



N° 2942

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 mars 2006

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES,
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

*sur la mise en **application de la loi n° 2005-157** du 23 février 2005
relative au **développement des territoires ruraux***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. YVES COUSSAIN,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— UNE LOI DENSE ET HETEROGENE, QUI IDENTIFIE CEPENDANT DES PRIORITES DONT LA MISE EN ŒUVRE DOIT APPELER TOUTE L’ATTENTION DES POUVOIRS PUBLICS	7
A.— UNE LOI CONÇUE COMME UNE « BOITE À OUTILS » EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX.....	7
B.— DES ACTIONS PRIORITAIRES QU’IL CONVIENT DE METTRE EN ŒUVRE RAPIDEMENT.....	8
1. Les zones de revitalisation rurale (ZRR) et les diverses mesures fiscales de la loi.....	8
<i>a) Les actions mises en œuvre dans les ZRR</i>	8
<i>b) La question des instructions fiscales</i>	12
2. Les dispositions en faveur de l’emploi.....	13
3. L’accès de la population aux services de base	16
4. Les dispositions relatives à la protection et la mise en valeur des espaces naturels.....	20
<i>a) Les dispositions relatives à l’aménagement foncier</i>	21
<i>b) Les dispositions spécifiques à certaines zones du territoire</i>	22
5. Le volet chasse de la loi	23
II.— SI LA MAJORITE DES DISPOSITIONS DE LA LOI SONT EN PRINCIPE ENTREES EN VIGUEUR, NOMBRE DE TEXTES D’APPLICATION SONT TOUJOURS ATTENDUS	27
A.— LE BILAN À LA DATE DU PREMIER ANNIVERSAIRE DE LA LOI.....	27
1. Les dispositions réputées d’application immédiate.....	27
2. Les dispositions nécessitant un texte d’application	27
B.— LE TABLEAU DES TEXTES D’APPLICATION, ARTICLE PAR ARTICLE	30

III.— DISPERSION DES RESPONSABILITES, INERTIE ET MANQUE DE COMMUNICATION COMPLIQUENT LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI	61
A.— UNE LOI DONT L'APPLICATION RELEVE DE LA COMPETENCE D'UNE DIZAINES DE MINISTÈRES	61
1. Le difficile exercice de l'interministérialité	61
2. Le rôle de la mission conjointe des inspections générales	65
B.— DES BLOCAGES INACCEPTABLES SUR CERTAINS ARTICLES	66
1. Des textes d'application qui ne sortent pas	66
2. Des réticences et des hésitations sur l'application de certaines dispositions	68
C.— LA DIFFICILE CIRCULATION DE L'INFORMATION EN DIRECTION DU « TERRAIN »	70
1. Une diffusion de l'information aléatoire	70
2. Une connaissance de la loi très imparfaite selon les services déconcentrés	71
3. De fortes attentes et des interrogations au niveau local	73
4. Des actions d'information en direction des publics concernés à développer	75
EXAMEN EN COMMISSION	77
ANNEXES	85
LEXIQUE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS	87
PROGRAMME DE TRAVAIL DE LA MISSION, LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	89

MESDAMES, MESSIEURS,

La réalité de la vie dans nos campagnes est souvent méconnue par ceux qui ne les fréquentent qu'occasionnellement. Loin de l'image d'Epinal que s'en font le plus souvent les urbains, la ruralité est complexe et protéiforme. Elle ne répond pas à une définition unique et les enjeux auxquels elle est confrontée sont multiples : économiques, démographiques, sociaux, environnementaux. L'ambition de la loi relative au développement des territoires ruraux (LDTR) était d'investir l'ensemble de ces champs et d'apporter des solutions concrètes aux difficultés rencontrées par les hommes et les femmes qui font vivre le monde rural au quotidien.

Les territoires ruraux ont-ils encore un rôle à jouer dans notre monde contemporain ? En répondant par l'affirmative et en créant des outils adaptés aux problématiques spécifiques de la ruralité, la LDTR a entendu redonner aux acteurs locaux, agriculteurs, mais aussi artisans, commerçants, professions libérales, associations, élus locaux, les moyens d'aller de l'avant.

Ainsi, à ceux qui critiqueraient la « lourdeur » de ses 240 articles et la complexité de ses dispositifs, il faut répondre que la LDTR est à la mesure des problèmes soulevés par le monde rural aujourd'hui. Il est vrai, en revanche, que l'application de la loi n'est pas facilitée par la multiplicité des questions qu'elle aborde et la variété des réponses qu'elle y apporte. Les services déconcentrés de nombreux ministères sont ainsi chargés de mettre en œuvre ses dispositions sur le terrain, alors même que la loi dans son ensemble ne concerne que marginalement leur domaine de compétence et qu'ils n'en ont qu'une vision partielle et souvent confuse. Face aux textes conçus directement par leur propre ministère pour répondre aux questions spécifiques à leur champ d'intervention, que représentent

en effet les dispositions d'une « loi rurale », dont l'ambition n'a d'égal que l'éclectisme ?

A l'heure du premier anniversaire de la loi relative au développement des territoires ruraux, où en est-on exactement de son application ? Telle est la question à laquelle a décidé de répondre la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire en confiant à votre rapporteur une mission d'information sur l'application de la loi sur la base de l'article 86 alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Si la création d'une mission conjointe des inspections générales de plusieurs ministères pour suivre la mise en œuvre de la LDTR, sous la conduite d'un inspecteur général de l'agriculture, témoigne bien de la volonté que la loi soit appliquée, cette volonté est-elle suffisante ? On peut en douter. S'agissant des dispositions de la loi relevant de la compétence du ministère chargé de la ruralité, on constate que les ministres successifs, Hervé Gaymard puis Dominique Bussereau, ont eu à cœur de les défendre puis de les faire appliquer. Le ministère de l'agriculture et de la pêche apparaît d'ailleurs, en tant que « ministère pilote », comme le ministère le plus performant en termes de publication des décrets d'application de la loi, avec plus de la moitié des décrets prévus publiés (19 sur 34) au 23 février 2006 contre 1/8^{ème} des décrets (2 sur 17), par exemple, pour le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD).

Au total, ce sont cependant quelque 84 décrets d'application qui sont nécessaires à l'application de la loi dont près d'une trentaine sont toujours en cours de rédaction ou de consultations. Il faut en outre y ajouter les circulaires et instructions envoyées aux services qui sont généralement un élément indispensable à l'application concrète des dispositions législatives et réglementaires. Néanmoins, alors que 23 décrets seulement étaient dénombrés un mois avant la date anniversaire de la loi, l'administration a semble-t-il tenu à accélérer son programme de travail pour aboutir à un chiffre plus satisfaisant. 47 décrets devraient ainsi avoir été publiés à la fin du premier trimestre 2006.

Au-delà des chiffres et des statistiques qui feront l'objet de la seconde partie de ce rapport, votre rapporteur a surtout voulu s'intéresser au suivi des mesures-phares de la loi auxquelles la première partie du rapport est consacrée. Enfin, il lui importait également de contrôler l'applicabilité de la loi sur le terrain et de vérifier si les administrations locales, les acteurs économiques, les exécutifs des collectivités étaient bien informés des dispositions de la loi et en mesure de les appliquer. D'un déplacement dans le Cantal et en Corrèze, mais également de la collaboration fructueuse menée avec la mission conjointe des inspections générales, il a ainsi pu tirer un certain nombre d'observations et formuler des enseignements qui seront exposés dans la troisième partie du rapport.

I.— UNE LOI DENSE ET HETEROGENE, QUI IDENTIFIE CEPENDANT DES PRIORITES DONT LA MISE EN ŒUVRE DOIT APPELER TOUTE L'ATTENTION DES POUVOIRS PUBLICS

A.— UNE LOI CONÇUE COMME UNE « BOITE À OUTILS » EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX

Lorsqu'il a été présenté au Parlement à l'automne 2003, le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux comptait 76 articles et aurait, en l'état, nécessité pour son application la publication d'une vingtaine de décrets. Aujourd'hui, la loi relative au développement des territoires ruraux compte 240 articles, et environ 80 décrets d'application devraient être nécessaires à sa mise en œuvre. Le débat parlementaire a donc contribué de manière significative à faire émerger des problématiques propres au monde rural qui n'avaient pas ou pas suffisamment été explorées par le gouvernement et à tenter d'y répondre en proposant de nouveaux dispositifs. Plus de 5 000 amendements ont ainsi été déposés pendant les 18 mois durant lesquels se sont poursuivies les discussions sur ce texte.

S'agissant du contenu même des dispositions de la LDTR, elles explorent les unes après les autres, les différents axes à travers lesquels la question du « rural » peut être abordée. La loi couvre ainsi des domaines très divers, allant du champ de l'activité économique et sociale à celui de la protection du milieu naturel, en passant par l'urbanisme, le logement ou bien encore les services publics. Par ailleurs, à chaque thématique correspondent des réponses adaptées et donc variées, qu'elles soient de nature juridique, fiscale ou bien encore contractuelle. La loi relative au développement des territoires ruraux a en effet pour ambition d'apporter des réponses *ad hoc* aux besoins des populations rurales en créant, si nécessaire, des dispositifs spécifiques.

On comprend donc qu'il puisse résulter de la lecture de la loi une impression de juxtaposition de mesures, sans fil conducteur et sans cohérence globale. Cette impression ne tient toutefois qu'à la multiplicité des thèmes abordés, qui couvrent tout le champ de la ruralité, ainsi que du recours à des vecteurs multiples pour mettre en œuvre cette politique nouvelle de développement des territoires ruraux. Pour ne citer que quelques-uns de ces vecteurs, on peut faire référence aux multiples incitations fiscales en faveur de la création d'activité ou de la rénovation de l'habitat, à l'assouplissement et l'harmonisation de dispositions législatives en matière d'emploi agricole, de chasse ou d'urbanisme, ou bien encore à la mise en place de partenariat public-privé, avec par exemple la création de groupements d'employeurs « mixtes » ou d'associations pour le maintien de services aux usagers.

Votre rapporteur estime ainsi que chaque disposition adoptée dans le cadre de la loi a sa raison d'être : répondre aux problèmes qui se posent concrètement,

tous les jours en milieu rural. D'aucuns peuvent penser qu'il s'agit là de « mesurette » mais la question de la sécurité des tracteurs ou celle du statut des moniteurs de ski peuvent avoir une importance considérable au niveau local. C'est pourquoi le concept de « boîte à outils » au service du développement des territoires ruraux sied parfaitement à cette loi, aussi bien dans son ambition que dans ses modalités d'intervention.

On doit en revanche concéder que cela rend l'intelligibilité globale de la loi, sa mise en œuvre et son évaluation moins aisées. Ainsi, l'état d'applicabilité de la loi diffère grandement en fonction des thèmes abordés et des ministères concernés. Si le ministère en charge de la ruralité peut se targuer de ses bons résultats en termes de publication des textes d'application de la loi, il n'en va pas de même dans tous les secteurs et tous les ministères, dont certains services n'ont qu'une connaissance superficielle d'un texte qui ne concerne pas au premier chef leur domaine de compétence.

Enfin, il faut également signaler que la mise en œuvre de nombreuses mesures de la loi relève de la responsabilité des collectivités territoriales ou de leurs groupements. En effet, si la loi relative au développement des territoires ruraux entend témoigner de la solidarité nationale en faveur des zones et des populations rurales, elle vise également à donner aux acteurs locaux la possibilité de prendre leur destin en mains et d'intervenir de leur propre chef dans certains domaines. Toutefois, là encore, cette démarche ne facilite pas le suivi de l'application, et surtout de l'évaluation, même si ce n'est pas ici notre propos, de la loi. Le déclenchement de nombreuses procédures est en effet lié à une décision des collectivités territoriales compétentes, telle la mise en œuvre de certains dispositifs fiscaux.

Pour ce qui relève néanmoins directement de la compétence du gouvernement en matière d'application de la loi, et en tout premier lieu, la publication des textes d'application nécessaires, il convient d'être tout particulièrement vigilant à la mise en œuvre de certaines des mesures phare de la LDTR.

B.— DES ACTIONS PRIORITAIRES QU'IL CONVIENT DE METTRE EN ŒUVRE RAPIDEMENT

1. Les zones de revitalisation rurale (ZRR) et les diverses mesures fiscales de la loi

a) Les actions mises en œuvre dans les ZRR

Le dispositif des zones de revitalisation rurale, créé par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, est rénové par les **articles 2 à 16** de la loi relative au développement des territoires ruraux. Le texte prévoit notamment une actualisation du zonage de ce dispositif afin de tenir compte des évolutions démographiques et socio-économiques des

territoires ruraux ainsi qu'une extension des avantages fiscaux qui sont octroyés aux entreprises qui y sont installées.

Ainsi, l'article 2 de la LTDR dispose que le classement en ZRR est désormais subordonné à l'adhésion de la commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (en lieu et place du critère d'appartenance à un territoire rural de développement prioritaire – TRDP). Rappelons par ailleurs que la commune doit toujours répondre à certains critères de densité de population et satisfaire à certaines conditions spécifiques (déclin de la population, déclin de la population active, forte proportion d'emplois agricoles).

En ce qui concerne l'entrée en vigueur du dispositif rénové des ZRR, on ne peut que déplorer la parution tardive du **décret relatif au nouveau zonage**, qui n'a été connu que fin novembre 2005 ⁽¹⁾, neuf mois après la publication de la loi, et n'a permis la parution de l'arrêté établissant la liste des communes classées en ZRR qu'à la toute fin décembre ⁽²⁾. Il faut en outre signaler qu'entre-temps, la loi de finances rectificative pour 2005 avait déjà modifié le dispositif initialement prévu. Les collectivités territoriales ne faisant pas partie d'un groupement se sont en effet vues octroyer par le **collectif budgétaire** une année supplémentaire pour satisfaire à la condition posée au 8^{ème} alinéa de l'article 1465 A du code général des impôts ⁽³⁾. Plusieurs centaines de communes pourront ainsi bénéficier d'un maintien provisoire en ZRR après 2006.

À cet égard, votre rapporteur a noté qu'environ une demi-douzaine de dispositions de la LDTR avaient déjà connu des modifications, souvent loin d'être anodines, par le biais de textes ultérieurs. Ainsi, la **loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole** est notamment intervenue sur les articles 41 (biocarburants) et 195 (cumul AOC – dénomination « montagne ») afin de les compléter ou de les amender en profondeur ⁽⁴⁾.

S'agissant des modifications relatives aux avantages fiscaux accordés en ZRR afin de favoriser l'activité économique, il convient de noter les évolutions suivantes :

– la **reprise d'une activité** commerciale, artisanale ou relevant du régime des bénéficiaires non commerciaux ou la création d'activités commerciales permet désormais de bénéficier d'une exonération de taxe professionnelle pendant 5 ans, si l'activité est exercée avec au moins 5 salariés dans une commune de moins de 2 000 habitants située en ZRR (article 2) ;

(1) Décret n° 2005-1435 du 21 novembre 2005 pris pour l'application du II de l'article 1465 A du code général des impôts relatif aux zones de revitalisation rurale.

(2) Arrêté du 30 décembre 2005 constatant le classement des communes en zone de revitalisation rurale (JO du 31 décembre 2005)

(3) L'article 62 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificatives pour 2005 a en effet repoussé la date initialement fixée par la LDTR au 31 décembre 2007.

(4) Voir les cases grisées dans le tableau du II intitulé « Textes d'application de la LDTR, article par article ».

– l’amortissement exceptionnel de 25 % pour les constructions nouvelles en faveur des entreprises qui s’installent en ZRR est reconduit jusqu’au 31 décembre 2006 et étendu aux travaux de rénovation réalisés avant le 1^{er} janvier 2007 (article 5) ;

– les professions relevant du régime des **bénéfices non commerciaux** qui s’établissent en ZRR peuvent bénéficier d’une exonération de taxe professionnelle pendant 5 ans (article 7) ;

– les entreprises nouvelles qui exercent une activité non commerciale, créées à compter du 1^{er} janvier 2004, peuvent bénéficier des exonérations d’impôt sur les bénéfices accordées en ZRR au même titre que les entreprises soumises à l’impôt sur les sociétés ; ces exonérations sont en outre étendues : elles sont désormais totales pendant 5 ans (au lieu de 4) puis de 60 % pendant les 5 années suivantes, 40 % les 2 suivantes et 20 % les deux dernières, soit au total **14 ans d’exonérations totales ou partielles** contre 7 précédemment (article 8) ;

– les **durées d’exonérations accordées par les collectivités territoriales** sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe pour frais de chambre des métiers (TCM) et la taxe pour frais de chambre de commerce et d’industrie (TCCI) dans les ZRR peuvent aller jusqu’à 5 ans au lieu de 2 auparavant (article 9) ;

– une exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties est créée pour les logements acquis à compter du 1^{er} janvier 2004 et améliorés grâce à une aide de l’Agence nationale pour l’amélioration de l’habitat (article 10) ;

– les collectivités qui financent l’acquisition ou la construction de locaux à usage professionnels destinés à la location à titre onéreux peuvent opérer une **déduction de la taxe sur la valeur ajoutée** qu’elles ont supportée sur cet investissement, dès lors que cette taxe est répercutée sur les loyers (article 11) ;

– enfin, les associations et les exploitations agricoles implantées en ZRR peuvent bénéficier d’**exonérations de cotisations sociales patronales** (articles 15 et 16).

Il faut également signaler qu’au-delà des dispositifs fiscaux propres à la création ou la reprise d’activité dans les zones de revitalisation rurale, de nombreuses mesures prévues par la loi s’inscrivent dans le cadre formé par ce dispositif qui constitue en quelque sorte un des fils conducteurs du texte. On peut notamment citer les dispositifs en faveur de la construction, que ce soit l’article 20 (incitations aux investissements dans les résidences de tourisme) ou l’article 100 (amélioration du dispositif dit « loi de Robien » en faveur de l’habitat locatif).

D’une manière générale, la loi relative au développement des territoires ruraux fait appel de manière récurrente à la fiscalité. Le recours à l’instrument fiscal se justifie en effet parfaitement dans le cadre d’une **politique de « discrimination positive » en faveur de territoires ruraux** défavorisés,

économiquement et démographiquement, et dont l'attractivité doit être renforcée afin de permettre l'installation des forces vives et le développement des investissements. On peut notamment citer à cet égard les mesures d'exonération de taxe sur le foncier non bâti dans les espaces pastoraux et les zones Natura 2000 ou bien encore l'approfondissement du « DEFI forêt »⁽¹⁾.

La mise en œuvre de ces dispositifs fiscaux, modifiés ou créés par la loi relative au développement des territoires ruraux, devrait en outre être des plus simples et des plus rapides puisque ceux-ci sont d'application immédiate, à l'exception de l'**article 6**, prévoyant le **remboursement des aides perçues par une entreprise quittant une ZRR dans laquelle elle est implantée depuis moins de cinq ans**, qui appelle la publication d'un décret simple. Cette « contrepartie » aux nouveaux avantages fiscaux octroyés dans les ZRR représente pour les communes concernées une juste compensation des efforts qu'elles consentent afin de soutenir l'activité économique et la création d'entreprises sur leur territoire. On ne peut donc que regretter qu'une mesure aussi symbolique ne soit toujours pas entrée en vigueur. De même, on notera qu'en raison des incertitudes juridiques pesant sur les dispositions de l'article 11 relatif aux possibilités de déduction de la TVA par les communes, l'instruction fiscale afférente était très attendue ; or, celle-ci n'est parue qu'au bulletin officiel des impôts du 27 janvier 2006.

