'entends pas, monsieur Raison, opposer les territoires entre eux. Il ne s'est agi pour moi que de simplifier, comme en témoignent mes amendements.

Mme Didier voit dans cette proposition de loi une mauvaise réponse à une bonne question. Je rappelle que ce texte a été déposé en mai 2015, avant la loi NOTRe et les Assises de la ruralité. Mon travail a consisté à la remettre à jour, et à proposer un cadre de contractualisation destiné à fixer des objectifs généraux au niveau des territoires. Cette proposition de loi pouvait à mon sens recueillir le consensus, et je remercie M. Médevielle de ses commentaires en défense.

M. Cornu me suit sur la suppression de la mention des syndicats de SCoT, mais s'interroge sur celle de l'article 2. Je le répète, les critères retenus restaient essentiellement agricoles, d'où mon choix, dont je me suis expliquée. C'est bien aux signataires, Monsieur Huré, de définir les moyens qu'ils auront besoin de solliciter. Et ce sont bien les intercommunalités qui sont retenues comme interlocuteur, puisque sont visés les EPCI à fiscalité propre. Déliaison le dispositif des ZRR ? Je réponds à votre souci par un amendement. Le but de ce texte est de permettre la signature de contrats sans avoir à attendre que les régions soient en place.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

Mme Annick Billon, rapporteure. – Mon amendement n° 2 vise à adapter les objectifs visés par la politique de cohésion territoriale et rurale, inspirés de la politique de la ville, aux spécificités des territoires ruraux. Il vise à renforcer la place de l'aménagement numérique des territoires, à recentrer l'objectif d'accès aux soins, à rappeler l'importance du soutien à l'agriculture et l'industrie et à souligner la nécessité d'un développement équilibré des territoires.

L'amendement n° COM-2 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

Mme Annick Billon, rapporteure. – Mon amendement n° 3 vise à supprimer l'article 2, qui prévoit que les territoires ruraux visés par les contrats territoriaux de développement rural doivent cumulativement être cités dans le périmètre d'un PETR ou à défaut d'un SCoT, être caractérisés par une faible densité de population et un faible revenu par habitant, répondre à des critères de déclin démographique et de recul de l'emploi agricole. Ces critères restrictifs compromettent l'adaptation d'un contrat à chaque territoire et limitent significativement son utilisation par les élus locaux. Ils ne reflètent pas la diversité des difficultés locales : baisse de l'emploi global, sans déclin démographique ; recul de l'activité industrielle ; absence d'infrastructures ou de services publics. Il s'agit, par cet amendement de suppression, de permettre aux parties prenantes d'identifier elles-mêmes les difficultés locales.

M. Gérard Cornu. – Je l'ai dit, la rédaction de cet article ne me convient pas, mais ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain. Il est pour moi important de retenir des critères nationaux définissant clairement les territoires ruraux en difficulté. Si on laisse cela à la libre appréciation de chaque territoire, on pourrait voir foisonner les territoires dits en difficulté, au risque d'un saupoudrage des moyens.

La densité de population, le revenu moyen par habitant, à quoi l'on peut ajouter le potentiel fiscal sont, avec le déclin de population, des critères pertinents, quand ils sont faibles, pour définir les territoires ruraux en difficulté. Mon collègue Nègre m'objectera que les communautés d'agglomération comptent des communes très rurales, mais on sait bien que les communes rurales qui ont la chance d'appartenir à une communauté d'agglomération sont aidées.

Je ne voterai pas la suppression de cet article qui, à mon sens, mérite seulement d'être simplifié dans le sens que j'ai indiqué.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Je comprends vos arguments, mais les termes que vous reprenez sont imprécis. Une faible densité de population, un faible revenu par habitant : où placez-vous le curseur ?

M. Hervé Maurey, président. – Nous pourrions travailler, d'ici à la séance publique, à un amendement de portée juridique claire.

M. Rémy Pointereau. – Cela rejoint les critères d'éligibilité des ZRR.

M. Jean-Claude Leroy. – Il faut tabler, en effet, sur leur nouvelle définition, en cours d'élaboration.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous propose de voter la suppression de l'article en nous laissant le temps de rédiger un amendement de séance.

M. Ronan Dantec. – Mieux vaut faire l'inverse. *Quid* si l'amendement n'est pas voté en séance ?

M. Jean-Claude Leroy. – Nous ne pouvons souscrire à la suppression.

L'amendement n° COM-3 est retiré.

M. Ronan Dantec. – Les parcs naturels régionaux, garants de la cohérence des engagements des collectivités et de leurs groupements, doivent pouvoir porter un contrat de développement territorial. Tel est le sens de mon amendement n° 1. Evitons de multiplier les structures, dans un souci de cohérence de l'action publique, et de disperser les moyens financiers et humains.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Votre amendement est satisfait puisque la rédaction que je propose à l'article 3 vise aussi « toute autre personne publique ou privée ».

L'amendement n° COM-1 est retiré.

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

Mme Annick Billon, rapporteure. – Mon amendement n° 4 prévoit qu'en l'absence d'un pôle d'équilibre territorial et rural, un contrat territorial de développement rural peut être signé directement avec un EPCI à fiscalité propre, au lieu d'un syndicat responsable de SCoT. Je m'en suis expliquée. Sans compter que l'évolution de la carte intercommunale pourra amener un PETR à se transformer en EPCI à fiscalité propre : il convient de préserver la possibilité, pour l'État, de conclure un contrat avec une telle structure.

L'amendement n° COM-4 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

Mme Annick Billon, rapporteure. – Mon amendement n° 5 vise à supprimer cet article, dont nous venons d'intégrer les dispositions à l'article 3.

L'amendement n° COM-5 est adopté et l'article 4 est supprimé.

Article 5

Mme Annick Billon, rapporteure. – Mon amendement n° 6 vise à simplifier la procédure d'élaboration du contrat territorial de développement rural et à mettre en cohérence l'article 5 avec les autres dispositions de la proposition de loi. Il intègre également la référence au soutien de l'État en matière d'ingénierie territoriale, pour appuyer les communes qui manquent de ces moyens.

L'amendement n° COM-6 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

Mme Annick Billon, rapporteure. – Mon amendement n° 7 est de simplification : c'est une évidence que ce sont les parties au contrat qui le signent.

L'amendement n° COM-7 est adopté et l'article 6 est supprimé.

Article 7

Mme Annick Billon, rapporteure. – Même souci avec mon amendement n° 8 : les responsabilités des parties prenantes font évidemment partie du contrat.

L'amendement n° COM-8 est adopté et l'article 7 est supprimé.

Article 8

L'amendement rédactionnel n° COM-9 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'article 9 prévoit un gel du dispositif des ZRR pour un territoire faisant l'objet d'un contrat de développement. Le régime des ZRR relève plutôt du domaine de la loi de finances, d'où mon amendement de suppression.

M. Rémy Pointereau. – Je ne vous suis pas. Si un contrat de développement est signé pour un territoire dont une partie est en ZRR et pas l'autre, comment se mettra-t-il en place ?

Mme Annick Billon, rapporteure. – Cela ne met pas en cause l'existence de la ZRR. C'est seulement en termes d'obligation de durée que l'article 9 liait les deux dispositifs.

M. Rémy Pointereau. – Cela paraît logique. Les ZRR portent sur des territoires en réelle difficulté. Les critères d'éligibilité, parmi lesquels on trouve le potentiel fiscal ou le nombre d'employés dans l'agriculture, témoignent d'une réelle volonté d'assurer la cohérence du territoire.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Les deux dispositifs sont distincts. Les ZRR n'auront pas besoin d'un contrat de développement pour fonctionner. J'ajoute que leur réforme est en cours : mieux vaut ne pas les mentionner ici.

M. Hervé Maurey, président. – L'intention de Pierre Jarlier était d'éviter tout impact du nouveau dispositif sur celui des ZRR. Mais notre rapporteure, en supprimant cet article, ne touche en rien aux ZRR.

Mme Annick Billon, rapporteure. – On ne supprimera pas les ZRR en votant cet amendement de suppression. Mon souci n'est autre que de simplification. Sans compter que cela poserait problème, dès lors qu'une réforme des ZRR est en cours, de les mentionner ici.

M. Hervé Maurey, président. – Une proposition de loi examinée dans le cadre de l'ordre du jour réservé doit être ramassée si l'on veut parvenir au bout de la discussion. J'attire votre attention là-dessus.

M. Hervé Poher. – Des esprits méfiants pourraient néanmoins considérer que les cartes sont rebattues. Maintenir l'article, c'est s'assurer que ce qui a été signé avant ces contrats sera maintenu.

M. Benoît Huré. – Je vous rejoins. Connaissant les services de Bercy, je sais qu'ils savent tirer profit de toute brèche. Ne leur donnons pas l'occasion d'entailler le dispositif des ZRR.