Soulignons à cet égard que sur les 7 articles purement fiscaux que comprend le chapitre 1^{er} du titre I de la loi, 6 nécessiteraient d'être complétés ou, du moins, commentés par des instructions fiscales (l'article 5 et les articles 7 à 11). **Ce n'est donc pas parce que la plupart des dispositions fiscales sont réputées d'application immédiate, qu'elles sont toutes aujourd'hui applicables...**

La mise en œuvre des dispositions relatives aux ZRR et, plus largement, des dispositions fiscales de la LDTR soulève d'emblée la question des dispositions de la loi réputées d'application immédiate. En effet, celles-ci n'en nécessitent pas moins, la plupart du temps, la publication d'**instructions fiscales** ou de directives aux services les commentant ou déterminant les procédures à suivre.

(1) *Incitations fiscales à la restructuration et à la mise en valeur des forêts privées.*

b) La question des instructions fiscales

Ainsi, **23 instructions fiscales** ont pour l'heure été recensées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie comme nécessaires à l'application de la LDTR. Celles-ci concernent des articles divers : un certain nombre visent les différents dispositifs fiscaux applicables en ZRR (articles 5 et 7 à 11), les SIDER (article 18), les réductions d'impôt ou exonérations visant l'amélioration de l'habitat ou les investissements dans le logement et la construction (articles 20, 90, 98, 100, 101), quelques-unes touchent à la fiscalité des exploitations agricoles (articles 22, 39, 43), d'autres aux groupements d'employeurs (articles 56 et 57), à l'installation des professionnels de santé en zone rurale (article 114), aux aides à la forêt privée (articles 117 et 118) et aux exonérations de taxes foncières dans certaines zones du territoire (articles 123, 146, 157). **À la date du premier anniversaire de la loi, seules dix d'entre elles avaient été prises ; 13 sont donc toujours attendues.**

D'un point de vue pratique toutefois, il semblerait que l'absence de ces instructions ne soit pas, pour l'heure, problématique puisque les dispositions fiscales ne s'appliquent qu'en année n+1. Par ailleurs, il faut noter que la loi a parfois créé des contraintes temporelles telles pour leur application dès 2005 (par exemple la nécessité d'une délibération de la collectivité territoriale compétente dans les 30 jours suivant la publication de la loi), que le gouvernement devrait disposer facilement d'un délai supplémentaire pour leur mise en œuvre. On peut néanmoins estimer que la parution partielle et tardive de ces instructions fiscales soulève un problème quant à l'information du public et des professionnels sur les dispositifs afférents, l'administration fiscale étant d'autant moins incitée à « faire de la publicité » pour un dispositif qu'elle ne dispose pas de toutes les informations nécessaires à son application.

À cet égard, il est intéressant de constater que les services déconcentrés n'ont pas toujours la même appréciation que les services centraux sur la nécessité de telle ou telle instruction. Celles qui portent notamment sur des dispositions visant à étendre des dispositifs fiscaux à d'autres catégories de bénéficiaires ou à prolonger leurs effets n'apparaissent ainsi pas indispensables dans la mesure où les services connaissent et maîtrisent déjà le dispositif de base. En revanche, des inquiétudes peuvent se faire jour sur certains articles, pour lesquels l'information tardent à parvenir jusqu'aux services déconcentrés. Il semblerait par exemple qu'il ait longtemps demeuré sur l'**article 11 (déduction de TVA pour les collectivités territoriales qui investissent dans la construction de locaux professionnels à usage locatif)** des incertitudes relatives à la fois à la notion de « collectivités », à l'application territoriale du dispositif et surtout à sa conformité au droit communautaire. Un litige opposait en effet jusqu'à très récemment la France à la Commission européenne sur le dispositif français de limitation de la déductibilité de la TVA grevant les biens d'équipement financés par des subventions non imposables. La France ayant été condamnée par la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) dans un arrêt du 6 octobre 2005, l'article 11 de la LDTR peut désormais pleinement s'appliquer. Ainsi, dès lors qu'une location

d'immeubles nus ou aménagés est réalisée à titre onéreux par une collectivité locale, il y a lieu de considérer que cette activité est placée dans le champ d'application de la TVA et y est soumise, selon le cas, de plein droit ou sur option. La taxe supportée pour les besoins d'une telle activité ouvre droit à déduction dans les conditions de droit commun, sans que le niveau du loyer ait une quelconque incidence sur le droit à déduction ⁽¹⁾.

Enfin, sur la question précise des dispositifs fiscaux applicables en ZRR, un point fondamental semble susciter de nombreuses interrogations sur le terrain : celui de l'**application de la règle de *minimis***. Cette question est certes évoquée dans l'instruction fiscale publiée au Bulletin officiel des impôts du 26 octobre 2005 commentant les articles 7 et 9 de la loi, mais la complexité de sa mise en œuvre pourrait nécessiter des explications plus poussées. Rappelons que la loi relative au développement des territoires ruraux étend le champ d'application dans les ZRR de l'article 44 sexies du code général des impôts (CGI) qui prévoit la possibilité d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties, de taxe professionnelle et de taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie et pour frais de chambres de métiers certaines entreprises bénéficiant déjà d'exonérations d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés en application des articles 1383 A, 1464 B et 1602 A du CGI. Or, conformément au droit communautaire, ces exonérations doivent désormais être accordées dans les limites prévues par le règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis*. L'application de ce règlement implique notamment que le cumul des exonérations prévues aux articles 1383 A, 1464 B et 1602 A avec les autres aides publiques *de minimis*, fiscales ou non, reçues par l'entreprise n'excède pas un **plafond en valeur absolue de 100 000 € par période de 36 mois**. Notons également que l'application de ce règlement et des articles 44 sexies et 44 septies du CGI conduit à exclure certains secteurs d'activité du champ d'application des dispositions des articles 1383 A, 1464 B et 1602 A. Ainsi, bien que l'article 44 sexies ne prévoit en lui-même aucune exclusion sectorielle, l'instruction fiscale du 26 octobre 2005 rappelle que les entreprises qui exercent leur activité principale dans les secteurs des transports, de la production ou de la transformation de produits agricoles, de la pêche ou de l'aquaculture ne peuvent bénéficier des exonérations prévues par ces dispositions. Les implications de la règle *de minimis* sont donc nombreuses, et son application sur le terrain pourrait s'avérer délicate : une information adéquate des services, en lien avec les nouvelles dispositions de la LDTR relatives aux ZRR, serait certainement bienvenue.

2. Les dispositions en faveur de l'emploi

La loi relative au développement des territoires ruraux poursuit globalement un objectif de croissance de l'emploi qui est servi, nous l'avons vu

(1) Instruction fiscale publiée au bulletin officiel des impôts du 27 janvier 2006. Cette instruction dépasse le simple cadre de l'article 11 de la LDTR et tire plus largement les conséquences de l'arrêt du 6 octobre 2005 de la CJCE.

précédemment, par un certain nombre de mesures fiscales destinées à encourager l'activité économique. Des mesures plus spécifiques relatives aux conditions de travail et d'emploi en milieu rural et dans le secteur agricole complètent ces dispositions (articles 49 à 72).

Elles visent notamment à favoriser la constitution de **groupements d'employeurs**, qui apparaît comme une réponse adaptée à la situation du marché du travail et aux besoins des entreprises sur des territoires à faible densité de population et où le maillage économique est surtout le fait de petites entités. Dans le secteur agricole en particulier, les groupements d'employeurs sont des formules en plein essor : en 2004, leur nombre d'adhérents était en augmentation de plus de 20 % et leur nombre de salariés de près de 10 %.

L'article 55 étend tout d'abord à tous les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, artisanale, industrielle et commerciale ainsi qu'à toutes les personnes physiques exerçant une profession libérale la possibilité de créer des groupements d'employeurs ayant pour objet principal leur remplacement. L'application aux groupements d'employeurs agricoles d'un principe de neutralité fiscale vis-à-vis de la taxe d'apprentissage apparaît ensuite comme une mesure essentielle pour encourager la création de nouveaux groupements (article 56). Toutefois cette mesure, bien que réputée d'application immédiate, doit faire l'objet d'une **instruction fiscale** qui n'est pour l'heure pas encore parue. Il en va de même des dispositions de l'article 57 de la loi qui ouvrent la possibilité aux groupements d'employeurs de constituer des réserves défiscalisées afin de pouvoir faire face au risque d'impayé des salaires et charges sociales. L'article 58, en revanche, permet dès à présent aux entreprises de plus de 300 salariés d'adhérer à un groupement d'employeurs par simple accord d'établissement et non plus par accord collectif. Enfin, il semblerait qu'un hiatus existe sur les dispositions de l'article 60. Si le principe d'un droit pour les salariés des groupements d'employeurs à bénéficier des dispositifs de participation et d'intéressement mis en place par les entreprises dans lesquelles ils sont mis à disposition a bien été inscrit dans la loi, les services déconcentrés seraient néanmoins en attente d'un décret d'application alors que celui-ci n'a pas été estimé nécessaire par les services centraux !

Enfin, la mise en œuvre de l'**article 59**, qui ouvre la possibilité de créer, sous une forme associative, des **groupements d'employeurs public-privé**, composé d'adhérents de droit privé et de collectivités territoriales, reste également très attendue sur le terrain. Issue d'un amendement présenté par le Président de la commission des affaires économiques de notre assemblée et par votre rapporteur, cette disposition devrait en effet faciliter l'organisation des services industriels et commerciaux dans les petites communes, en assouplissant les règles de cumul d'emplois public et privé, mais également encourager les petites entreprises ou exploitations qui hésitent à se développer à recruter du personnel. Toutefois, là encore, l'application de cet article reste suspendue à un décret d'application. Celui-ci a fait notamment l'objet d'un long débat sur le choix de la convention collective applicable par le groupement mais serait néanmoins aujourd'hui rédigé

et même transmis au Conseil d'État depuis le 22 novembre 2005... La Haute Assemblée serait depuis en attente d'un accord du ministère chargé de l'équipement sur la nomination du commissaire du gouvernement rapportant sur ce texte ! *In fine*, il n'aurait été mis fin à cet *imbroglio* juridico-procédural que le 6 février 2006 avec la nomination dudit commissaire. Toutefois, étant donné les délais d'examen devant le Conseil d'État, il apparaît peu probable que ce décret puisse être publié d'ici la fin du premier trimestre 2006.

Enfin, dans le même ordre d'idée, citons les dispositions de l'**article 61** de la loi qui assouplit les règles de **cumul emploi public – emploi privé** dans les communes de moins de 3 500 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale exclusivement composés de ces communes.

Alors que **l'emploi est au cœur des préoccupations gouvernementales**, on ne peut que déplorer les retards qui affectent la mise en œuvre des dispositions de la loi relative aux **groupements d'employeurs**.

La loi œuvre également à l'amélioration des **conditions de vie et de travail des saisonniers** qui est un sujet récurrent de préoccupation des pouvoirs publics, que ce soit dans le domaine agricole ou touristique. Dans certaines régions rurales, ces questions revêtent en outre une acuité particulière puisqu'un tiers des départements concentrent les trois quarts des établissements affiliés à la Mutualité sociale agricole occupant des salariés saisonniers. À cet égard, il faut d'emblée souligner que les dispositions de la LDTR sont quasiment déjà toutes entrées en vigueur.

Ainsi, désormais les durées successives d'emploi en tant que saisonnier dans une même entreprise peuvent se cumuler pour le **calcul de l'ancienneté** (article 52). Votre rapporteur a d'ailleurs pu constater, lors de son déplacement en Corrèze, que cette disposition, d'application immédiate, était utilisée, l'ITEPSA (inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole) ayant signalé qu'elle avait déjà renseigné une employée sur le point de se faire licencier sur ses nouveaux droits.

On notera par ailleurs au nombre des mesures effectives la possibilité offerte au salarié saisonnier de convertir ses droits à congés en indemnités à la fin de son contrat (article 53) ainsi que la faculté dont il dispose désormais de pouvoir inscrire ses enfants dans une école de la commune où il exerce son activité (article 50). De même, alors que l'on constate un manque criant de formation susceptible

de permettre aux saisonniers d'accéder à des emplois pérennes, l'article 67 de la LDTR permet dès à présent aux partenaires sociaux d'adapter les conditions d'ancienneté ouvrant droit au congé individuel de formation – CDD en les fixant à un niveau inférieur au droit commun pour les saisonniers. En revanche, l'article 64, destiné à rendre plus attractive la pluriactivité en prévoyant le rattachement au régime correspondant à l'activité permanente des pluriactifs non salariés dont l'activité secondaire est saisonnière, n'est pas entré en vigueur. Le décret nécessaire serait au Conseil d'État depuis le 11 janvier 2006.

En guise de conclusion, il faut également évoquer ici deux dispositions importantes prises en faveur du **logement des travailleurs saisonniers**. L'article 98 de la loi prévoit en effet des incitations fiscales en faveur de la rénovation, par les employeurs de travailleurs saisonniers, de locaux destinés à l'hébergement de ceux-ci et dispose que la base d'imposition de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des logements réservés à l'accueil des saisonniers sera calculée au prorata de la durée d'hébergement de ces salariés. Toutefois, seule la seconde partie de ce dispositif relative à la TH et à la TFPB a pour l'heure fait l'objet d'une instruction fiscale ⁽¹⁾, l'instruction relative à la partie « rénovation » devant néanmoins paraître d'ici la fin du premier trimestre 2006.

3. L'accès de la population aux services de base

La loi relative au développement des territoires ruraux ne pouvait pas ne pas aborder la question des services publics et, plus généralement, des services de base, privés ou publics, en milieu rural. Cette question constitue une priorité pour les populations rurales qui voient un à un leurs bureaux de poste se transformer en agences postales, qui doivent faire parfois plus de 25 kilomètres pour trouver un médecin et qui sont de plus en plus privées de l'accès à des modes de transport collectif.

Par ailleurs, l'arrivée de nouveaux habitants dans nos campagnes, habitués à un environnement urbain où l'offre de services est importante, accroît la pression en faveur du maintien et du renouvellement des services en milieu rural. À cet égard, les premiers résultats du recensement partiel de l'INSEE publiés en début d'année, confirment le regain d'intérêt pour les communes rurales puisque ce sont précisément les communes de moins de 2 000 habitants qui connaissent le plus grand dynamisme démographique en France. Quant à celles de moins de 500 habitants, elles auraient vu leur population tripler depuis 1999.

La LDTR prévoit ainsi que les communes situées en milieu rural peuvent participer, par le biais d'une association ou par l'octroi d'aides, à la création ou au **maintien de services de première nécessité** afin de satisfaire les besoins de la population lorsqu'il y a insuffisance de l'offre privée (**article 12**). Concernant la mise en œuvre de cet article, des informations contradictoires ont été fournies à votre rapporteur : une circulaire d'application aurait été envisagée avant qu'il soit

(1) *Bulletin officiel des impôts du 03 novembre 2005.*

estimé préférable de laisser éventuellement la jurisprudence encadrer le recours par les exécutifs locaux à cet instrument, s'agissant notamment de l'appréciation du caractère défaillant ou insuffisant de l'offre, de la définition d'un « *service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural* » et surtout des contreparties exigibles aux aides. Cette solution se situe dans une certaine continuité juridique, puisque l'intervention des collectivités territoriales en la matière est essentiellement encadrée par des arrêts de la jurisprudence administrative. Toutefois, on ne peut que constater qu'**en l'absence de tout « texte d'explication », peu de maires devraient se lancer dans ce type de projets**. Paradoxalement, il est amusant de noter que le « guide pratique des principales mesures et exemples » publié par le ministère de l'agriculture et de la pêche sur la LDTR n'hésite pas quant à lui à fournir des exemples d'interventions possibles !

En termes de transport collectif, et en particulier de transport scolaire, qui fait généralement cruellement défaut en zone rurale, la loi autorise désormais les particuliers ou les associations disposant d'un véhicule de moins de 10 places à effectuer du transport scolaire en cas de carence de l'offre (article 54). Cet article est lui aussi d'application immédiate, en dépit des interrogations qu'il peut susciter.

La loi relative au développement des territoires ruraux a par ailleurs réformé le dispositif national et départemental de concertation sur la réorganisation des **services publics en milieu rural (article 106)**. Il est ainsi prévu, au niveau national, que des objectifs d'aménagement du territoire destinés à permettre l'égal accès de tous aux services publics soient désormais assignés à chaque organisme en charge d'une mission de service public. Au niveau local, il revient désormais aux préfets d'organiser, d'une part, de manière prospective, une concertation locale sur l'offre de services publics dans le département et son adéquation aux besoins de la population, et, d'autre part, en cas de projet de réorganisation, de mener une concertation *ad-hoc* sur ce projet qui, s'il est jugé incompatible avec les objectifs de services rendus et d'aménagement du territoire fixés au niveau national, peut faire l'objet d'un « recours » devant le ministre de tutelle de l'opérateur concerné.

Les dispositions de l'article 106 ont depuis été commentées par plusieurs circulaires générales sur les services publics :

– la **circulaire du 3 mars 2005 du Premier ministre relative au service public en milieu rural**, imposant en quelque sorte un moratoire sur les réorganisations « *entraînant une suppression ou une réduction significative du service au public en milieu rural, sauf accord exprès des élus concernés* » ;

– la **circulaire du 27 mai 2005 du Premier ministre sur la définition des objectifs d'aménagement du territoire et de service à l'utilisateur assignés aux opérateurs chargés d'une mission de service public** ;

– et la **circulaire du 2 août 2005 du Ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, relative à l'accès aux services dans les territoires** et au rôle des préfets dans la connaissance des besoins et la définition des stratégies.

Des consultations sur l'accès aux services ont été déjà engagées par les préfetures. Parallèlement, les travaux de la conférence nationale des services publics en milieu rural se sont achevés à l'automne dernier et ses conclusions finales ont été remises au Premier ministre en novembre 2005. Celles-ci devaient à l'origine servir de base à une modification des contrats d'objectifs et de gestion passés entre l'État et les opérateurs afin d'y introduire des objectifs d'aménagement du territoire et ce, **avant le 30 décembre 2005**, date limite fixée par la loi. Le contenu de ces textes sera-t-il rendu public ? Votre rapporteur estime que cela serait nécessaire.

Enfin, s'agissant du décret relatif à l'organisation des **maisons de service public (article 107)**, il devrait être publié très prochainement puisqu'il est en cours de signature depuis le 1^{er} février 2006 après avoir été examiné au Conseil d'État le 10 janvier 2006.