J'ai le sentiment que notre travail sur ce texte revient à regarder l'aménagement du territoire par le petit bout de la lorgnette, et je doute de ses effets positifs sur les territoires. On aurait pu avoir plus d'ambition. « Tout ça pour ça », vont se dire les élus.

M. Hervé Maurey, président. – Cette proposition de loi ne se prétend pas la grande loi d'aménagement du territoire que j'aimerais nous voir un jour capables de bâtir. Elle ne vise qu'à apporter aux territoires ruraux un outil comparable à ce qui existe pour les territoires urbains.

L'amendement n° COM-10 n'est pas adopté.

L'article 9 est adopté sans modification.

Article 10

L'amendement de conséquence n° COM-11 est adopté et l'article 10 est supprimé.

M. Rémy Pointereau. – Je disais tout à l'heure « oui, mais » : au terme de nos discussions, je pencherais plutôt vers le non, ou du moins l'abstention. A quoi bon ce texte sans moyens supplémentaires ? Faut-il une loi, de surcroît, pour mettre en place un contrat territorial ? Cela n'a pas été le cas pour les pôles d'excellence rurale, ni pour les ZRR. Où est la simplification ?

Par solidarité avec le groupe UDI-UC, nous voterons ce texte en commission, mais cela ne préjuge en rien de ce qu'il en sera en séance, où il y aura sans nul doute débat. A titre personnel, je pencherais plutôt vers l'abstention. Entre deux maux, il faut choisir le moindre. Le texte initial ne convenait pas, les amendements de notre rapporteure l'améliorent certes un peu mais au total, j'estime qu'il n'apportera pas grand chose. Cela dit, nous le laisserons prospérer, pour que le débat ait lieu en séance.

M. Jean-Jacques Filleul. – J'en suis désolé pour notre rapporteure, mais nous ne voterons pas ce texte, qui n'apporte rien. On peut s'organiser sans lui.

M. Alain Fouché. – Pour ma part, je voterai ce texte, qui procède d'une volonté de simplification louable. Les territoires ruraux évoluent, ainsi qu'en témoigne le sujet devenu essentiel du numérique. Cette proposition de loi ne vise pas à autre chose qu'à mettre en place des dispositions qui existent déjà pour les territoires urbains. Elle est sans doute appelée à évoluer en séance mais j'y suis, en tout état de cause, favorable.

M. Gérard Cornu. – Je suis sensible, moi aussi, au souci de simplification de notre rapporteure. Je voterai ce texte en commission, par solidarité, mais cela ne préjuge pas de mon vote final. Tout dépendra de nos discussions en séance. Je serai notamment très attentif à l'amendement que vous nous proposerez à l'article 2 ainsi qu'à l'article 9.

M. Guillaume Arnell. – Depuis un an que je suis sénateur, je suis sensible aux positions de mon collègue Alain Bertrand sur la ruralité et l'hyper-ruralité. Mais nos discussions de ce matin ne m'ont pas totalement convaincu de l'utilité de ce texte. Je m'abstiendrai, sans préjuger de ce que sera la position de notre groupe du RDSE en séance.

M. Hervé Maurey, président. – Il vous appartient de faire évoluer ce texte en séance publique, afin qu'il réponde à vos attentes. Profitez de ce véhicule sur des questions qui nous intéressent de près.

Mme Annick Billon, rapporteure. – J'ai fait mon travail de rapporteure sur ce texte dont je rappelle que l'initiative revient à Pierre Jarlier. Si nous sommes sénateurs, c'est bien pour défendre nos territoires. L'intention de ce texte est à mon sens de mettre en place un outil au service

de ces territoires. Il me semble que cela pourrait faire consensus. Mon souci a été de mise à jour et de simplification. A chacun de se déterminer en séance.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 29 septembre 2015 :

- *Assemblée des communautés de France (AdCF)* : **MM. Marc Fesneau**, vice-président et **Christophe Bernard**, secrétaire général, et **Mme Montaine Blonsard**, chargée des relations avec le Parlement.

Mercredi 30 septembre 2015 :

- *Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)* : **M. Marc-Etienne Pinault**, directeur du développement des capacités des territoires, et **Mme Anne Beauchesne**, responsable du pôle pilotage, contrats de ville et coordination au sein de la direction de la ville et de la cohésion urbaine ;

- *Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP)* : **M. Raymond Vall**, sénateur du Gers, président, et **M. Michael Restier**, directeur adjoint.

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

Proposition de loi visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural

Proposition de loi visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural

Article 1^{er}

Article 1^{er}

La politique de cohésion territoriale et rurale est une politique de solidarité, nationale et locale, envers les territoires ruraux en difficulté et leurs habitants.

Alinéa sans modification

Elle est conduite par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements dans l'objectif commun d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les zones rurales et les unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants.

Alinéa sans modification

Elle peut être mise en oeuvre au moyen des contrats territoriaux de développement rural, prévus à l'article 3 de la présente loi, en lien avec les actions relevant des fonds structurels européens et peut intégrer les volets territoriaux des contrats de plan conclus entre l'État et la région.

Elle peut être mise en oeuvre au moyen des contrats territoriaux de développement rural, prévus à l'article 3 de la présente loi, en lien avec les actions relevant des fonds structurels européens, et peut intégrer les volets territoriaux des contrats de plan conclus entre l'État et la région.

Elle mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en oeuvre les instruments qui lui sont propres.

Alinéa sans modification

Elle s'inscrit dans une démarche de co-construction avec l'ensemble des acteurs locaux, les associations et les acteurs économiques.

Alinéa sans modification

Elle vise, en tenant compte de la diversité des territoires et de leurs ressources, à :

Alinéa sans modification

1° Lutter contre les inégalités de tous ordres, les concentrations de pauvreté et les fractures économiques, sociales, numériques et territoriales ;

1° Lutter contre les inégalités de tous ordres, les concentrations de pauvreté et les fractures économiques, sociales et territoriales ;

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

2° Garantir aux habitants l'égalité réelle d'accès à l'éducation, à la culture, aux services et aux équipements publics ;

2° **Sans modification**

3° Agir pour le développement économique, la création d'entreprises et l'accès à l'emploi notamment en valorisant les filières locales ;

3° Agir pour le développement économique, la création d'entreprises et l'accès à l'emploi, notamment en soutenant les activités agricoles et industrielles et en valorisant les filières locales ;

COM-2

4° ~~Développer l'éducation à la santé et favoriser~~ l'accès aux soins ;

4° Assurer l'accès aux soins ;

COM-2

5° Contribuer à l'amélioration de la mobilité ;

5° **Sans modification**

5° bis (nouveau) Favoriser l'aménagement numérique des territoires en améliorant la couverture par les réseaux de communications électroniques, fixes et mobiles, et en développant les usages et services numériques ;

COM-2

6° Promouvoir le développement durable des territoires et la transition énergétique ;

6° Promouvoir le développement équilibré et durable des territoires et la transition énergétique ;

COM-2

7° Agir pour l'amélioration de l'habitat ;

7° **Sans modification**

8° Valoriser les paysages, patrimoines et savoir-faire locaux comme atouts de développement des territoires.

8° **Sans modification**

Article 2

Article 2

Les territoires ruraux en difficulté sont constitués d'entités géographiques dont le périmètre correspond à celui d'un pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut d'un schéma de cohérence territoriale, caractérisées par une faible densité de population et un faible niveau moyen de revenu par habitant. Ils doivent

Sans modification

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

également satisfaire aux deux critères socio-économiques suivants :

- un déclin de la population auquel s'ajoute un déclin de la population active ;

- une forte proportion d'emplois agricoles à laquelle s'ajoute un déclin du nombre d'emplois agricoles.

Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article et notamment les critères et seuils d'éligibilité.

Article 3

Les contrats territoriaux de développement rural participent à la politique de cohésion territoriale et rurale. ~~Ils sont conclus entre d'une part, l'État et ses établissements publics s'il y a lieu et, d'autre part, les pôles d'équilibre territorial rural concernés ou à défaut les syndicats de schémas de cohérence territoriale.~~

Les établissements publics de coopération intercommunale ~~constituant le pôle d'équilibre territorial et rural ou le périmètre du schéma de cohérence territoriale~~ sont ~~co~~signataires du contrat.

~~Ces contrats peuvent être signés également par les départements et les régions.~~

~~Peuvent également en être co~~signataires ~~les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code~~

1° Un déclin de la population auquel s'ajoute un déclin de la population active ;

2° Une forte proportion d'emplois agricoles à laquelle s'ajoute un déclin du nombre d'emplois agricoles.

Article 3

Les contrats territoriaux de développement rural participent à la politique de cohésion territoriale et rurale.

COM-4

Le contrat territorial de développement rural peut être conclu entre l'État et un pôle d'équilibre territorial et rural mentionné à l'article L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales ou, à défaut, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Dans le premier cas, les établissements publics de coopération intercommunale qui composent le pôle d'équilibre territorial et rural sont également signataires du contrat.