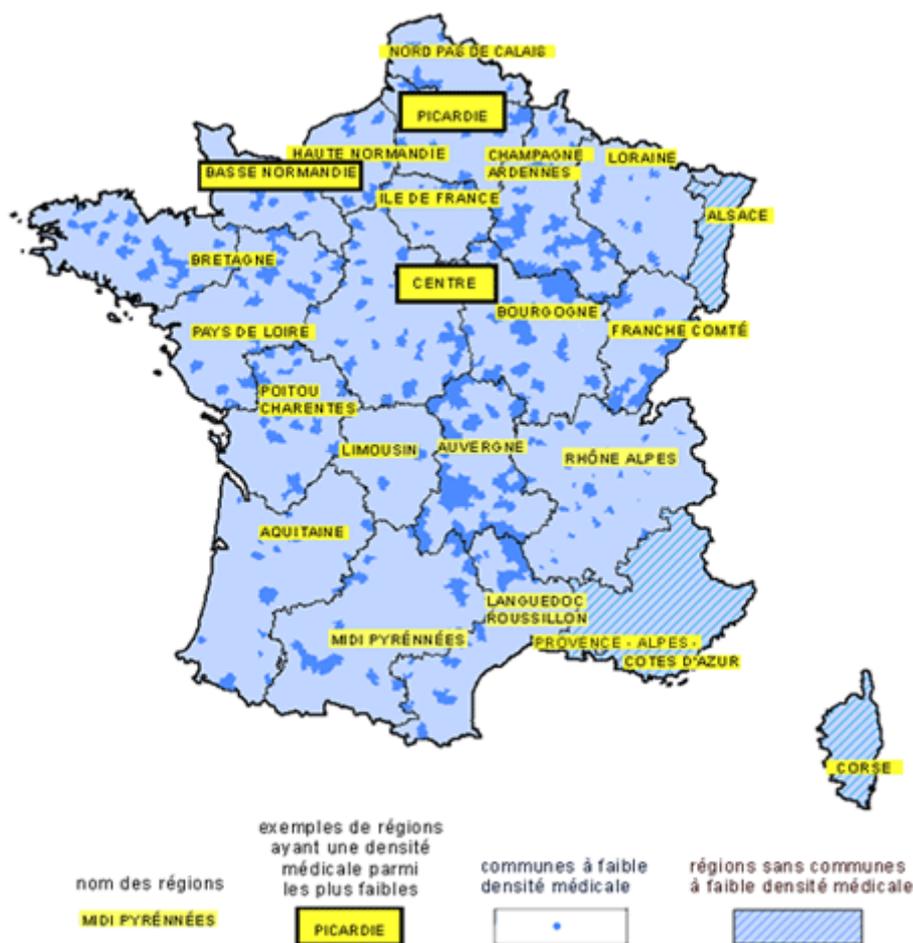
Autre motif important de satisfaction, les dispositifs mis en place par les **articles 108 et 109** de la loi afin de favoriser l'**installation des professionnels de santé** en zones déficitaires en matière d'offre de soins, sont désormais opérationnels. S'agissant de l'article 108 relatif aux aides accordées par les collectivités territoriales ou leurs groupements dans le cadre de l'article L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales, sont en effet parus fin décembre le décret en Conseil d'État précisant la nature et les conditions d'attribution de ces aides et le décret simple relatif aux conditions d'attribution d'une indemnité aux étudiants en médecine ⁽¹⁾. En revanche, si l'article 109, qui permet d'exonérer d'impôt sur le revenu à hauteur de 60 jours par an la rémunération perçue par les médecins au titre de la permanence des soins, est d'application immédiate, une instruction fiscale est néanmoins toujours attendue. D'après les informations fournies à votre rapporteur, celle-ci ne devrait pas paraître avant le deuxième trimestre 2006.

Toutefois, l'obstacle majeur à l'application de ces articles a été levé récemment puisque le processus de définition des **zones déficitaires en matière d'offre de soins** vient de s'achever. Précisons en effet que les dispositions prévues par les articles 108 et 109 de la loi ne sont applicables que dans le cadre de ces zones. Or, celles-ci n'avaient pas été définies jusqu'à très récemment. Bien que déjà mentionnées à l'article 39 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, les zones déficitaires en matière d'offre de soins n'ont en effet connu un début de reconnaissance qu'à compter de la publication de la loi du 13 août 2004

(1) Décret n° 2005-1728 du 30 décembre 2005 relatif aux aides à l'installation et au maintien des professionnels de santé et des centres de santé dans les zones où l'offre des soins est déficitaire et décret n° 2005-1724 du 30 décembre 2005 relatif aux indemnités attribuées aux étudiants en médecine prévues à l'article L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales.

relative à l'assurance maladie dont l'article 51 prévoyait leur **délimitation par les missions régionales de santé**. Une fois les critères du zonage précisés par la circulaire DHOS/O3/DSS/UNCAM du 14 janvier 2005 relative aux orientations propres à l'évolution de la répartition territoriale des professionnels de santé libéraux et aux modalités opérationnelles de définition des zones géographiques en vue de l'attribution d'aides aux médecins généralistes, la procédure a été lancée et les premières cartographies régionales concernant les médecins généralistes ont été rendues publiques ⁽¹⁾. **4 500 communes** sont donc aujourd'hui officiellement répertoriées dans les zones déficitaires en matière d'offre de soins ⁽²⁾.

Carte des territoires en « sous-densité » médicale



Source : ministère de la santé et des solidarités

- (1) Signalons à cet égard que si les orientations définies par le ministère de la santé et des solidarités prévoyaient essentiellement le recours au critère de la densité médicale dans la délimitation de ces zones, des critères complémentaires, susceptibles de varier d'une région à une autre, ont également pu être pris en compte, tels l'âge moyen des populations ou la fragilité globale d'un territoire (signalée par exemple par son classement en ZRR).
- (2) Leur liste est consultable sur le site du ministère de la santé, thème « Professions de santé », sujet « Démographie médicale », rubrique « Consulter la liste des communes... ».

Signalons également que les dispositions de l'**article 114** de la loi relative au développement des territoires ruraux qui prévoient que les collectivités territoriales pourront faire bénéficier les médecins, auxiliaires médicaux et vétérinaires d'une **exonération de taxe professionnelle** pendant cinq ans, lorsqu'ils s'établissent ou se regroupent dans des communes de moins de 2 000 habitants ou en ZRR, doivent également faire l'objet d'une instruction fiscale qui n'est pas encore parue.

Enfin, on peut s'interroger sur la mise en œuvre des dispositions de l'**article 111** de la loi permettant aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de réaliser ou de subventionner la réalisation d'équipements sanitaires pour le **maintien de services de santé en zones de montagne**. En effet, cette disposition est réputée d'application immédiate et aucun texte d'application ou commentaire n'est prévu pour encadrer et harmoniser l'intervention des collectivités avec les services de l'État et les agences régionales de l'hospitalisation. Là encore, il est à craindre que les exécutifs locaux soient réticents à s'engager dans des opérations pour lesquelles ils estiment ne pas disposer de toutes les informations juridiques nécessaires.

Les dispositions de la loi relatives à l'**accès aux services en milieu rural** ont manifestement fait l'objet d'une attention particulière du gouvernement, puisque celles-ci sont presque toutes applicables. Elles devront néanmoins être rapidement soumises à une **évaluation** afin de déterminer si elles constituent une réponse adéquate aux besoins des populations rurales, si elles mettent en œuvre des incitations suffisantes et, enfin, si elles ne font pas peser des responsabilités et des charges trop lourdes sur les collectivités territoriales.

4. Les dispositions relatives à la protection et la mise en valeur des espaces naturels

Qui dit « espaces naturels », pense « environnement préservé », « zones protégées », « respect de la faune et de la flore ». La LDTR va au-delà de ce postulat en créant les instruments adéquats à une meilleure mise en valeur de ces espaces et en organisant la coexistence avec les activités humaines. En effet, la

préservation de l'environnement peut aller de pair avec une valorisation des espaces naturels et le développement d'activités économiques.

Un titre complet de la loi, le titre IV, est consacré aux dispositions relatives aux espaces naturels, divisé en 5 chapitres respectivement consacrés à la forêt, aux espaces pastoraux, aux zones humides, aux sites Natura 2000 et à la chasse⁽¹⁾. Il convient en outre d'ajouter à ces mesures spécifiques, les nouvelles modalités de gestion du foncier définies par la loi.

a) Les dispositions relatives à l'aménagement foncier

La protection des espaces périurbains, qui fait l'objet des **articles 73 et 74** de la loi, peut en effet être citée au nombre des dispositions destinées à protéger l'environnement rural. La pression foncière qui s'exerce sur les espaces naturels situés en bordure des agglomérations et des villes moyennes atteint aujourd'hui un niveau très préoccupant qui justifie l'intervention des pouvoirs publics. La gestion de ces espaces et la place laissée au développement des activités agricoles en milieu rural correspondent en effet à des choix de société qui ne peuvent être laissés à la seule régulation des marchés.

La loi permet ainsi aux départements qui le souhaitent de créer, en accord avec les communes ou les établissements de coopération intercommunale compétents, des **périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains**. Il s'agit de périmètres à l'intérieur desquels la vocation agricole et naturelle des terrains est protégée : pour ce faire, le dispositif prévoit l'acquisition de terrains par les collectivités territoriales, les Safer (sociétés d'aménagement foncier et rural) ou les établissements publics fonciers ainsi que la mise en œuvre d'un programme d'action définissant les aménagements et les orientations de gestion en faveur de l'exploitation agricole et des espaces naturels.

Le décret en Conseil d'État qui détermine l'application de cet article devrait paraître prochainement, puisque son examen par la Haute Assemblée était prévu pour le 20 février 2006.

S'agissant plus généralement de la gestion foncière, il convient également de signaler la **rénovation du dispositif d'aménagement foncier** qui occupe un nombre conséquent d'articles dans la loi (**articles 77 à 96**). Cette procédure va ainsi désormais au-delà du simple aménagement foncier agricole : elle prend en compte de nouveaux paramètres, notamment environnementaux, et implique plus largement les communes. En outre, elle achève le mouvement de **décentralisation** de cette procédure, initié en 1983 par le transfert au département du financement des opérations d'aménagement foncier demeurées néanmoins sous la responsabilité de l'État. À cet égard, le décret d'application des articles 80 à 92 devrait également paraître rapidement, puisqu'il a été examiné au Conseil d'État le 31 janvier 2006. La décentralisation des procédures n'en devrait pas moins être **effective au 1^{er} janvier 2006** comme le prévoit l'article 95 de la loi.

(1) Ce dernier point fera l'objet d'un développement spécifique.

En dépit de ce retard de deux mois, il ressort des entretiens menés par votre rapporteur dans les départements du Cantal et de la Corrèze que la mise en œuvre des dispositions de la loi a été bien préparée en amont, dans la mesure où le contenu du décret et, plus généralement la marche à suivre pour les préfetures et les services déconcentrés, avaient largement été diffusés au préalable. En effet, l'entrée en vigueur de ces dispositions s'accompagnant d'un transfert de moyens, notamment en personnel, de l'État au département, des conventions précisant les modalités de ce transfert sont en cours d'élaboration.

b) Les dispositions spécifiques à certaines zones du territoire

S'agissant en revanche des dispositions contenues au sein du titre IV relatif aux espaces naturels, et plus particulièrement aux zones humides et aux zones Natura 2000, quasiment aucune disposition ne semble être entrée en vigueur.

Sur le cœur même des dispositifs arrêtés par la loi, que ce soit, d'une part, la **définition des zones humides**, (article 127 à 139) ou, d'autre part, la mise en œuvre des **nouvelles modalités de gestion des sites Natura 2000** (articles 140 à 146), **aucun décret n'est paru** ⁽¹⁾. Pis, en ce qui concerne les zones humides, ceux-ci sont toujours en cours de consultation et leur publication n'est pas prévue avant la fin du premier trimestre 2006, voire les mois d'avril ou de mai. La plupart de ces dispositions sont pourtant considérées comme des mesures consensuelles, censées apaiser le débat et globalement très attendues sur le terrain, comme les nouvelles modalités d'élaboration des documents d'objectifs des sites Natura 2000, qui confient la présidence du comité de pilotage à un élu (article 144), ou la création d'une exonération de la taxe sur le foncier non bâti des terrains situés en zone Natura 2000 (article 146). Dans le cas de ces deux mesures, des textes d'application (un décret en Conseil d'État pour la première, une instruction fiscale pour la seconde) sont toujours attendus.

A contrario, votre rapporteur note que les dispositions de la LDTR relatives à la mise en valeur des ressources forestières et une meilleure gestion de la **filiale bois-forêt** (restructuration et gestion des forêts privées, d'une part, dispositions relatives à certains établissements publics d'autre part) ont quasiment toutes été mises en œuvre avant la fin de l'automne 2005, ce qui mérite d'être souligné. Les instructions fiscales nécessaires à l'application des articles 117 et 118, qui encouragent les acquisitions de forêts afin de constituer des unités de gestion viables ainsi que la pérennisation de la gestion de ces terrains (« DEFI forêt »), sont ainsi parues respectivement aux bulletins officiels des impôts du 28 juillet et du 12 avril 2005. Quant aux décrets nécessaires à la mise en œuvre des dispositions des articles 225 (rapprochement entre l'Institut pour le développement forestier avec le Centre national professionnel de la propriété forestière), 227 (modes de vente de l'Office national des forêts) et 228

(1) 4 décrets en Conseil d'État et 1 décret simple sont attendus pour les zones humides, ainsi qu'un décret en Conseil d'État pour les sites Natura 2000.

(groupement à la vente de lots composés de bois des forêts de l'État, de collectivités ou autres personnes morales gérées par l'ONF), ils sont parus en novembre dernier ⁽¹⁾.

Enfin, s'agissant de la valorisation des **espaces pastoraux**, votre rapporteur constate que la plupart des articles de la loi sont d'application immédiate. Et, dans le cas de la prorogation du dégrèvement de taxe sur le foncier non bâti pour les associations foncières pastorales, l'instruction fiscale nécessaire à l'application de cet article a été publiée au bulletin officiel des impôts du 20 juin 2005.

Si les décrets d'application relatifs à la rénovation et à la décentralisation des procédures d'aménagement foncier, qui concernent très directement l'action de l'administration, sont enfin sur le point d'être publiés, la **sonnette d'alarme** doit en revanche être tirée s'agissant des nombreux textes d'application attendus pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions relatives aux **zones humides** et aux **sites Natura 2000**.

5. Le volet chasse de la loi

La loi relative au développement des territoires ruraux constitue le support d'une nouvelle modification des dispositions législatives relatives à la chasse après les lois de 2000 et de 2003. Cette fois-ci, les chasseurs peuvent cependant se targuer d'avoir obtenu une réelle **reconnaissance de leur rôle dans le monde rural**. Celle-ci passe en premier lieu par l'insertion d'une disposition dans l'article L.420-1 du code de l'environnement rappelant qu'ils participent « *au développement des activités économiques et écologiques dans les milieux naturels, notamment dans les territoires à caractère rural* » (article 149 de la loi, d'application immédiate), mais également par la modification de la composition du conseil d'administration de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), où les chasseurs disposent de la majorité des sièges ⁽¹⁾. Les réserves de chasse et de faune sauvage sont également redéfinies à l'article L. 422-27 du code de l'environnement (article 164) : elles supportent désormais des missions

(1) Décret n° 2005-1446 du 23 novembre 2005 relatif aux services d'utilité forestière, décret n° 2005-1445 du 23 novembre 2005 relatif aux ventes de coupes de bois ou de produits de coupes, décret n° 2005-1447 du 23 novembre 2005 relatif à la vente par l'Office national des forêts de lots groupant des coupes ou produits de coupes des forêts relevant du régime forestier.

d'intérêt général et sont tenues de s'organiser en réseau sous l'égide de l'ONCFS et de la Fédération nationale des chasseurs. Un **décret** est cependant attendu pour l'application de ces dispositions.

La chasse est également reconnue en tant que **filière économique**, susceptible de maintenir des emplois en milieu rural et d'animer le tissu économique local. En témoignent les dispositions destinées à favoriser le développement d'activités cynégétiques occasionnelles, telles que la création de validations temporaires du permis de chasser (article 166 VI et VII), et les nouvelles modalités d'organisation des chasses commerciales (article 167 I). La loi permet ainsi la création de territoires de chasse commerciaux sur lesquels des dates de chasse spécifiques d'oiseaux issus d'élevage seront fixées par le ministre chargé de la chasse. Notons qu'il s'agit là d'une revendication ancienne des chasseurs enfin satisfaite par le législateur mais qui n'est pas encore entrée en vigueur dans la mesure où le **décret** d'application et l'arrêté nécessaires à sa mise en œuvre sont encore en cours de rédaction.

Le rôle des chasseurs dans la **gestion de la faune sauvage** et la préservation des équilibres agro-sylvo-cynégétiques obtient par ailleurs une reconnaissance longtemps attendue. Le chapitre du code rural afférent est entièrement réécrit et les dispositions relatives d'une part aux schémas départementaux de gestion cynégétique (SDGC) et, d'autre part, aux plans de chasse sont complètement remaniées (article 168). À cet égard, on notera que le SDGC est désormais opposable aux chasseurs et sociétés de chasse qui pourront faire l'objet de sanctions en cas de non-respect de ses dispositions. S'agissant des plans de chasse, signalons que ceux-ci ne se limitent plus à un aspect quantitatif des prélèvements des chasseurs sur la faune sauvage mais comprennent également un objectif de préservation des habitats de la faune sauvage. Toutefois, là encore, la mise en œuvre de ces dispositions reste suspendue à la publication d'un **décret en Conseil d'État** qui est seulement en cours de rédaction à l'heure actuelle. Signalons que ce décret devra notamment déterminer les conditions d'application du système d'indemnisation spécifique des dommages aux peuplements forestiers mis en place à la charge des titulaires de plan de chasse défaillants (article L. 425-11 du code de l'environnement).

Il convient par ailleurs de souligner, plus généralement, que, grâce à un amendement d'origine parlementaire, les **modalités d'indemnisation des dégâts de gibier** ont été clarifiées, une voie amiable d'indemnisation des dégâts causés par les grands animaux aux cultures et récoltes agricoles (et donc réservée aux exploitants), coexistant désormais officiellement avec l'action en responsabilité prévue à l'article 1382 du code civil (article 172). Les principes de réduction de l'indemnisation demeurent et s'y ajoutent le refus des modes de prévention proposés par la fédération départementale des chasseurs ainsi que la réduction des frais d'expertise en cas de demande disproportionnée. Enfin, avec la disparition

(1) Décret n° 2005-1238 du 30 septembre 2005 relatif à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et modifiant le code de l'environnement.

des taxes parafiscales, un nouveau mode de financement des dégâts de grand gibier, basé principalement sur des contributions à acquitter par animal à tirer, dont le montant est fixé par l'assemblée générale de la fédération départementale des chasseurs, est mis en place. Toutefois, votre rapporteur doit constater une nouvelle fois que l'application effective de ces mesures reste suspendue à la publication d'un **décret en Conseil d'État**. Celle-ci devrait cependant intervenir rapidement puisque le texte est en ce moment même examiné par la Haute Assemblée.

La LDTR apporte enfin des réponses concrètes sur plusieurs points en termes de **simplification du droit de la chasse** et de sa gestion administrative. Un certain nombre de clarifications sont ainsi opérées par la loi : définition du « jour », nouvelles latitudes pour l'entraînement des chiens, précisions relatives à la chasse à la passée au gibier d'eau, encadrement de l'utilisation de véhicules automobiles, nouvelles règles, plus libérales, sur le transport du gibier. Sur ce dernier point, on rappellera que les précédentes tentatives de modernisation, opérées dans le cadre de la loi n° 95-101 du 2 février 1995, n'avaient pas été suivies d'effet pour cause de non-parution des décrets d'application⁽¹⁾ : votre rapporteur sera donc particulièrement vigilant sur la mise en œuvre de l'article 167 V de la LDTR pour lequel il n'est pas prévu de texte d'application à l'heure actuelle. En termes de simplification administrative, on notera également le regroupement au sein de deux articles des dispositions relatives au refus de délivrance de permis de chasser (article L. 423-11 du code de l'environnement) et au refus de validation du permis (article L. 423-15) opéré par l'article 166 de la loi (paragraphe IV et V). Ces dispositions, d'application immédiate, étaient très attendues par les services chargés de les faire respecter. En revanche, mesure également attendue, la modernisation des dispositions régissant l'activité de garde-chasse particulier (articles 176 et 177), dont certaines remontaient à des textes datant de la Révolution française⁽²⁾, restent pour l'heure ineffectives faute de **décret en Conseil d'État**.

En contrepartie de ces simplifications, la LDTR prévoit le renforcement des sanctions pénales liées aux « délits de chasse » (par opposition aux contraventions) et la répression du braconnage professionnel. Les articles 173 et 174 de la loi attendent cependant toujours le **décret en Conseil d'État** qui doit permettre leur mise en œuvre.

Enfin, sur la question précise du **permis de chasser**, rappelons que la loi en détermine désormais les conditions de validité et instaure une autorisation de chasser annuelle pour les majeurs ayant bénéficié d'une formation pratique (article 165). Pour entrer en vigueur, ces dispositions nécessitent néanmoins la publication d'au moins deux décrets d'application. On recense en effet un **décret simple** pour l'autorisation de chasser et un **décret en Conseil d'État** relatif à la délivrance et à

(1) « Loi sur le développement des territoires ruraux : dispositions relatives à la chasse » commentées par Annie Charlez, chef de la mission Conseil juridique de l'ONCFS, supplément au n° 267 de Faune Sauvage, juillet 2005.

(2) Faune sauvage, juillet 2005 (voir note précédente).

la validation du permis de chasser qui devrait par ailleurs fixer les nouvelles modalités de l'examen du permis de chasse (article 166 II et III). En revanche, un arrêté a déjà été publié fixant les nouvelles modalités de formation pratique élémentaire en vue de la délivrance de l'autorisation de chasser accompagné⁽¹⁾. D'après les informations obtenues par votre rapporteur, les deux décrets précités seraient encore en cours de consultation, de même que le **décret en Conseil d'État** nécessaire à la mise en place du fichier national qui ne devrait quant à lui pas paraître avant la fin de l'année 2006, ce délai étant, semble-t-il, dû à la consultation obligatoire de la Commission nationale Informatique et Libertés (CNIL) et du Conseil d'État.

Un an après l'entrée en vigueur de la loi, **nombre de dispositions importantes relatives à la chasse sont encore inapplicables**. Si celles-ci ne semblent pas destinées à rester lettre morte puisque les consultations nécessaires sont en cours pour faire aboutir ces textes, votre rapporteur estime néanmoins que le processus d'adoption des décrets d'application devrait être accéléré, notamment en vue de leur **mise en œuvre pour la prochaine saison de chasse. Il y a urgence.**

(1) Arrêté du 5 juillet 2005 fixant les modalités de formation pratique à la chasse accompagnée (publié au Journal Officiel du 31 août 2005).

II.— SI LA MAJORITE DES DISPOSITIONS DE LA LOI SONT EN PRINCIPLE ENTREES EN VIGUEUR, NOMBRE DE TEXTES D'APPLICATION SONT TOUJOURS ATTENDUS

A.— LE BILAN À LA DATE DU PREMIER ANNIVERSAIRE DE LA LOI

1. Les dispositions réputées d'application immédiate

168 articles de la loi relative au développement des territoires ruraux ont été identifiés comme ne nécessitant pas de décret pour être appliqués. Ces articles sont de natures très diverses. Formellement, il s'agit d'articles qui ne renvoient pas directement à des textes d'application (eux-mêmes ou les dispositions qu'ils modifient) ou pour lesquels l'administration a estimé qu'une modification du décret existant ou l'intervention d'un nouveau décret n'étaient pas indispensables pour l'application de la loi. Sur le fonds, il s'agit également d'articles très différents, les uns modifiant des articles de codes, d'autres introduisant de nouvelles pratiques, certains encore ouvrant droit à de nouveaux avantages, fiscaux ou sociaux.

À cet égard, il faudrait sans doute retrancher de ce total de 168 articles la somme des articles qui devraient néanmoins faire l'objet de circulaires ou d'**instructions en direction des services**. En effet, l'existence ou l'attente de ces textes conditionnent bien *de facto* l'application des dispositions sur lesquelles ils portent. C'est notamment le cas pour les instructions fiscales, dont on rappellera qu'elles concernent 22 articles de la loi ⁽¹⁾. Des circulaires sont également prévues, pour l'heure au nombre de 12, mais il n'est sans doute pas possible de comptabiliser aujourd'hui l'ensemble des textes nécessaires dans la mesure où la publication d'une circulaire résulte bien souvent des difficultés constatées par les services dans l'application de la loi. Il faudra donc un certain laps de temps dans la pratique avant que l'on sache si la publication de telle ou telle circulaire s'impose.

En définitive, on peut donc considérer qu'un peu plus de la moitié des articles de loi étaient applicables dès la promulgation de celle-ci.

2. Les dispositions nécessitant un texte d'application

84 décrets d'application sont nécessaires pour la mise en œuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux.

Sur ces 84 décrets d'application, au 23 février 2006, 29 ont été pris et 18 sont en passe de l'être, qu'ils soient en cours de signature ou devant le Conseil d'État ⁽²⁾, soit **tout juste 50 % des textes**. D'après l'échéancier du gouvernement,

(1) Ces instructions sont au nombre de 23, l'article 98 devant faire l'objet de deux instructions distinctes.

(2) Plus des deux tiers des décrets prévus nécessitent en effet d'être examinés préalablement par la Haute Assemblée.

un nombre important des textes restant à publier devrait l'être au cours du premier trimestre 2006, dont la fin est cependant proche. Cette situation est donc loin d'être satisfaisante, et ce d'autant plus que pendant les débats parlementaires, les ministres présents au banc, et singulièrement les ministres successifs chargés de la ruralité, s'étaient engagés à ce que les textes d'application de la loi paraissent dans les plus brefs délais et que, pour certains, ils soient mêmes préparés en amont de la publication de la loi de manière à ce qu'ils n'aient plus, le cas échéant, qu'à être transmis au Conseil d'État. S'agissant toutefois de la parution des décrets d'application relevant de la compétence du ministère de l'agriculture et de la pêche, le bilan est plutôt positif puisque la plupart des décrets d'application de la loi déjà pris émanent de ce ministère, auteur de 19 décrets publiés et 9 sur le point de l'être, soit 28 sur les 34 recensés. *A contrario*, **la majorité de ceux qu'il reste à prendre relèvent de la compétence du ministère de l'écologie et du développement durable ou du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.** Le tableau reproduit ci-après fait le point sur les « performances » comparées des différents ministères dans la publication des décrets de la loi.

Notons également que plus de **10 articles** de la LDTR renvoient à **un ou plusieurs arrêtés** ; 5 arrêtés ont pour l'heure été pris (concernant notamment les communes situées en ZRR et les nominations à la conférence de la ruralité et au conseil d'administration de l'ONCFS).

Enfin, n'oublions pas que l'article 239 de la loi renvoie à **des ordonnances** afin :

– d'adapter certains articles de la loi aux départements d'Outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

– de déterminer les conditions dans lesquelles certains articles s'appliquent dans ces départements et cette collectivité ;

– et d'étendre à Mayotte, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de la loi.

Le Gouvernement dispose d'un délai de **dix-huit mois** à compter de la publication de la loi pour prendre ces ordonnances : celui-ci expirera donc fin août 2006. D'après les informations dont dispose votre rapporteur, il est prévu que ces ordonnances soient soumises au Conseil d'État au mois de mai 2006.

ÉTAT D'AVANCEMENT DES DÉCRETS D'APPLICATION DE LA LDTR PAR MINISTÈRE COMPÉTENT AU 23 FÉVRIER 2006

	MAP (1)	MEDD	MIACT – DIACT	MTETM	MECSL	MSS	MINEFI	Culture	MPMECAPL	TOTAL
Décrets publiés	19	2	3	0		2	1	1	1	29
Décrets en cours de signature, de publication ou devant le Conseil d'État	9	4	3	1		1	0	0	0	18
Décrets en cours de consultation	6	8	0	4		0	3	0	1	22
Décrets en cours de rédaction	0	4	1	12 (2)		0	0	0	0	16
TOTAL	34	17	7	17	0	3	4	1	2	84

(1) Les sigles correspondant à chaque ministère sont explicités dans le lexique figurant à l'annexe 1 du rapport.

(2) Rappelons que l'article 187 pourrait donner lieu au total à 13 décrets différents : un décret général, en cours de consultations, suivi d'un décret par lac soit 12 décrets (qui ne sont d'ailleurs en réalité pas tous en cours de rédaction à l'heure actuelle).

B.— LE TABLEAU DES TEXTES D'APPLICATION, ARTICLE PAR ARTICLE

TEXTES D'APPLICATION DE LA LDTR, ARTICLE PAR ARTICLE

Article	Objet	Ministère(s) pilote(s)	Ministère(s) associé(s)	Texte d'application	Circulaires et instructions en direction des services	État d'avancement / échéancier
1*	Création d'une conférence de la ruralité	MAP	MIAT (DIACT)	Décret simple et arrêté de nomination des membres		Décret n° 2005-1424 du 17/11/2005 (JO du 18/11/05) Arrêté du 10 février 2006 (JO du 3 mars 2006)
Titre Ier : Dispositions relatives au développement des activités économiques						
Chapitre I^{er} : Zones de revitalisation rurale						
2	Actualisation du zonage des ZRR et extension des exonérations de taxe professionnelle aux reprises d'activités	MIAT (DIACT)	MINEFI	Décret en Conseil d'État et arrêté constatant le classement des communes en ZRR	Instruction fiscale (annoncée par le BOI du 26/10/2005)	Décret n° 2005-1435 du 21/11/2005 (JO du 22/11/05). Arrêté du 30/12/2005 (JO du 31/12/2005) Le maintien du classement en ZRR pour les communes n'appartenant pas à un EPCI à fiscalité propre est prolongé jusqu'au 31 décembre 2007 par la loi n° 2005-1720 de finances rectificative pour 2005.

3	Adaptation de l'article 1465 A du CGI aux textes communautaires, et compensation de certaines exonérations	MINEFI	MIAT (DIACT)	Application immédiate		
4*	Conventions particulières de revitalisation rurale entre l'État et le département	MIAT (DIACT)		Application immédiate		
5	Prorogation jusqu'en 2007 de l'amortissement exceptionnel en faveur de l'implantation d'entreprise en ZRR et extension aux travaux de rénovation d'immeubles	MINEFI	MIAT (DIACT)	Application immédiate	Instruction fiscale	
6*	Remboursement des aides versées par les entreprises installées en ZRR qui cessent volontairement leur activité avant les 5 années prévues	MINEFI	MIAT (DIACT) – MOM	Décret simple		En cours de consultation (demande de RI pour validation)
7*	Extension aux professions relevant du régime des bénéficiaires non commerciaux des exonérations de taxe professionnelle dans les ZRR	MINEFI	MIAT (DIACT)	Application immédiate	Instruction fiscale	
8	Allongement de l'exonération de l'impôt sur les sociétés en ZRR	MINEFI	MIAT (DIACT)	Application immédiate	Instruction fiscale	
9	Exonération en ZRR de taxe foncière bâtie, de taxe CCI et de taxe CM pendant 5 ans au lieu de deux	MINEFI	MIAT (DIACT)	Application immédiate	Instruction fiscale	Instruction 6 ^E -12-05 publiée au bulletin officiel des impôts du 26 octobre 2005
10	Exonération dans les ZRR de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des logements privés sociaux ANAH	MINEFI	MIAT (DIACT) – MECSL	Application immédiate	Instruction fiscale	
11	Création d'un droit à déduction de la TVA pour les collectivités territoriales qui financent	MINEFI	MIAT (DIACT)	Application immédiate	Instruction fiscale	Instruction 3D-1-06 publiée au bulletin officiel des impôts du

	l'acquisition ou la construction de locaux à usage professionnel destinés à la location					27 janvier 2006
12*	Elargissement de l'intervention des communes pour le maintien de service de proximité si défaillance du secteur privé	MIAT		Application immédiate	Circulaire	Voir circulaires générales sur l'accès aux services en milieu rural (article 106)
13*	Réécriture de l'article 61 de la loi n° 95-115 du 04 février 1995 définissant les thèmes sur lesquels l'État et les collectivités doivent intervenir dans les ZRR	MIAT (DIACT)		Application immédiate		
14*	Concertation dans les ZRR avant toute modification de la carte scolaire	MEN	MIAT (DIACT)	Application immédiate		
15*	Exonération de cotisations patronales de sécurité sociale, du versement de transport et des cotisations au FNAL en faveur des associations implantées en zones de revitalisation rurale	MSS – MECSL	MAP – MINEFI – MOM – MIAT (DIACT)	Application immédiate (décret simple visé non nécessaire à l'application du texte)	Circulaire	L'article 146 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 prévoit une application au 1 ^{er} janvier 2007.
16*	Application au secteur agricole des dispositions de l'article 15 instaurant une exonération de cotisations patronales en ZRR	MAP	MECSL – MINEFI – MOM	Application immédiate (décret simple visé non nécessaire à l'application du texte)	Circulaire	
Chapitre II : Activités économiques en milieu rural						
17	Création de société d'investissement pour le développement rural (SIDER)	MAP		Application immédiate		
18	Extension des obligations déclaratives incombant aux souscripteurs au capital de sociétés d'investissement régional	MINEFI		Décret simple		Décret n° 2005-465 du 06/05/05 (JO du 14/05/05)

	bénéficiaire de l'amortissement exceptionnel prévu par l'article 217 quaterdecies du CGI aux souscripteurs au capital des SIDER					
19	Développement des activités d'agro-tourisme	MAP		Application immédiate		
20	Réduction d'impôt pour les personnes investissant dans les résidences de tourisme	MTETM	MINEFI – MIAT (DIACT) – MOM	1 décret simple relatif aux dispositifs fiscaux visés 1 décret simple fixant la liste des communes touristiques	Instruction fiscale	En cours de consultation
Chapitre III : Dispositions relatives au soutien des activités agricoles						
21*	Adaptation de la loi Evin pour permettre la publicité du vin dans certaines conditions	MAP	MSS	Application immédiate		
22	Transmission de la DPI ou de la DPA en cas de mutation à titre gratuit et exclusion de la DJA et des indemnités pour abattage des troupeaux de l'assiette des cotisations sociales	MINEFI	MAP	Application immédiate	Instruction fiscale	Instruction 5 E-4-05 publiée au bulletin officiel des impôts du 04 août 2005
23*	Instauration d'un coefficient multiplicateur entre le prix d'achat et le prix de vente des fruits et légumes périssables en période de crise conjoncturelle	MAP	MINEFI – MPME	Décret en Conseil d'État		Décret n° 2005-769 du 08/07/05 (JO du 09/07/05)
24*	Mutation des entreprises ostréicoles	MAP	MINEFI	Application immédiate		
25	Dispositions en faveur des GAEC	MAP		Application immédiate		
26*	Report du délai relatif au fonctionnement des CDOA au 1 ^{er} juillet 2006	MAP		Application immédiate		
27	Dispositions concernant les sociétés autres que les GAEC, le statut du	MAP		Décret simple		Décret n° 2005-820 du 18/07/05 (JO du

	fermage et le contrôle des structures					21/07/05)
28*	Possibilité de prendre un associé mineur dans une EARL mais uniquement en tant qu'apporteur en capital	MAP		Application immédiate		
29	Assolement en commun	MAP		Décret simple de l'article 27 (délai de saisine du tribunal paritaire des baux ruraux)		L'article 105 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole prévoit que les dispositions de l'article L. 411-39-1 du code rural sont applicables aux baux en cours à la date de la publication de la LDTR ; les preneurs et sociétés qui auraient procédé à un assolement en commun avant le 22 juillet 2005 disposent d'un délai de mise en conformité.
30	Suppression de l'autorisation systématique faite aux sociétés de recourir à un architecte pour constituer une demande de permis de construire	MAP	MTETM	Application immédiate		
31*	Instauration au sein des interprofessions de sections consacrées aux produits biologiques et aux produits de montagne	MAP	MINEFI	Décret simple		Décret n° 2006-170 du 15/02/2006 (JO du 17/02/2006)
32	Autorisation des annonces de prix	MAP	MINEFI	Application immédiate		

	pour les légumes et fruits frais					
33	Possibilité pour les distributeurs de pratiquer des remises, ristournes et rabais	MAP	MINEFI	Décret simple		Décret n° 2005-524 du 20/05/05 (JO du 25/05/05)
34	Introduction d'un nouvel article relatif à la pratique de prix abusivement bas dans le code du commerce	MAP	MINEFI	Application immédiate		
35	Caractérisation de situation de crise conjoncturelle, notion de prix anormalement bas	MAP	MINEFI	Arrêté		Arrêté du 24/05/05 (JO du 25/05/05)
36	Indemnisation des producteurs dans la lutte contre les nuisibles	MAP	MOM	Décret simple + arrêtés par filière		En cours de consultation ; Publication prévue au 1 ^{er} trimestre 2006
37	Adaptation des dispositions relatives à la protection contre les nuisibles en lien avec la directive communautaire 2000/29/CE	MAP		Décret simple		Décret n° 2005-1783 du 30/12/2005 (JO du 31/12/2005)
38	Harmonisation du statut des entreprises équestres	MAP	MINEFI	Application immédiate (décret antérieur n° 2005-1 du 03/01/2005)	Circulaire	
39*	Complément à l'article 84 de la loi de finances rectificative pour 2004 (déclaration annuelle de TVA pour les exploitants agricoles)	MINEFI	MAP	Application immédiate		
40*	Suppression de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les exploitations des horticulteurs et/ou pépiniéristes vendant leur production au détail	MPME	MAP	Décret		Décret n° 2005-1026 du 24/08/05 (JO du 26/08/05)
41*	Simplification de l'agrément des unités de production des huiles	MINEFI	MAP	Décret		Disposition supprimée par l'article 49 de la

	carburants					loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole
42*	Ajout des carrières de craie et tout autre matériau destiné au marnage des sols ainsi qu'aux carrières de pierre, de sable et d'argile de faible importance aux carrières de marne dans le L. 515-1 du code de l'environnement	MEDD		Décret en Conseil d'État		Devant le CE depuis le 20/12/2005 Publication prévue au premier trimestre 2006
43*	Exonération de taxe foncière pendant 50 ans des terrains nouvellement plantés en arbres truffiers (article 1394 C du CGI)	MINEFI	MAP – MIAT	Application immédiate	Instruction fiscale	Instruction 6B-2-05 publiée au bulletin officiel des impôts du 7 juillet 2005
44	INAO et produits de qualité	MAP		Application immédiate (décret simple visé non nécessaire à l'application du texte)		
45	Possibilité de rendre obligatoire l'affectation parcellaire pour les vins de pays	MAP		Décret simple		En cours de consultation(s) – attente de la mise en place de Viniflor
46*	Extension des « noms d'exploitation » susceptibles d'être utilisés dans l'étiquetage des vins de pays	MAP		Application immédiate		
47*	Précision sur la suspension par l'administration de la délivrance des titres de mouvement en cas de non-respect des accords étendus	MAP	MINEFI	Décret en Conseil d'État		En cours de rédaction
48*	Instauration dans le code rural d'un cadre commun à toutes les interprofessions pour organiser la communication par l'administration	MAP		Application immédiate		