COM-4

Le contrat territorial de développement rural peut être signé par la région, le département, ou toute autre personne publique ou privée.

COM-4

Les actions prévues par le contrat territorial de développement rural sont financées par les signataires du contrat. Les fonds européens sont également

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

~~de la construction et de l'habitation, les sociétés d'économie mixte mentionnées à l'article L. 481 I du même code, les organismes de protection sociale, les chambres consulaires et les autorités organisatrices de la mobilité. Ils peuvent inclure des partenaires privés.~~

~~Les contrats territoriaux de développement rural sont signés pour une durée de cinq ans.~~

Article 4

~~Les contrats territoriaux de développement rural sont financés par les pôles d'équilibre territorial rural ou à défaut les syndicats de schémas de cohérence territoriale concernés, et par les établissements publics de coopération intercommunale qui les composent.~~

~~Ils sont également financés par l'État au travers du fonds national d'aménagement et de développement du territoire, de la dotation d'équipement des territoires ruraux, du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce de proximité et par tout autre fonds, dotation ou intervention de l'État ou de ses établissements publics existants.~~

~~Ils peuvent être cofinancés par l'Union européenne, les régions et les départements et les partenaires publics ou privés mentionnés à l'article 3 de la présente loi.~~

Article 5

~~I. Sur la base d'un projet de territoire coproduit et partagé à l'échelle du pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut du schéma de cohérence territoriale, les signataires du contrat territorial de développement rural s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mettre en oeuvre les actions de droit commun concourant à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.~~

mobilisés pour le financement de ces actions.

COM-4

Il est signé pour une durée comprise entre quatre et sept ans.

COM-4

Article 4

Supprimé

COM-5

Article 5

I. – Supprimé

COM-6

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

~~H. Le pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut le schéma de cohérence territoriale est établi le diagnostic du territoire, la définition des orientations, l'animation et la coordination du contrat rural de cohésion territoriale et, dans le cadre défini par ce dernier, la mise en oeuvre des actions relevant de ses compétences.~~

~~Sur le territoire de chaque établissement public de coopération intercommunale inclus dans le pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut dans le schéma de cohérence territoriale, le président est chargé de la mise en oeuvre des actions du contrat relevant de ses compétences et contribue aux actions des autres signataires selon des modalités définies par le contrat territorial de développement rural.~~

~~III. – Une instance de pilotage est instituée en vue de l'élaboration, de la mise en oeuvre et de l'évaluation du contrat territorial de développement rural. Dans le cas d'un pôle d'équilibre territorial et rural, le conseil de développement territorial défini à l'article L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales assume cette mission.~~

~~Lorsque le projet est porté par un syndicat de schéma de cohérence territoriale, une conférence des maires et un conseil de développement territorial sont créés dans les conditions définies aux III et aux premier et deuxième alinéas un et deux du IV de l'article L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales.~~

~~La moitié au moins des membres de l'instance de pilotage sont des représentants des élus du territoire sur lequel s'applique le contrat territorial de développement rural. Chaque signataire dispose d'au moins un représentant.~~

~~L'organisation et le fonctionnement de cette instance de pilotage sont précisés par les signataires du contrat.~~

~~IV. – Les contrats élaborés sur-le~~

~~II. – Supprimé~~

COM-6

III. – Une instance de pilotage est instituée en vue de l'élaboration, de la mise en oeuvre et de l'évaluation du contrat territorial de développement rural.

COM-6

Alinéa supprimé

COM-6

Alinéa supprimé

COM-6

Alinéa supprimé

COM-6

IV. – Le contrat territorial de

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

~~territoire du pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut du schéma de cohérence territoriale fixent :~~

développement rural fixe, le cas échéant en cohérence avec le projet de territoire élaboré par le pôle d'équilibre territorial et rural :

COM-6

1° Les objectifs, notamment chiffrés, que les signataires s'engagent à poursuivre dans le cadre des domaines mentionnés à l'article 1^{er} de la présente loi ;

1° Les objectifs, notamment chiffrés, que les signataires s'engagent à poursuivre dans un ou plusieurs des domaines mentionnés à l'article 1^{er} de la présente loi ;

COM-6

2° La nature des actions à conduire et, ~~le cas échéant,~~ les modalités opérationnelles de leur mise en oeuvre ;

2° La nature des actions à conduire et les modalités opérationnelles de leur mise en oeuvre ;

COM-6

3° Les moyens humains et financiers mobilisés ~~au titre des politiques de droit commun, d'une part, et des instruments spécifiques de la politique d'aménagement du territoire, d'autre part ;~~

3° Les moyens humains et financiers mobilisés pour conduire ces actions ;

COM-6

4° Les moyens d'ingénierie pour l'élaboration, la conduite et l'évaluation du contrat territorial de développement rural ;

4° Les moyens d'ingénierie, y compris ceux des services et établissements publics de l'État, pour l'élaboration, la conduite et l'évaluation du contrat territorial de développement rural ;

COM-6

5° Les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus.