	à ces organismes des informations relatives à la production, la commercialisation et la transformation des produits					
Chapitre IV : Dispositions relatives à l'emploi						
49*	Extension aux entreprises de distribution de carburant l'obligation d'être soumises à l'agrément de la commission départementale d'équipement commercial	MPME	MOM	Décret en Conseil d'État		En cours de rédaction (demande de RI pour validation)
50*	Scolarisation des enfants de travailleurs saisonniers	MEN	MIAT (DIACT)	Application immédiate		
51*	Opérations de déneigement	MAP	MTETM	Application immédiate		
52*	Cumul des périodes des contrats saisonniers successifs dans une même entreprise pour le calcul de l'ancienneté	MAP		Application immédiate		
53*	Indemnisation du repos compensateur acquis par un salarié saisonnier	MAP		Application immédiate		
54*	Conventionnement avec des particuliers pour le transport de personnes en milieu rural	MIAT	MIAT (DIACT)	Application immédiate	Circulaire	Voir circulaires générales sur l'accès aux services en milieu rural (article 106)
55	Extension des services de remplacement	MAP	MECSL – MTETM	Décret en Conseil d'État		Décret n° 2005-1214 du 21/09/05 (JO du 28/09/05)
56	Neutralité fiscale des groupements d'employeurs par rapport à la taxe d'apprentissage	MINEFI	MAP	Application immédiate	Instruction fiscale	
57	Constitution de réserves défiscalisées dans les groupements d'employeurs pour faire face au	MINEFI	MAP	Application immédiate	Instruction fiscale	

	risque d'impayé des salaires					
58*	Possibilité pour les entreprises de plus de 300 salariés d'adhérer à un groupement d'employeurs dans le cadre d'accords d'établissement	MAP		Application immédiate		
59*	Possibilité d'ouvrir les groupements d'employeurs aux collectivités territoriales	MESCL	MIAT	Décret en Conseil d'État		Devant le Conseil d'État depuis le 22/11/2005
60*	Droit pour les salariés des groupements d'employeurs de participer aux systèmes d'intéressement et de participation des entreprises adhérentes	MESCL	MAP	Application immédiate (décret simple visé non nécessaire à l'application du texte)		
61	Cumul emploi privé et public	MFP		Application immédiate		
62*	Statut de droit privé des ouvriers forestiers des communes d'Alsace-Moselle	MAP		Application immédiate		
63*	Extension de la levée de présomption de salariat (art. L. 120-3 du CSS) aux transporteurs individuels d'enfants	MAP		Application immédiate		
64	Règles de rattachement pour les pluriactifs non salariés	MSS	MAP – MOM – MPME	Décret en Conseil d'État		Devant le Conseil d'État depuis le 11/01/2006
65*	Possibilité pour les professions relevant du régime social agricole de définir librement leur champ conventionnel	MAP		Application immédiate		
66	Règle de rattachement des conjoints collaborateurs	MAP		Application immédiate		
67	Droit au congé individuel de formation pour les travailleurs saisonniers	MAP		Application immédiate		
68	Ouverture pour les chefs	MAP	MOM –	Décret en Conseil d'État		Devant le Conseil

	d'exploitation des DOM de l'accès à la formation professionnelle continue financée par le fonds d'assurance formation VIVEA		MECSL – MAP			d'État depuis le 03/01/2006
69	Insertion professionnelle des personnes handicapées (secteur agricole)	MAP		Application immédiate		
70*	Recrutement d'assistants d'éducation pour l'intégration scolaire des élèves handicapés dans les établissements d'enseignement publics de l'enseignement agricole	MAP		Application immédiate		
71	Médecine du travail (secteur agricole)	MAP	MOM	Décret simple		Décret n° 2006-66 du 23/01/2006 (JO du 24/01/2006)
72*	Sécurité des tracteurs	MAP	MECSL	Arrêté		En cours de signature
Titre II : Dispositions relatives aux instruments de gestion foncière et à la rénovation du patrimoine rural bâti						
Chapitre I^{er} : Protection des espaces agricoles et naturels périurbains						
73	Périmètre de protection des espaces périurbains et programme d'action	MAP	MTETM – MEDD – MOM	Décret en Conseil d'État		Examen au CE initialement prévu le 20/01/2006 mais repoussé
74	Conditions d'exercice du droit de préemption à l'intérieur du périmètre de protection	MAP	MTETM	Application liée à l'article 73		
75*	Motivation des décisions de l'administration Aménagements du sol ou du sous-sol touchant une zone d'appellation d'origine	MAP		Application immédiate		
76*	Modification de l'article L. 641-2 du code rural afin de renforcer l'image des appellations d'origine	MAP		Application immédiate		

Chapitre II : Dispositions relatives à l'aménagement foncier						
77*	Concours des SAFER à la protection de l'environnement	MAP		Application immédiate		
78	Nouveaux objectifs environnementaux de l'aménagement rural	MAP		Application immédiate		
79*	Possibilité pour les communes de fixer des règles d'éloignement des bâtiments agricoles différentes de celles du droit commun (article L.111-3 du code rural)	MAP	MTETM	Application immédiate		Les dispositions de l'article L. 111-3 du code rural ont été modifiées par l'article 19 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole
80	Nouvelle définition de l'aménagement foncier	MAP	MEDD – MTETM – MINEFI – MIAT	Décret en Conseil d'État		En cours de signature. Application prévue par la loi au 1 ^{er} janvier 2006.
81*	Dispositions visant à réduire les difficultés d'action des communes dans le cadre d'aménagements paysagers lorsque des propriétaires de voies privées incluses dans l'aménagement ne coopèrent pas	MAP		Application immédiate		
82*	Suppléance du maire et du conseiller municipal dans les commissions communales d'aménagement foncier	MAP		Application immédiate		
83	Institution et rôle des commissions communales, intercommunales et départementales	MAP	MEDD – MTETM – MINEFI – MIAT	Décret en Conseil d'État de l'article 80		(voir article 80)
84	Procédure préalable à la décision du Conseil général ordonnant	MAP	MEDD – MTETM –	Décret en Conseil d'État de l'article 80		(voir article 80)

	l'opération		MINEFI – MIAT			
85	Modalités financières et techniques de mise en œuvre des opérations d'aménagement foncier	MAP	MEDD – MTETM – MINEFI – MIAT	Décret en Conseil d'État de l'article 80 + décret simple		(voir article 80)
86	Suppression de la réorganisation foncière	MAP		Application immédiate		
87	Aménagement agricole et forestier en zone forestière	MAP	MEDD – MTETM – MINEFI – MIAT	Décret en Conseil d'État de l'article 80		(voir article 80)
88	Article de coordination au sein du code rural	MAP		Application immédiate		
89	Possibilité de choisir la valeur vénale comme valeur d'échanges dans l'aménagement foncier agricole et forestier	MAP	MEDD – MTETM – MINEFI – MIAT	Décret en Conseil d'État de l'article 80		(voir article 80)
90	Echanges et cessions d'immeubles ruraux	MAP	MEDD – MTETM – MINEFI – MIAT	Décret en Conseil d'État de l'article 80	Instruction fiscale	(voir article 80)
91	Décentralisation de la procédure de mise en valeur des terres incultes	MAP	MEDD – MTETM – MINEFI – MIAT	Décret en Conseil d'État de l'article 80		(voir article 80)
92	Décentralisation de la procédure de réglementation des boisements	MAP	MEDD – MTETM – MINEFI – MIAT	Décret en Conseil d'État de l'article 80		(voir article 80)
93*	Article de coordination avec le code forestier	MAP		Application immédiate		
94	Adaptation des associations foncières d'aménagement foncier	MIAT– MEDD	MAP	Décret en Conseil d'État		En cours de signature

95	Dispositions d'application et transfert des personnels de l'aménagement foncier	MAP		Application immédiate		Modifications introduites par l'article 42 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.
96*	Modification de la loi d'orientation forestière pour rendre opérationnelle la création du Conseil national de l'expertise foncière, agricole et forestière	MAP		Décret en Conseil d'État		Devant le Conseil d'État depuis le 27 décembre 2006
Chapitre III : Rénovation du patrimoine rural bâti						
97	Reprise par le bailleur des bâtiments de ferme présentant un intérêt architectural	MAP		Application immédiate		
98	Disposition en faveur de la rénovation des locaux destinés à l'hébergement des saisonniers	MINEFI	MAP – MECSL	Application immédiate	2 instructions fiscales (une relative à la TFPB et à la TH, l'autre aux amortissements)	Instruction 6C-10-05 publiée au bulletin officiel des impôts du 03 novembre 2005
99*	Clarification des dispositions du code rural, de la loi SRU, et du décret d'application du 30 janvier 2002, relatifs aux logements destinés aux travailleurs agricoles dans le cadre de leur contrat de travail	MAP	MECSL	Application immédiate		
100	Action en faveur de l'habitat locatif dans les zones de revitalisation rurale	MINEFI	MTETM – MIAT (DIACT)	Application immédiate	Instruction fiscale	Instruction 5D-6-05 publiée au bulletin officiel des impôts du 19 mai 2005
101	Modalités d'application du dispositif fiscal instauré par la loi de programme pour l'outre-mer	MINEFI	MECSL – MOM	Application immédiate	Instruction fiscale	Instruction 5B-1-06 publiée au bulletin officiel des impôts du

	n° 660-2003 du 21 juillet 2003 pour la réhabilitation de logements anciens					9 janvier 2006
102*	Inclusion des caravanes dans le champ d'application des dispositions du code de l'urbanisme interdisant le raccordement des constructions irrégulièrement édifiées	MTETM		Application immédiate		
Titre III : Dispositions relatives à l'accès aux services						
Chapitre I^{er} : Dispositions relatives aux services au public						
103*	Rétablissement de la mise à disposition gratuite des DDE pour l'instruction des permis de construire dans certaines communes et EPCI	MTETM		Application immédiate		
104*	Instauration d'un même tarif de base sur l'ensemble du territoire pour les services postaux constituant le secteur réservé	MIAT (DIACT)		Application immédiate		
105*	Définition du cadre de la convention de service public conclue entre le gestionnaire et une collectivité	MIAT (DIACT)	MIAT	Application immédiate		
106*	Réécriture de l'article 29 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 : - Objectifs d'aménagement du territoire pour les opérateurs chargés d'un service public - Procédure de concertation au niveau local sur l'accès des usagers aux services	MIAT (DIACT)		Application immédiate	Circulaires	- Circulaire du 3 mars 2005 du Premier ministre relative au service public en milieu rural, - Circulaire du 27 mai 2005 du Premier ministre sur la définition des objectifs d'aménagement du

						territoire et de service à l'utilisateur assignés aux opérateurs chargés d'une mission de service public - Circulaire du 2 août 2005 du Ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, relative à l'accès aux services dans les territoires et au rôle des préfets dans la connaissance des besoins et la définition des stratégies
107	Maisons des services publics	MIAT (DIACT)	MIAT	Décret en Conseil d'État		En cours de signature depuis le 01/02/2006
Chapitre II : Dispositions relatives à l'installation des professionnels de santé et à l'action sanitaire et sociale						
108	Aides à l'installation des professionnels de santé en zones déficitaires en matière d'offre de soins	MSS	MIAT – MECSL – MOM	Décret simple		Décret n° 2005-1724 du 30/12/2005 (JO du 31/12/2005)
	Soutien aux étudiants en médecine en stage dans ces zones			Décret en Conseil d'État		Décret n° 2005-1728 du 30/12/2005 (JO du 31/12/2005)
109*	Exonération d'impôt sur le revenu de la rémunération de la permanence des soins en zones déficitaires	MSS	MINEFI	Application immédiate	Instruction fiscale	

110	Coordination de l'action sanitaire et sociale	MSS	MECSL	Application immédiate	Circulaire	
111*	Possibilité pour les collectivités de construire ou subventionner la réalisation d'équipements sanitaires pour le maintien de services en zones de montagne	MIAT	MSS	Application immédiate		
112*	Clarification du régime de protection sociale des conseillers municipaux participant aux réunions des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale	MSS	MIAT	Application immédiate	Circulaire	
113*	Service indirect de restauration et de garde d'enfants	MEN		Application immédiate		
Chapitre III : Dispositions relatives à la santé vétérinaire et à la protection des végétaux						
114	Exonération de taxe professionnelle pour l'installation des professionnels de santé et vétérinaires dans les communes de moins de 2 000 habitants ou classées en ZRR.	MAP	MINEFI	Application immédiate	Instruction fiscale	Instruction 6E-10-05 publiée au bulletin officiel des impôts du 11 octobre 2005
115	III : Renforcement du maillage du territoire dans le domaine de la santé publique vétérinaire et de la protection des végétaux	MAP	MSS	Décret en CE – CM (laboratoires) + arrêtés		Décret n° 2006-7 du 04/01/2006 (JO du 05/01/2006)
				2 décrets en CE (épidémiologie)		En cours de consultation
				Décret en CE (réactifs)		En cours de rédaction
	V : Actions sanitaires collectives	MAP		Décret en Conseil d'État		Devant le CE
116	Adaptation des dispositions relatives aux épizooties par rapport aux directives communautaires à transposer	MAP	MOM – MSS	Décret portant création d'une liste des maladies réputées contagieuses		Décret n° 2006-178 du 17/02/2006 (JO du 18/02/2006)

				Décret sur la lutte contre les maladies animales		Décret n° 2006-177 du 17/02/2006 (JO du 18/02/2006)
				Décret simple sur les plans d'urgence		Décret n° 2006-180 du 17/02/2006 (JO du 18/02/2006)
Titre IV : Dispositions relatives aux espaces naturels						
Chapitre I^{er} : Restructuration et gestion des forêts privées						
117	Incidations à la restructuration et la gestion durable des forêts privées	MINEFI	MAP	Application immédiate	Instruction fiscale	Instruction 5B-22-05 publiée au bulletin officiel des impôts du 28 juillet 2005
118	Aides supplémentaires des collectivités territoriales à la restructuration et la gestion durable des forêts privées	MINEFI	MAP	Application immédiate	Instruction fiscale	Instruction 7C-1-05 publiée au bulletin officiel des impôts du 12 avril 2005
119	Sites Natura 2000 situés en forêt	MAP	MEDD	Application immédiate	Circulaire	
Chapitre II : Dispositions relatives à la protection et à la mise en valeur des espaces pastoraux						
120	Définition des espaces pastoraux	MAP		Application immédiate		
121	Etablissement de conventions pluriannuelles de pâturage dans les forêts du domaine de l'État ou relevant du régime forestier	MAP		Application immédiate		
122*	Assouplissement des modalités de constitution des associations foncières pastorales	MAP		Application immédiate		
123	Prorogation du dégrèvement de TFNB sur les espaces pastoraux	MINEFI	MAP	Application immédiate	Instruction fiscale	Instruction 6B-1-05 publiée au bulletin officiel des impôts du 20 juin 2005
124	Prise en gestion par les associations foncières pastorales des biens délaissés	MAP		Application immédiate		
125*	Statut particulier des chiens de	MAP		Application immédiate		

	« protection » du troupeau					
126*	Reconnaissance par le MAP des particularités des espaces pastoraux	MAP		Application immédiate		
Chapitre III : Dispositions relatives à la préservation, à la restauration et à la valorisation des zones humides						
127	Nouvelle définition des zones humides et reconnaissance de l'enjeu de leur préservation et de leur gestion	MEDD	MAP – MOM	Décret en Conseil d'État		En cours de consultation Publication prévue au 1 ^{er} semestre 2006
128	I : modalités de délimitation des zones humides d'intérêt environnemental particulier	MEDD	MAP	Décret en Conseil d'État		En cours de consultation Publication prévue au 1 ^{er} semestre 2006
129	Interdiction de l'introduction dans le milieu naturel d'espèces non indigènes	MEDD	MAP	Application immédiate (décret en Conseil d'État – Conseil des ministres et arrêté non directement nécessaires à l'application du texte)		
130	Sanctions pénales relatives à la dissémination ou au commerce d'espèces envahissantes	MEDD	MAP	Application immédiate		
131*	Eradication du rat musqué	MEDD		Application immédiate		
132	Définition des zones humides dites « stratégiques pour la gestion de l'eau »	MEDD	MIAT – MAP – MOM – MSS	Décret simple		En cours de consultation Publication prévue au 1 ^{er} semestre 2006
133	Extension des compétences territoriales du Conservatoire du littoral aux zones humides des départements littoraux	MEDD		Application immédiate		
134*	Habilitation du Conservatoire du Littoral à financer l'aménagement et la réalisation de travaux portant sur des immeubles relevant de sa	MEDD	MINEFI	Application immédiate		

	compétence					
135*	Précision rédactionnelle à l'article L. 1615-2 du CGCT	MIAT		Application immédiate		
136	Actualisation du statut des associations syndicales gérant des zones humides	MEDD	MAP – MIAT	Application immédiate		
137	Correction d'un effet pervers de la TFNB pour les prairies et landes des zones humides	MEDD	MINEFI – MIAT – MAP – MOM	Décret en Conseil d'État	Circulaire ou instruction fiscale	En cours de consultation Publication prévue au 1er semestre 2006
138	Extension de l'utilisation de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles à des actions d'inventaire et d'étude	MEDD	MTETM	Application immédiate		
139	Nouvelles conditions d'utilisation de la taxe départementale des espaces naturels sensibles pour les sites et itinéraires relatifs aux sports de nature	MEDD	MTETM	Application immédiate		
Chapitre IV : Dispositions relatives aux sites Natura 2000						
140	Extension des zones de protection spéciale aux sites maritimes et terrestres	MEDD		Application immédiate		
141	Consultation des organes délibérants des communes et EPCI concernés par la modification du périmètre d'une zone spéciale de conservation ou d'une zone de protection spéciale	MEDD	MIAT – MAP – MOM	Application immédiate (décret visé non nécessaire à l'application du texte)		
142*	Principe de gestion des sites en concertation avec les élus locaux et les acteurs de terrain	MEDD		Application immédiate		
143	Chartes Natura 2000	MEDD	MAP – MOM	Décret en Conseil d'État		En cours de consultation

						Publication prévue au 1er semestre 2006
144	Présidence du comité de pilotage par un élu et élaboration du document d'objectifs par le comité de pilotage	MEDD	MAP – MOM	Décret en Conseil d'État de l'article 143		voir article 143
145*	Dispositions transitoires applicables aux DOCOB en cours d'élaboration et modalités de transfert de la présidence du comité de pilotage	MEDD	MAP – MOM	Décret en Conseil d'État de l'article 143		voir article 143
146*	Exonération de TFNB pour les terrains situés dans un site Natura 2000	MEDD	MINEFI - MAP	Application immédiate	Circulaire ou instruction fiscale	
Chapitre V : Dispositions relatives à la chasse						
147	Possibilité pour l'ONCFS de se porter partie civile	MEDD	MAP	Application immédiate		
148*	Agrément des associations de protection de l'environnement	MEDD	MAP – MOM	Application immédiate (décret en Conseil d'État visé non nécessaire à l'application du texte)		
149*	Reconnaissance du rôle de la chasse dans le maintien de la biodiversité	MEDD	MAP	Application immédiate		
150*	Définition de l'acte de chasse	MEDD	MAP	Application immédiate		
151*	Autorisation de la chasse sans capture	MEDD	MAP	Application immédiate		
152*	Rôle de l'ONCFS	MEDD	MAP	Application immédiate		
153*	Statut des fédérations régionales des chasseurs	MEDD	MAP	Application immédiate		
154	Récupération des chiens perdus	MEDD	MAP	Application immédiate		
155*	Principe d'un avis préalable de la fédération départementale des chasseurs avant toute battue administrative	MEDD	MAP	Application immédiate		
156*	Exclusion des chiens de chasse des	MEDD	MAP	Application immédiate		

	dispositions relatives aux chiens en état de divagation					
157*	Non-imposition des revenus du propriétaire disposant de la jouissance d'un droit de chasse sur ses terres	MINEFI	MEDD – MAP	Application immédiate	Instruction fiscale	Instruction 5D-5-05 publiée au bulletin officiel des impôts du 4 mai 2005
158	Dispositions relatives aux établissements détenant des animaux non domestiques	MEDD	MAP	Application immédiate		
159	Orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats	MEDD	MAP	Application immédiate		
160	Composition du conseil d'administration de l'ONCFS et désignation du directeur général	MEDD	MAP – MOM	Décret en Conseil d'État + arrêté de nomination au conseil d'administration + arrêté relatif à la désignation des membres du conseil d'administration		Décret n° 2005-1238 du 30/09/05 (JO du 01/10/05) Arrêtés du 17/11/2005 (JO du 18/11/2005) et du 21/11/2005 (JO du 23/11/2005)
161	Désignation du directeur général de l'ONCFS	MEDD	MAP	Application immédiate		
162	Participation de l'État au financement des missions d'intérêt général et patrimonial de l'ONCFS	MEDD	MAP – MINEFI	Arrêté relatif à la présentation des comptes de l'ONCFS		En cours de rédaction
163	Abrogation des articles L. 421-2 et L. 428-26 du code de l'environnement	MEDD	MAP	Application immédiate		
164*	Vocation et organisation des réserves de faune sauvage	MEDD	MAP – MOM	Décret en Conseil d'État		Examen au CNCFS en mars 2006 Publication prévue au 1er semestre 2006
165*	II : Autorisation de chasser accompagné délivrée aux majeurs	MEDD	MAP – MOM	Décret Arrêté		En cours de consultation

						Arrêté du 5/07/2005 (JO du 31/08/2005)
165 et 166 II et III	Délivrance et validation du permis de chasser	MEDD	MAP – MIAT – MJ – MSS	Décret en Conseil d'État		Devant le Conseil d'État
166	I : Fichier central des permis, autorisations et validations de chasser	MIAT – MJ		Décret en Conseil d'État		En cours de rédaction Publication prévue à la fin de l'année 2006
167	I : dispositions relatives aux établissements de chasse commerciale	MEDD	MAP – MINEFI	Décret en Conseil d'État + arrêté		En cours de rédaction
	IV : dispositions relatives au transport du gibier et aux établissements de chasse commerciale	MEDD	MAP – MOM	Décret en Conseil d'État		Devant le CE depuis le 12/01/2006
	VII : Introduction dans le milieu naturel de grand gibier et de lapins – Prélèvement dans le milieu naturel d'animaux chassables	MEDD	MAP	Arrêté		En cours de rédaction
168	IX : Plan de chasse	MEDD	MAP – MOM	Décret en Conseil d'État		En cours de rédaction Publication prévue au 1er semestre 2006
169*	Affectation de ressources aux missions des associations communales de chasse agréées	MEDD	MAP	Application immédiate (décret en Conseil d'État visé non nécessaire à l'application du texte)		
170*	Précision sur les missions des lieutenants de louveterie	MEDD	MAP	Application immédiate		
171	Plans de gestion cynégétique	MEDD	MAP	Application immédiate		
172	Indemnisation non contentieuse des dégâts dus au grand gibier	MEDD	MAP – MOM	Décret en Conseil d'État		Devant le Conseil d'État depuis le 09/01/2006
173	Actualisation des peines pour infractions aux pratiques légales de	MEDD	MAP – MJ – MOM	Décret en Conseil d'État		En cours de rédaction

	la chasse					
174*	Responsabilité pénale en cas d'infractions à la réglementation de la chasse	MEDD	MAP – MJ – MOM	Décret en Conseil d'État de l'article 173		voir article 173
175*	Création de trois fonds départementaux d'indemnisation de dégâts de sanglier en Alsace et Moselle	MEDD	MAP – MOM	Décret en Conseil d'État de l'article 172		voir article 172
176	Conditions d'agrément des gardes particuliers de chasse et de pêche	MEDD	MAP – MOM – MIAT	Décret en Conseil d'État		En cours de consultation(s)
177*	Précision sur les pouvoirs des gardes-chasse particuliers	MEDD	MAP – MIAT – MJ	Décret en Conseil d'État de l'article 176		voir article 176
Titre V : Dispositions relatives à la montagne						
Chapitre I^{er} : Objectifs et institutions de la politique de la montagne						
178*	Energie hydraulique. Loi du 16 octobre 1919	MEDD		Application immédiate		
179	Modernisation des institutions de massifs et régime des concessions des remontées mécaniques	MIAT (DIACI)	MTETM	Application immédiate	Circulaire	
	IV : Révision de la composition du comité national de la montagne	MIAT (DIACI)	MTETM	Décret en Conseil d'État (modifiant le décret n° 85-994)		Décret n° 2005-1565 du 14/12/2005 (JO du 16/12/2005)
180*	Avis des comités de massif sur les projets de création de sites classés	MIAT (DIACI)	MEDD MAP	Application immédiate		
Chapitre II : Dispositions relatives au développement économique et social en montagne						
181*	Reconnaissance de l'intérêt général de l'agriculture, du pastoralisme et de la forêt en montagne	MAP	MIAT (DIACI)	Application immédiate		
182*	Reconnaissance de l'intérêt général de la présence d'une assistance médicale en zones de montagne	MIAT (DIACI)		Application immédiate		
183*	Possibilité pour les collectivités d'affecter une part de la taxe sur les	MIAT (DIACI)	MAP MIAT	Application immédiate		

	remontées mécaniques à la protection ou la mise en valeur des zones forestières					
184	Extension de la taxe de séjour aux intercommunalités	MIAT	MINEFI – MIAT (DIACT)	Application immédiate		
185*	Désignation des vice-présidents au sein des commissions syndicales	MIAT	MIAT (DIACT)	Application immédiate		
186*	Présomption de non-salariat des moniteurs de ski	MECSL	MJS	Application immédiate		
187	Construction sur les rives des lacs de montagne de plus de 1000 ha	MTETM	MEDD – MIAT (DIACT) – MAP	13 décrets en Conseil d'État (1 décret général et 1 décret par lac)		En cours de consultation
Chapitre III : Dispositions diverses relatives à l'urbanisme en montagne						
188*	Constructibilité des rives des plans d'eau de montagne (art L. 145-5 CU)	MTETM	MIAT (DIACT) – MAP	Application immédiate		
189*	Servitude de restriction d'usage assortissant l'autorisation de rénover des chalets d'alpage insuffisamment desservis par les voies et réseaux	MTETM	MIAT (DIACT) – MAP	Application immédiate		
190	Unités touristiques nouvelles (UTN)	MTETM	MIAT (DIACT) – MAP – MEDD	Décret en Conseil d'État		En cours de consultation ou de transmission au CE Entrée en vigueur prévue par la loi 1 an après sa publication
191	Stations d'épuration en bordure des grands lacs	MTETM	MIAT (DIACT) – MAP	Application immédiate		
192*	Sous-location de logements à des travailleurs saisonniers par les centres communaux d'action sociale	MECSL	MIAT (DIACT) – MSS	Application immédiate		
193	Définition du refuge	MTETM puis DIACT	MIAT (DIACT) – MAP	Décret simple		En cours de rédaction

194	Entrée en vigueur de l'article sur les UTN	MTETM	MIAT (DIACT) – MAP – MEDD	Application immédiate		
195*	Interdire l'utilisation de la dénomination « montagne » pour les produits sous AOC	MAP		Application immédiate		Exception à cette interdiction introduite par l'article 72 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole
196*	Programme pluriannuel d'incitation financière à la réalisation de travaux d'aménagements des exploitations agricoles des agences de l'eau en zones de montagne	MEDD	MAP – MIAT (DIACT)	Application immédiate		
197*	Limitation de la responsabilité des propriétaires des fonds traversés par des sentiers de randonnée ; pouvoirs de police du maire pour régler les conditions d'utilisation des itinéraires	MEDD	MIAT – MIAT (DIACT)	Application immédiate		
198	Débardage par câble en montagne ; servitude de passage afférente	MAP		Application immédiate		
199*	Reconnaissance de l'intérêt général du pastoralisme dans l'article L. 113-1 du code rural	MAP		Application immédiate		
200*	Modification de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme : possibilité de construire plus près des axes routiers à grande circulation en montagne	MTETM	MIAT (DIACT) – MAP	Application immédiate		
201*	Prescriptions particulières de massif	MTETM	MIAT (DIACT) – MAP	Application immédiate		
202*	Implantation d'antennes en montagne pour assurer le	MEDD	MINEFI	Application immédiate		

	fonctionnement des moyens de télécommunication dans les meilleures conditions économiques					
203*	Acquisition de biens sectionnaux par les communes	MAP	MIAT	Application immédiate (décret en Conseil d'État visé non nécessaire à l'application du texte)		
204*	Attribution de baux dans les lots sectionnaux	MAP	MIAT	Application immédiate		
Titre VI : Dispositions relatives à certains établissements publics						
205	Rôle des établissements agricoles dans l'animation des territoires ruraux	MAP		Application immédiate		
206	Concours d'attaché administratif principal	MAP		Application immédiate		
207*	Mise à disposition, par convention, des équipements des établissements du second degré situés en zone rurale auprès des collectivités territoriales, des associations et de la population	MEN	MAP – MIAT (DIACT)	Application immédiate		
208*	Définition des objectifs des projets des établissements d'enseignement agricole	MAP		Application immédiate		
209	Signification du terme « recteur » dans l'enseignement agricole	MAP		Décret simple		Décret n° 2006-51 du 13/01/2006 (JO du 17/01/2006)
210*	Introduction d'une mission d'insertion pour les établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricoles privés sous contrat	MAP		Application immédiate		
211*	Clarification de la rédaction à l'article L. 811-1 du code rural	MAP		Application immédiate		

212	Validation du concours 2002 d'entrée dans les écoles nationales vétérinaires	MAP		Application immédiate		
213	Promotion à la première classe du corps des directeurs de recherche de l'INRA au titre de 1994-1995 et au titre des années 2000 et 2001	MAP		Application immédiate		
214*	Assimilation des personnels recrutés pour exercer leurs fonctions dans les ateliers technologiques ou les exploitations agricoles à des salariés de droit privé	MAP		Application immédiate		
215*	Elargissement du rôle d'animation rurale aux associations exerçant en milieu rural	MAP		Application immédiate		
216	Chambres départementales d'agriculture	MAP		Application immédiate		
217	Chambres régionales d'agriculture	MAP		Application immédiate		
218	Assemblée permanente des chambres d'agriculture	MAP		Application immédiate		
219	Dispositions communes	MAP		Application immédiate		
220	Missions du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles	MAP		Application immédiate (décret visé éventuel, pour l'heure non nécessaire à l'application du texte)		
221	Possibilité de confier le service public de l'équarrissage au CNASEA	MAP	MIAT	Décret éventuel		Le service public de l'équarrissage devrait désormais être confié à l'OFIVAL en application de l'article 151 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre

						2005 de finances pour 2006 (décret d'application en cours de rédaction ; application prévue par la loi au 1er janvier 2007 au plus tard)
222	Définition du champ du service public de l'équarrissage + règles sanitaires – articles L. 226-1 (périmètre) et L. 226-6 (conservation SP) du code rural – articles L. 226-2, L. 226-4 et L. 226-5 du code rural (3 arrêtés)	MAP	MOM	Décret en Conseil d'État		Examen au CE en janvier 2006 – en cours de signature
				Décret en Conseil d'État		Décret n° 2005-1219 du 28/09/2005 (JO 29/09/2005)
				Décret simple		Décret n° 2005-1220 du 29/09/2005 (JO du 29/09/2005) et décret n° 2005-1568 du 26/12/2005 modifiant le décret n° 2005-1220
223	Exercice de missions d'équarrissage et activité de commerce et de transport d'animaux ou de viandes par deux personnes morales ayant un lien de capital	MAP		Application immédiate		
224*	Possibilité de réaliser des travaux de recherche et d'exploitation pour la ressource en eau destinée à l'alimentation humaine sur des terrains forestiers	MAP		Décret en Conseil d'État		Devant le Conseil d'État depuis le 26/01/2006
225	Rapprochement de l'Institut pour le développement forestier avec le Centre national professionnel de la propriété forestière	MAP		Décret en Conseil d'État		Décret n° 2005-1446 du 23/11/2005 (JO du 25/11/2005)

226*	Caractère de service public forestier de l'ONF et évaluation des moyens nécessaires à l'accomplissement de ces missions d'intérêt général	MAP		Application immédiate		
227	III : Modes de vente de l'ONF (articles L. 134-1 et L. 134-7 du code forestier)	MAP	MINEFI – MJ	Décret en Conseil d'État		Décret n° 2005-1445 du 23/11/2005 (JO du 25/11/2005)
228*	Groupement à la vente de lots composés de bois des forêts de l'État et de collectivités ou autres personnes morales gérées par l'ONF	MAP		Décret simple		Décret n° 2005-1447 du 23/11/2005 (JO du 25/11/2005)
229	Délai d'application des mesures relatives au transport de bois ronds	MAP		Application immédiate		
230	Domaine national de Chambord	MCC	MAP	Décret en Conseil d'État – Conseil des ministres		Décret n° 2005-703 du 24/06/05 (JO du 25/06/05)
231	Parcs naturels régionaux	MEDD	MAP – MIAT – MTETM	Décret en Conseil d'État		Décret n° 2005-1456 du 21/11/2005 (JO du 26/11/2005)
232	Renforcement des sanctions à l'encontre des viticulteurs qui ne respectent pas les obligations de distillation des vins produits en excédent à partir de cépages aptes à produire des vins et des eaux-de-vie AOC	MAP	MINEFI	Application immédiate		
233	Création de l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale	MAP		Décret en Conseil d'État		Décret n° 2006-95 du 01/02/2006 (JO du 02/02/2006)
234*	Modification de la loi du 2 avril 1941 portant création d'un comité interprofessionnel du vin de Champagne	MAP		Application immédiate (décret visé non nécessaire à l'application du texte)		N.B : la loi n° 2006-11 du 05/01/2006 d'orientation agricole a également modifié la loi du 2 avril 1941

						(articles 1 ^{er} et 5)
235*	I : Création d'un Conseil National du Littoral	MIAT (DIACT)	MEDD – MTETM	Décret simple	Circulaire d'application de la loi Littoral	Décret n° 2005-1426 du 18/11/2005 (JO du 19/11/2005)
	V : Schéma de Mise en Valeur de la Mer			Décret en Conseil d'État		En cours de consultation – demande de réunion interministérielle
	XI : Constructibilité le long des rus et des étiers			Décret en Conseil d'État		En cours de consultations
	XII : Composition de la commission des sites			Décret en Conseil d'État		Devant le CE
236	Possibilité de constitution d'un GIP dans les domaines de l'aménagement du territoire et du développement économique	MIAT (DIACT)	MAP	Application immédiate (décret simple visé non nécessaire à l'application du texte)		
237*	Tunnel ferroviaire franco-italien	MIAT (DIACT)		Application immédiate		
238*	Ratification de l'ordonnance n° 2004-1198 du 12 novembre 2004 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des installations à câbles transportant des personnes et relatives aux remontées mécaniques en montagne	MIAT (DIACT)	MTETM	Application immédiate		
Titre VII : Dispositions spécifiques à l'Outre-mer						
239	Dispositions spécifiques à l'Outre-Mer	MOM		Ordonnance		Délai de 18 mois prévu par la loi – examen prévu au Conseil d'État en mai 2006

240	Modification du dispositif SOFIDOM prévu par le code général des impôts	MINEFI	MAP – MOM	Application immédiate		
-----	---	--------	-----------	-----------------------	--	--

La présence d'une astérisque (*) après les numéros d'articles désigne des articles introduits par amendement parlementaire. Notons que, pour les deux tiers de la loi, la rédaction finalement adoptée résulte de la combinaison d'amendements du gouvernement et du Parlement.

Les cases grisées correspondent à des articles modifiés ou supprimés en tout ou partie par des textes ultérieurs.

III.— DISPERSION DES RESPONSABILITES, INERTIE ET MANQUE DE COMMUNICATION COMPLIQUENT LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

A.— UNE LOI DONT L'APPLICATION RELEVE DE LA COMPETENCE D'UNE DIZAINE DE MINISTERES

1. Le difficile exercice de l'interministérialité

À la densité et l'hétérogénéité des dispositions de la loi relative au développement des territoires ruraux s'ajoute la pluralité des ministères chargés de son application. En effet, on dénombre pas moins de 7 ministères concernés directement par des dispositions de la LDTR ou associés à titre principal aux processus de consultation et de rédaction de leurs textes d'application. **14 ministères au total sont intéressés par au moins un des articles de la loi.** Le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP), le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD), le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI), le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM), le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (MIAT), le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement (MECSL) et le ministère de la santé et des solidarités (MSS) font partie du premier cercle. Au sein du second, sont considérés comme « ministères pilotes » sur au moins une disposition et associés sur plusieurs autres le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MEN), le ministère de l'Outre-mer (MOM), le ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales (MPME), le ministère de la fonction publique (MFP) et le ministère de la culture et de la communication (MCC). Le ministère de la justice (MJ) et le ministère de la jeunesse et des sports (MJS) sont quant à eux uniquement associés à l'élaboration des textes d'application de quelques articles. Il faut de plus signaler qu'en fonction des dispositions de la loi, ce sont plusieurs directions centrales différentes au sein de ces ministères qui peuvent être sollicitées dans le cadre de sa mise en application.