5° Sans modification

V. – Les contrats territoriaux de développement rural constituent l'une des dimensions territoriales des contrats conclus entre l'État et les régions en application du chapitre III du titre I^{er} de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

V. – Sans modification

Article 6

Article 6

~~L'État est associé à l'élaboration du projet de contrat territorial de développement rural dans des conditions fixées par décret.~~

Supprimé

COM-7

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

~~Le projet de contrat est présenté au conseil syndical du pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut au syndicat du schéma de cohérence territoriale pour approbation à la majorité qualifiée de ses membres. Il doit ensuite être approuvé à la majorité simple des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui composent le pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut le syndicat de schéma de cohérence territoriale.~~

~~Le projet de contrat territorial de développement rural est soumis pour avis au conseil de développement territorial quand il existe.~~

~~En cas d'absence de délibérations des établissements publics de coopération intercommunale ou de défaut d'avis du conseil de développement territorial dans un délai de trois mois, ceux-ci sont réputés favorables.~~

~~Le projet de contrat est transmis pour avis au représentant de l'État dans le département, au conseil général et au conseil régional dont fait partie le pôle d'équilibre territorial et rural. À compter de cette transmission, le représentant de l'État dans le département, ainsi que les assemblées délibérantes du département et de la région si elles souhaitent participer à la démarche de contractualisation, disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. En cas de défaut d'avis ou de délibération dans ce délai, ceux-ci sont réputés défavorables.~~

~~Après approbation par le conseil syndical du pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut le syndicat du schéma de cohérence territoriale et par les établissements publics de coopération intercommunale signataires, le projet de contrat est soumis à contractualisation pendant un délai de six mois.~~

Article 7

~~Le pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut le syndicat du schéma~~

Article 7

Supprimé

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

~~de cohérence territoriale, est chargé de l'animation et de la coordination du contrat territorial de développement rural, et dans le cadre défini par ce dernier, de la mise en oeuvre des actions relevant de ses compétences.~~

COM-8

~~Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont chargés de la mise en oeuvre des actions relevant de leurs compétences.~~

~~Sur le territoire de la commune, le maire est chargé, dans le cadre de ses compétences, de la mise en oeuvre du contrat territorial de développement rural; il est associé aux actions des autres signataires selon des modalités définies par le contrat territorial de développement rural.~~

Article 8

Article 8

~~Les objectifs spécifiques de la politique de cohésion rurale sont pris en considération par les plans et schémas de planification en matière d'aménagement, d'habitat, de cohésion sociale et de transports ainsi que par les contrats conclus par les collectivités territoriales et leurs groupements, dont la liste est fixée, lorsque ces plans, schémas et contrats incluent, en tout ou partie, un ou plusieurs territoires prioritaires de la politique de cohésion rurale et lorsque leur élaboration ou leur révision générale est postérieure à la promulgation de la présente loi.~~

Les objectifs de la politique de cohésion territoriale et rurale sont pris en considération par les plans et schémas de planification en matière d'aménagement, d'habitat, de cohésion sociale et de transports ainsi que par les contrats conclus par les collectivités territoriales et leurs groupements.

COM-9

Article 9

Article 9

L'ensemble des dotations et dispositifs fiscaux et sociaux liés aux zones de revitalisation rurale en vigueur au 1^{er} juillet 2015 reste applicable aux territoires ayant souscrit un contrat territorial de développement rural pendant toute la durée du contrat.

Sans modification

Article 10

Article 10

~~Pour accompagner l'élaboration du projet de territoire et des documents~~

Supprimé

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

~~de planification s'y rapportant, ainsi que la préparation du projet de contrat territorial de développement rural et son animation, les pôles d'équilibre territorial et rural ou à défaut les syndicats portant le schéma de cohérence territoriale peuvent bénéficier du soutien du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement en matière d'ingénierie territoriale, dans des conditions fixées par décret.~~

COM-11