Évidemment, parmi ces ministères, certains, au premier rang desquels le MAP mais aussi le MEDD, sont en première ligne dans l'application de la loi, que ce soit d'un point de vue « quantitatif » (plus de 30 décrets relèvent de la compétence du ministère de l'agriculture et de la pêche, une quinzaine de celle du ministère de l'écologie et du développement durable) que « qualitatif » puisque la plupart des mesures-phares de la loi dépendent pour leur application de ces deux ministères. Par ailleurs, le ministère de l'agriculture et de la pêche étant en charge de la ruralité, il est normal qu'il assure le « pilotage » global de l'application de la loi en association avec les autres ministères.

S'agissant plus particulièrement du **ministère de l'écologie et du développement durable**, votre rapporteur tient notamment à souligner que près de 100 articles de la loi traitent de ses domaines de compétence, en particulier des

zones humides, de Natura 2000 et de la chasse. En outre, le MEDD est concerné par un certain nombre d'autres articles ayant trait notamment à l'aménagement foncier, au littoral et à la montagne. Or, ce n'est pas lui faire offense que de constater que le ministère en charge de l'environnement est un « petit ministère » en termes d'effectifs et qu'en conséquence, la mise en œuvre des dispositions de la LDTR relevant de sa compétence n'a pu être confiée qu'à un nombre restreint d'agents. Ainsi, d'après les informations fournies à votre rapporteur, par manque de moyens, une seule personne serait responsable en son sein du dossier chasse ! Quelles que soient les qualités de celle-ci, il est évident que cette situation n'est pas sans conséquence sur les délais de parution des décrets et arrêtés nécessaires, qui a été à plusieurs reprises différée. Ceci apparaît d'autant plus difficile à accepter qu'il s'agit de points majeurs de la loi dont l'application est très attendue sur le terrain. La sortie de certains textes est par ailleurs urgente, leur publication d'ici le printemps 2006 conditionnant leur application lors de la prochaine saison de chasse. Par ailleurs, sur un point particulier – les zones humides – il semblerait que le ministère de l'écologie et du développement durable ait volontairement différé la sortie de certains décrets ⁽¹⁾ dans l'**attente de l'adoption du projet de loi sur l'eau** dont certaines dispositions pouvaient faire l'objet de textes d'application communs avec la LDTR. Cette stratégie a aujourd'hui été abandonnée mais explique en partie les retards sur ces articles. C'est pourquoi votre rapporteur estime que des personnels compétents appartenant à d'autres ministères, au premier rang desquels le ministère de l'agriculture et de la pêche, pourraient être temporairement mis à disposition du MEDD afin d'accélérer la publication des décrets relevant de la compétence de ce ministère.

Le rôle des autres ministères n'en est pas moins décisif sur certaines mesures précises : citons l'intervention du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, sur les unités touristiques nouvelles (UTN), le ministère de la santé et des solidarités sur l'installation des médecins en zones déficitaires en matière d'offre de soins, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sur la scolarisation des enfants de travailleurs saisonniers ou bien encore la délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT) sur les ZRR ou les dispositions relatives à la montagne. S'agissant de ce dernier exemple, il semblerait que la transformation de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en **Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)** et, plus généralement, l'évolution des périmètres ministériels entre le moment de l'élaboration et de l'examen du projet de loi devant le Parlement et son application n'aient pas été propices à un traitement accéléré de certaines questions d'aménagement du territoire aujourd'hui en suspens, comme la question des prescriptions particulières de massif (article 201). Le secrétariat d'État à

(1) Notamment les décrets relatifs à la définition des zones humides visée à l'article 127, à l'élaboration des programmes d'action dans les zones d'intérêt environnemental particulier prévue à l'article 128 et à la délimitation des zones humides dites « stratégiques » par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux qui fait l'objet de l'article 132.

l'aménagement du territoire était en effet, sous le gouvernement dit « Raffarin 3 », placé auprès du ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer alors qu'aujourd'hui le ministère délégué à l'aménagement du territoire est placé auprès du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Enfin, il est évident que les intérêts, ou du moins les avis des différents ministères peuvent être divergents sur certaines dispositions qui concernent plusieurs d'entre eux. C'est d'ailleurs sur ce débat interne que repose tout le travail interministériel de concertation mené en amont des textes. Toutefois, les processus de consultation, qui mettent aux prises ces conceptions divergentes, apparaissent parfois sources de blocages. À cet égard, certains articles nécessiteraient désormais que leur sort soit fixé en **réunion interministérielle**, puisqu'il apparaît manifestement inutile de multiplier les réunions entre ministères en amont. Je pense ici notamment à l'article 6, sur lequel nous reviendrons.

Par ailleurs, pour nécessaire que soit la concertation préalable à la rédaction et à l'application des textes, les nombreux processus de consultation, impliquant un nombre important d'interlocuteurs de la société civile, contribuent également à allonger les délais de publication des textes. Il semblerait par exemple que les échanges entre scientifiques et acteurs de terrain pour aboutir à une définition à la fois scientifiquement correcte et concrètement utilisable des zones humides (article 127) aient été particulièrement nombreux. Plus généralement, les réticences, voire les résistances, de certaines catégories socio-professionnelles peuvent constituer des freins qu'il ne faut pas sous-estimer. Aussi, l'administration, même animée de la meilleure volonté de faire appliquer les textes, est-elle souvent l'otage de ces situations où elle se retrouve « coincée » entre ses différents interlocuteurs, les parlementaires promoteurs du texte initial, les représentants des usagers concernés, les associations, etc.

Enfin, les **consultations juridiques obligatoires** semblent également nécessiter un temps considérable, non pas tant en raison de la complexité des sujets traités que de l'encombrement, voire du manque de moyens consacrés par les instances concernées à l'examen des textes. Votre rapporteur vise notamment ici l'examen des décrets en Conseil d'État, la Haute Assemblée ayant visiblement des difficultés à inscrire les textes concernés à l'ordre du jour de ses réunions de sections face aux avis qu'elle doit rendre par ailleurs sur tel ou tel projet de loi, ce qui peut repousser de plusieurs mois la parution d'un décret d'application. Mais on doit également signaler sur certains articles l'intervention de la Commission Nationale Informatique et Libertés (fichier national de la chasse), de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (santé publique vétérinaire) ou même de la Commission européenne (sécurité des tracteurs ⁽¹⁾).

(1) L'article 72 était en effet susceptible d'être contesté par la Commission au titre des entraves techniques aux échanges. Toutefois le délai de réponse de la Commission (2 mois) ayant expiré le 15 février 2006, l'arrêté devrait désormais paraître rapidement.

Il est donc souvent difficile de faire la part des responsabilités des uns et des autres dans les blocages qui peuvent survenir. Certains ministères sont cependant prompts à désigner des responsables, au premier rang desquels le ministère de l'écologie et du développement durable, réputé pour ses positions intransigeantes sur les sujets écologiquement sensibles. C'est notamment le cas du **ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer**, qui aurait des difficultés à faire avancer la rédaction des décrets prévus aux articles 187 et 188, relatif à la construction sur les rives des lacs de montagne, et à l'article 235 s'agissant de la construction le long des rus et des étiers ⁽¹⁾. Ces mêmes ministères ne sont toutefois pas exempts eux-mêmes de tout reproche, puisqu'il a été signalé à plusieurs reprises à votre rapporteur que les consultations impliquant le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, notamment sur des dispositifs ne le concernant que marginalement ou qui ne sont pas au cœur de ses compétences, aient pu apparaître sinon comme une cause du retard, du moins comme une cause d'inertie dans la publication de certains textes d'application. Par ailleurs, l'absence de représentant de ce ministère au sein de la mission conjointe des inspections générales chargée de suivre l'application de la loi pose problème.

Enfin, au-delà des problèmes de consultation et de travail en amont des décrets, le profane ne peut que s'étonner du parcours des textes lorsqu'ils sont achevés puisque ceux-ci peuvent ensuite rester plusieurs semaines dans le « **circuit des signatures** ». Il en est ainsi par exemple du décret, pourtant très important, sur les maisons de service public qui, le 23 février 2006, après avoir passé tous les filtres et tous les avis nécessaires, était toujours « en cours de signature » depuis le 1^{er} février ! De même, le décret relatif à l'agence française d'information et de communication agricole et rurale aurait été signé le 12 décembre 2005 par le ministre de l'agriculture et de la pêche avant d'être envoyé au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dans le cadre de la « procédure de contreseing simultané en accéléré » : il est finalement paru au *Journal Officiel* du 2 février 2006...

D'emblée, le constat s'impose : l'**aspect interministériel** inhérent à la loi constitue une source de difficultés pour son application, et ce dès le stade de la consultation sur les textes réglementaires. À cet égard, on ne peut que se féliciter de la constitution d'une mission interministérielle des inspections générales pour coordonner les efforts entrepris par chaque ministère et orienter les travaux en cours.

(1) Réunion du 14/02/2006 avec le directeur de cabinet du ministre.

2. Le rôle de la mission conjointe des inspections générales

Dès l'adoption définitive de la loi par le Parlement, le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Dominique Bussereau, a annoncé à ses collègues son intention de constituer une mission conjointe des inspections générales de l'administration, des affaires sociales, des finances, de l'agriculture et de l'environnement pour le suivi de la mise en œuvre des mesures d'application de la loi relative au développement des territoires ruraux.

Dans les lettres envoyées aux autres ministres concernés par cette initiative, il précisait que la mission devrait s'attacher à la mise en place du dispositif réglementaire et recenser les difficultés rencontrées avant de remettre au 1^{er} juillet 2006 un rapport définitif présentant le bilan du « *dispositif public en faveur de la ruralité* », dix-huit mois après le vote de la loi.

Le rôle de la mission conjointe des inspections générales consiste ainsi à s'assurer de la publication des textes nécessaires à l'application des dispositions de la loi, en maintenant un contact étroit avec les services rédacteurs et, plus généralement, les divers ministères et directions concernés, en œuvrant par son appui et ses conseils à la progression des travaux et en tenant bien sûr informé le ministre en charge de la ruralité des progrès réalisés dans ce cadre.

Par ailleurs, on notera que le groupe de suivi a également pour mission d'établir un rapport d'étape dont les conclusions doivent servir de base à l'ordre du jour de la première réunion de la **Conférence de la ruralité** créée par l'article 1^{er} de la loi afin de suivre « *les progrès des politiques de développement rural, de dresser le cas échéant le bilan des difficultés rencontrées et de formuler des propositions pour l'avenir* ». Rappelons à cet égard que cette première réunion, qui était initialement prévue pour l'automne 2005, devait finalement avoir lieu le 7 mars 2006, le décret relatif à la composition et au fonctionnement de la conférence de la ruralité n'étant paru que fin novembre 2005 et l'arrêté de nomination de ses membres début mars 2006 ⁽¹⁾.

Si pour l'heure les travaux de la mission conjointe se sont essentiellement concentrés sur la question des **décrets d'application** de la loi, étant donné les retards accumulés en l'espèce ⁽²⁾, il est prévu qu'elle s'attache ensuite au suivi des autres textes conditionnant l'entrée en vigueur effective de la loi, tels les arrêtés ministériels mais également les instructions fiscales et les circulaires.

Enfin, à l'image du déplacement de votre rapporteur dans le Cantal et en Corrèze, la mission conjointe s'est fixée pour objectif de se rendre, à la fin de ses

(1) Décret n° 2005-1424 du 17 novembre 2005 relatif à la composition et au fonctionnement de la conférence de la ruralité et arrêté du 10 février 2006 portant nomination à la conférence de la ruralité et relatif à son fonctionnement (publié au Journal Officiel du 3 mars 2006).

(2) Rappelons que le gouvernement dans sa circulaire du 1^{er} juillet 2004 sur les modalités d'application des lois avait prévu que le calendrier de publication des décrets d'application des textes législatifs n'aille pas au-delà des six mois suivant la parution de la loi. Cela laisse songeur lorsqu'on sait que dans le cas de la LDTR, seuls 8 décrets sur 80 ont été pris dans le délai imparti.

travaux, dans plusieurs départements ruraux où l'application de la LDTR revêt une importance particulière afin d'y observer la mise en œuvre de la loi, d'en relever les difficultés éventuelles et d'y recueillir les impressions des services déconcentrés.

On imagine donc aisément qu'en dépit de la date butoir fixée par le ministre de l'agriculture et de la pêche au 1^{er} juillet 2006, les travaux de la mission conjointe des inspections générales puissent être amenés à se poursuivre encore quelque temps étant donnée la tâche qu'il reste à accomplir en matière d'application de la loi.

B.— DES BLOCAGES INACCEPTABLES SUR CERTAINS ARTICLES

1. Des textes d'application qui ne sortent pas

Votre rapporteur a pu constater qu'au-delà des difficultés inhérentes au processus normal de consultation interministérielle, l'application d'un certain nombre de dispositions de la LDTR paraissait bloquée, alors même que ces dispositions avaient fait l'objet d'une certaine unanimité au moment de leur adoption ou qu'elles étaient très attendues sur le terrain. Il s'est donc interrogé sur les raisons de cet état de fait, se demandant notamment si certains articles, introduits par amendements parlementaires, ne feraient pas les frais d'un certain attentisme de la part de l'administration. Si aucune intention de la sorte ne ressort des investigations menées, il n'en demeure pas moins que la non-application de certaines dispositions, parfois pour des raisons obscures, est préoccupante.

Ainsi, l'**article 6**, qui prévoit le **remboursement des aides perçues par une entreprise installée en zone de revitalisation rurale en cas de délocalisation** intervenant avant l'échéance prévue par la loi, dont on rappellera qu'il a été adopté contre l'avis du gouvernement, et plus particulièrement de Bercy, n'est toujours pas entré en application. Le décret simple nécessaire à sa mise en œuvre est en effet toujours « en cours de rédaction ». En réalité, il semblerait que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie conteste l'attribution hâtive en réunion interministérielle de la responsabilité de piloter la rédaction de ce décret dont il estime qu'il aurait dû revenir à la Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT) ! Ce n'est d'ailleurs pas un cas isolé, puisque, s'agissant de l'article 193 de la loi relatif à la définition du refuge, le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, considérant qu'il ne lui appartenait pas d'intervenir sur ce sujet, l'a laissé en suspens jusqu'à ce que la responsabilité de produire le décret d'application de cet article soit finalement transférée à la DIACT.

De même, l'**article 20** instituant des **réductions d'impôt en faveur des investissements dans les résidences de tourisme**, issu d'un amendement présenté au Sénat, attend toujours les textes qui doivent permettre son application. D'une part, une réduction d'impôt est prévue au bénéfice des personnes qui investissent

dans des résidences de tourisme neuves dans des communes situées en zones de revitalisation rurale ou dans les zones éligibles à des aides des fonds structurels communautaires, sous réserve qu'elles comptent moins de 5 000 habitants. D'autre part, un avantage fiscal est octroyé en faveur de la réhabilitation d'immeubles de tourisme de plus de quinze ans situés dans les stations classées ou les communes touristiques, dont la liste, fixée par décret, doit être modifiée. Deux décrets simples (l'un portant sur les dispositifs fiscaux, l'autre sur les communes visées) ainsi qu'une instruction fiscale doivent donc être publiés. Aucune date pour leur parution ne peut cependant être avancée aujourd'hui. S'agissant des dispositifs fiscaux, le décret simple et l'instruction sont en cours de consultation entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. Quant au décret relatif aux communes touristiques, votre rapporteur estime que la mise en œuvre des dispositions de l'article 20 de la LDTR ne peut être suspendue à une hypothétique révision de la liste de ces communes : elle doit s'appliquer immédiatement sur la base du droit en vigueur.

Enfin, pour prendre un dernier exemple, le décret d'application de **l'article 190 relatif aux unités touristiques nouvelles (UTN)** n'est toujours pas paru alors même que, comme l'a rappelé le Président de la commission des affaires économiques du Sénat, M. Jean-Paul Emorine, lors de la discussion de la question orale avec débat relative à l'application de la LDTR, le 24 janvier 2006, un **projet de décret** avait été **transmis aux parlementaires dès janvier 2005**, avant même que la loi ne soit définitivement adoptée ! Rappelons que cet article a pour objet de simplifier la procédure pour les porteurs de projets en prévoyant deux niveaux d'instruction des demandes (un niveau départemental auprès duquel devraient être déposés 80 % des dossiers et un niveau de massif destinés à recevoir les dossiers les plus importants) et en exonérant les petits projets (équipements, domaine skiable) de la procédure. Aujourd'hui, non seulement l'article 190 de la loi n'est pas applicable mais l'article 194 qui prévoyait **l'entrée en vigueur un an après la publication de la loi** des dispositions de l'article 190 est également devenu sans objet. Ce mépris de la volonté du législateur est d'autant moins acceptable que peu d'informations filtrent sur le sort de ce décret ou bien elles sont contradictoires. Ainsi, le ministre en charge de la ruralité, M. Dominique Bussereau, annonçait le 24 janvier 2006 au Sénat que le temps de la concertation sur ce décret était achevé et qu'il serait prochainement envoyé pour examen au Conseil d'État. Toutefois, dans un entretien au ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer le 14 février dernier, on annonçait à votre rapporteur que le projet de décret n'avait pas encore été « bleu ». Sa rédaction (ou sa re-rédaction ?) aurait en effet nécessité des consultations nombreuses et suscité des avis contradictoires sur plusieurs points qui ne seraient pas encore tranchés (définition d'un domaine skiable, question de l'utilisation du critère de l'urbanisation en continuité, etc.). L'explication paraît néanmoins un peu courte pour un décret dont il existait déjà une version stabilisée en janvier 2005 : il est donc plus que temps que ce projet de décret soit définitivement arrêté en réunion interministérielle, envoyé au Conseil d'État et publié.

Plus généralement, il apparaît absolument anormal que des blocages surviennent en raison soit d'une certaine hostilité envers des dispositions de la loi, soit d'une certaine forme d'indifférence à l'égard des sujets qu'elle traite. Dans le premier cas, la situation peut certes se régler à l'occasion de réunions interministérielles, mais dans le second, elle conduit trop souvent à un enlisement progressif des textes.

Les blocages qui caractérisent l'application de certains articles, pourtant fortement attendus, et qui sont dus à l'**attitude non coopérative** de certains ministères ou de certains services, témoignent d'un certain mépris de la volonté du législateur et doivent donc être combattus avec la plus grande fermeté.

Ici cependant une sorte de *mea culpa* s'impose puisqu'il est vrai que la rédaction de certaines dispositions de la loi ayant fait l'objet de tractations et de compromis nombreux n'apparaît pas toujours suffisamment précise ou spécifique. La volonté du législateur n'en doit pas moins être respectée et les raisons tenant au manque de clarté du texte législatif avancées par certains sont souvent spécieuses et masquent des motifs plus complexes. Par ailleurs, plusieurs exemples démontrent *a contrario* que les dispositions les plus simples et les plus compréhensibles de la loi ne sont pas nécessairement les mieux appliquées.

2. Des réticences et des hésitations sur l'application de certaines dispositions

L'**article 38** relatif au **statut des entreprises équestres** a ainsi fait l'objet d'un large consensus lors de son adoption. Il s'agit en effet d'une mesure préparée bien en amont du texte puisque dès juillet 2003, les ministres chargés de l'économie et des finances, de la ruralité et des sports avaient annoncé leur intention de développer la filière équine en harmonisant les règles régissant ce secteur. La LDTR traduit cette volonté en assimilant à des exploitations agricoles les « *activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités de spectacles* ». La pension de chevaux, l'enseignement, la préparation à la compétition, l'accompagnement et le dressage deviennent ainsi des activités agricoles « exploitation d'équidés adultes dans le cadre de loisirs ». En termes fiscaux, ce changement de régime se traduit par l'application du régime des bénéfices agricoles, de la TVA à 5,5 % (effective

dès le 1^{er} janvier 2004), de l'exonération de taxe professionnelle et de taxes foncières.

Il semblerait toutefois que les centres équestres qui demandent à être immatriculés comme exploitants agricoles en application de l'article L. 311-1 du code rural continuent à se voir opposer un refus de la part des caisses de la mutualité sociale agricole (MSA). Ce refus serait fondé sur les dispositions de l'article L. 722-1 du code rural, non modifiées par la LDTR, qui dresse la liste des catégories professionnelles susceptibles de bénéficier du régime de protection sociale des non-salariés des professions agricoles.

Dans le cas où une modification de cet article serait effectivement indispensable, cet « oubli » apparaît difficilement justifiable et qu'il ait fallu 18 mois de débat et un an d'application de la loi pour s'en rendre compte est à peine croyable ! Néanmoins, après moult tergiversations sur la nécessité ou non d'une modification dudit article L. 722-1, et sur l'opportunité d'explicitier le texte de l'article 38, il semble avoir été décidé qu'une circulaire serait finalement publiée. Cette décision intervient toutefois fort tardivement et ne saurait être considérée comme une solution optimale, notamment si des recours devaient être déposés devant le juge, une circulaire ne pouvant faire échec à l'application d'une disposition législative... Simple retard dans l'application de la disposition ou réel problème juridique ? D'aucuns estiment que des réticences au sein du monde agricole à accepter ces nouveaux « confrères », notamment pour des raisons de représentativité professionnelle⁽¹⁾, ne seraient pas étrangères à la position soutenue par la MSA sur cette question... Cette situation est d'autant plus regrettable que la filière équine, qui compte aujourd'hui 58 000 salariés sur toute la France, est un secteur qui crée régulièrement des emplois en milieu rural et périurbain et constitue une source de diversification et de dynamisme pour l'agriculture.

Toujours dans le domaine social, un certain nombre de blocages ont pu être identifiés s'agissant des mesures d'**exonération de cotisations sociales**, aussi bien dans le régime général qu'agricole. Ainsi, pour les **articles 15 et 16** de la LDTR, issus d'amendements du groupe UDF à l'Assemblée, aucun texte d'application ne serait prévu. Toutefois, il semblerait que les URSSAF et les caisses MSA attendent des circulaires de l'ACCOSS pour mettre en œuvre ces mesures. Là encore, une circulaire préparée conjointement par le ministère de la santé et des solidarités et le ministère de l'agriculture et de la pêche pourrait donc finalement voir le jour pour permettre l'application effective de ces mesures, qui sont attendues avec impatience par les élus et les professionnels.

Ce constat amène une autre remarque générale qui concerne l'imprécision globale des indications fournies par le gouvernement sur le nombre précis de textes d'application nécessaires à la mise en œuvre des articles de la loi et sur la

(1) Dans certains départements où le nombre d'agriculteurs diminue, les centres équestres pourraient représenter jusqu'au tiers des exploitations agricoles.

détermination d'un échéancier réaliste pour leur parution. Ainsi, sur certains articles, le nombre de décrets à prendre, voire la nécessité même de prendre ou non un décret, peut varier d'un mois sur l'autre ! Pour ne prendre qu'un seul exemple, celui de l'**article 187 sur les lacs de montagne**, il a été successivement affirmé qu'un seul décret serait pris avec une annexe par lac, puis qu'au total 12 décrets, un par lac, seraient finalement publiés et enfin que l'article ferait l'objet de 13 décrets, 1 décret général dit « décret de méthode » suivi d'un décret pour chaque lac. Ces hésitations, qui peuvent relever d'un souci légitime de bien faire, se révèlent quelque peu inquiétantes quand elles persistent encore un an après la publication de la loi.

La situation sur certains articles est préoccupante non seulement sur le fond mais également parce qu'elle est révélatrice de deux « travers administratifs » : d'une part, le **flou** qui entoure la décision de prendre ou non des textes d'application ou des instructions à l'intention des services lorsque cela ne s'impose pas directement à la lecture des articles concernés et, d'autre part, la tendance générale à l'**inertie** de l'administration qui, tout en connaissant la loi, attend toujours un « ordre écrit » émanant de sa hiérarchie pour procéder à son application.

C.— LA DIFFICILE CIRCULATION DE L'INFORMATION EN DIRECTION DU « TERRAIN »

1. Une diffusion de l'information aléatoire

Le ministère de l'agriculture et de la pêche a publié en juillet 2005 un « **guide pratique des principales mesures et exemples** » de la loi relative au développement des territoires ruraux, de 20 pages, élaboré et diffusé par le service de la communication du ministère. L'existence de ce livret d'information, qui a pour objet de présenter les mesures phares de la loi, en indiquer les publics bénéficiaires et illustrer son application par des exemples concrets, est à souligner. C'est une initiative très intéressante et particulièrement bienvenue s'agissant d'un texte aussi dense que la LDTR. Conçu comme un document « tous publics », le guide pratique s'adresse alternativement aux différents interlocuteurs concernés tout en restant à un degré assez important de généralité pour que sa lecture soit

accessible à tous. À cet égard, on peut estimer qu'il ne constitue pas un guide d'action directement opérationnel pour les services déconcentrés, même s'il peut par ailleurs servir de support à l'information que ceux-ci sont susceptibles de délivrer aux usagers. En outre, si un « catalogue » de 32 pages sur les principaux thèmes de la loi aurait bien été diffusé mi-novembre dans le cadre du réseau des correspondants « affaires rurales » des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, il semblerait que peu d'agents en aient eu connaissance. Notons par ailleurs que cet envoi est intervenu près de 9 mois après la parution de la loi, ce qui laisse perplexe. À cet égard, on signalera que dans le cadre de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, une vingtaine de fiches pratiques détaillant les principaux dispositifs du texte ont été envoyées par voie électronique aux services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche une semaine à peine après la publication du texte.

Par ailleurs, il semblerait que le guide pratique ait connu une transmission erratique auprès des publics intéressés. En effet, édité à 50 000 exemplaires, ce document aurait été adressé aux maires ruraux, à l'ensemble des conseils généraux et régionaux, aux préfets, aux directions régionales et départementales de l'agriculture et de la forêt, aux établissements d'enseignement agricole publics et privés, aux organismes consulaires ainsi qu'aux syndicats professionnels agricoles. Pour s'en tenir au seul cas des services administratifs, votre rapporteur a ainsi pu constater lors de son déplacement dans le Cantal et en Corrèze qu'en dehors des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, les autres services déconcentrés chargés de l'application de la LDTR n'en avaient pas été destinataires. Dans les DDAF elles-mêmes, les chefs de service ont parfois reçu des exemplaires de la brochure très tardivement (4 à 6 mois après sa publication) sans que ceux-ci soient accompagnés d'instructions précises quant à leur diffusion auprès des agents, des autres chefs de services et plus généralement du public. Ainsi, si des collectivités territoriales semblent avoir été destinataires de ce document, il n'aurait pas été prévu d'en mettre des exemplaires à la disposition du public et en particulier des professionnels, dans les préfectures notamment mais aussi dans les trésoreries, les chambres consulaires, etc. Enfin, d'aucuns ont pu s'étonner que sur la quatrième de couverture recensant les sites internet « pour en savoir plus » sur les mesures de la loi relative au développement des territoires ruraux ne soient pas mentionnées les DDAF.

2. Une connaissance de la loi très imparfaite selon les services déconcentrés

En se rendant dans le Cantal et en Corrèze, votre rapporteur a pu observer que le degré d'information et de connaissance de ses interlocuteurs sur les dispositions de la loi dépendait essentiellement de la qualité du réseau interne de communication de leurs ministères respectifs. Ainsi, les services bénéficiant d'un **intranet** performant ou ayant mis en place une **veille juridique** disposaient d'informations plus justes, plus complètes et plus pertinentes que les autres. À cet égard, il semblerait que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

dispose d'un outil informatique plus performant que les autres ministères, les services déconcentrés bénéficiant d'un système d'alertes les avertissant de toute création ou modification de dispositions fiscales. Chaque nouveau texte est ainsi annoncé et commenté. Par ailleurs, la documentation fiscale disponible étant classée de manière thématique, les agents peuvent disposer d'une information adaptée à chaque catégorie d'utilisateurs. Enfin, d'une manière générale, les chefs de service ont pour habitude de commenter toutes les nouveautés fiscales à leurs agents, permettant une mise à jour des connaissances immédiate. S'agissant des autres ministères, la situation est très variable, seules certaines directions semblent bénéficier d'une bonne information « descendante » et mettent en œuvre des sessions d'information internes. Ainsi les ITEPSA (inspections du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole) sont régulièrement informées par courrier électronique des nouvelles mesures « emploi – travail » les concernant grâce à une publication intitulée « *Flash emploi* », émanation du **réseau de « coordonnateurs régionaux pour l'emploi »** du MAP. La création de ce réseau qui opère une veille juridique et diffuse l'information auprès des services apparaît comme une initiative à saluer. Ainsi, par le biais de ces publications, les mesures relatives au calcul de l'ancienneté pour les saisonniers étaient connues dès avril 2005 par les ITEPSA et celles sur les groupements d'employeurs dès juin 2005. En outre, un séminaire sur la LDTR a été organisé en mai 2005 par le réseau des coordonnateurs régionaux.

Sur le point particulier de l'information des services déconcentrés sur les textes d'application, elle varie également beaucoup d'une administration à l'autre : alors que certaines ne sont pas tenues informées, d'autres sont destinataires des textes en préparation ! La plupart des services n'ont cependant pas le loisir de se pencher sur ces questions. En effet, étant donné le flux de textes et plus généralement d'informations parvenant aux services déconcentrés, ceux-ci opèrent nécessairement un tri visant à sélectionner, d'une part, les dispositions qui semblent relever directement de leurs compétences ministérielles et, d'autre part, les dispositions qui paraissent les concerner au premier chef, notamment en raison du contexte local ou de leur sensibilisation préalable à certaines questions. Ainsi, si l'on devait classer les dispositions de la loi en fonction de la connaissance que peuvent en avoir les services de l'administration, on pourrait aboutir à la typologie suivante :

– a) les dispositions impliquant directement l'administration, bien connues des services qui se tiennent prêts à les mettre en œuvre. Entrent par exemple dans cette catégorie les dispositions relatives à la décentralisation des procédures d'aménagement foncier. En effet, elles ont un impact direct sur l'organisation des services, avec la mise à disposition de personnels au conseil général. Leur mise en œuvre est contrainte dans le temps et elle nécessite un investissement important des services en termes d'anticipation et d'organisation de la réforme ;

– b) les dispositions apportant des solutions concrètes à des problèmes latents au niveau local, dispositions connues, voire promues par les services, par

exemple pour la Corrèze, certains articles relatifs à la chasse ou celui relatif à l'exonération de TFNB des terrains nouvellement plantés en arbres truffiers ;

– et c) les mesures « vues » (ou aperçues) qui ne semblent pas nécessiter d'intervention spécifique de la part des services.

Certains départements ministériels ont également admis qu'ils avaient estimé *ab initio* ne pas être concernés par les dispositions de la loi rurale, bien souvent assimilée à une loi agricole. Ainsi, les dispositions « emploi » de la LDTR semblent assez largement méconnues des DDTEFP qui semblent avoir par ailleurs une lecture restrictive de certaines de ses dispositions, notamment s'agissant des saisonniers, qui ne sont cependant pas uniquement des saisonniers du secteur agricole ! *A contrario*, les dispositions spécifiques à l'emploi et au droit du travail dans le secteur agricole semblent parfaitement maîtrisées par les ITEPSA, dont on rappellera qu'elles relèvent fonctionnellement du ministère de l'agriculture et non du ministère chargé du travail et de l'emploi. En revanche, à plusieurs reprises, des chefs de service ont concédé à votre rapporteur avoir « découvert » certaines dispositions de la loi lors de la préparation de l'entretien ! Le caractère interministériel du texte a d'ailleurs été désigné par plusieurs interlocuteurs comme responsables du manque d'information des services sur le contenu de ses dispositions.

3. De fortes attentes et des interrogations au niveau local

Un rapide sondage auprès des différentes directions départementales compétentes pourrait aisément permettre de savoir quelles dispositions sont les plus attendues sur le terrain afin d'accélérer la parution des textes d'application les concernant et faciliter leur mise en œuvre. Pour se limiter à quelques exemples issus des entretiens menés par votre rapporteur lors de son déplacement, on peut ainsi citer :

– les articles 15 et 16 (exonération de cotisations sociales pour les associations et exploitations agricoles en ZRR), susceptibles d'avoir un fort impact sur l'emploi notamment dans le secteur social ⁽¹⁾ ;

– les articles 57 sur les groupements d'employeurs susceptibles de lever un frein dans la constitution de ces derniers et 59 sur les groupements public-privé, que les services estiment très utiles pour les petites communes ;

– l'article 98 visant à faciliter le logement des saisonniers ;

– les articles 127 et suivants relatifs aux zones humides, dont la définition plus pragmatique apparaît bienvenue ;

(1) Rappelons à cet égard que tout le Cantal à l'exception d'Aurillac et de sa proche banlieue est en ZRR de même que les deux tiers de la Corrèze.

– les articles relatifs aux sites Natura 2000 et singulièrement la reconnaissance législative du rôle des acteurs locaux et l'exonération de TFNB, susceptibles de lever certains blocages (article 146) ;

– l'article 190 sur les UTN, qui devrait simplifier grandement les procédures.

Ensuite, les services ont également fait part à votre rapporteur de leur **difficulté à interpréter la loi** sur certains points précis, en l'absence de textes d'application ou d'instructions. Ainsi, on l'a évoqué précédemment, les services fiscaux s'interrogent sur l'application de la règle *de minimis* en liaison avec les avantages fiscaux octroyés en ZRR. De même, les services de l'équipement se demandent comment distinguer les plans d'eau de « faible importance » en l'absence de définition précise donnée par l'article 188. En effet, si à l'origine certaines références avaient été envisagées pendant le débat parlementaire (1 ha, 10 ha), il avait finalement été considéré que l'intérêt d'un plan d'eau ne pouvait se limiter à la question de sa superficie et aucune limite n'avait finalement été fixée. Par ailleurs, aucun texte d'application n'est prévu ni par l'article 188 de la LDTR ni par l'article L. 145-5 du code de l'urbanisme qu'il modifie. Cette disposition risque donc *in fine* de se révéler une source non négligeable de **contentieux**. Il pourrait donc apparaître opportun de trouver rapidement un véhicule législatif susceptible de porter une modification de cet article instituant un ordre de grandeur pour les « plans d'eau de faible importance ». Votre rapporteur considère à cet égard qu'il pourrait être judicieux d'utiliser le projet de loi sur l'eau qui devrait être examiné prochainement en première lecture à l'Assemblée nationale.

Enfin, certains services sont également en attente de décrets d'application qui n'apparaissent nulle part sur les échéanciers transmis par les ministères : un fossé existe donc entre les **attentes des services déconcentrés en terme d'explication et d'application de texte** et les présomptions d'applicabilité immédiate postulées par les administrations centrales. On citera notamment à cet égard les articles 60 (participation et intéressement dans les groupements d'employeurs) et 201 (prescriptions particulières de massif).

Notons cependant qu'*a contrario*, un certain nombre de mesures semblent parfaitement maîtrisées par les services déconcentrés, en particulier les dispositions fiscales, notamment celles relatives aux ZRR, les dispositions relatives à l'emploi et au travail dans le secteur agricole ainsi que les dispositions relatives à la chasse et, plus généralement, aux espaces naturels ⁽¹⁾.

(1) En dépit de l'absence de décrets importants, notamment sur les articles relatifs aux sites Natura 2000, il s'agit de mesures très attendues, notamment en Corrèze où 15 sites Natura 2000 sont répertoriés dont 2 zones oiseaux.

4. Des actions d'information en direction des publics concernés à développer

Par lettre en date du 30 novembre 2005 envoyée aux préfets de région et de département, aux directions régionales et départementales de l'agriculture et de la forêt ainsi qu'aux établissements publics locaux d'enseignement agricole, le ministre de l'agriculture et de la pêche souhaitait que les nombreuses dispositions de la loi soient « *portées à la connaissance de l'ensemble des acteurs locaux et promues auprès des porteurs de projets, afin de dynamiser et d'accompagner les initiatives du monde rural* ». Cette lettre précisait par ailleurs que les directions régionales et départementales de l'agriculture et de la forêt disposeraient, outre du guide pratique, « *d'informations plus spécifiques et sectorielles destinées à différents publics visés par la LDTR* ».

Toutefois, il ressort des entretiens menés par votre rapporteur avec différents services déconcentrés que ceux-ci n'estiment pas disposer des outils de communication et de diffusion nécessaires à l'information du public. Tous s'accordent à dire que chaque mesure s'adressant à un public particulier, celles-ci devraient être rassemblées sous forme de **fiches explicatives par type d'usagers** afin qu'elles puissent être diffusées, promues et *in fine* appliquées. Une information de ce type existe déjà puisque sur le site internet de la DIACT une rubrique spécifique a été créée sur « les nouvelles zones de revitalisation rurale ». Outre les textes législatifs et réglementaires, on y trouve des réponses à un certain nombre de questions dont la suivante : « quels sont les avantages à s'installer en ZRR ? si vous êtes : chefs d'entreprise, artisans, propriétaires immobiliers, employeurs associatifs... ». Ce type d'instrument de promotion de la réforme des ZRR correspond exactement au genre d'initiatives qu'il convient de développer autour des multiples dispositifs de la LDTR. Ainsi, on ne peut que se féliciter des initiatives des chambres des métiers ou des chambres de commerce et d'industrie des départements visités en collaboration avec les services fiscaux consistant à organiser des sessions d'information – formation sur la création d'activité en ZRR. Un « **référént départemental ZRR** » pourrait même être institué pour renseigner les professionnels et diffuser l'information auprès des organismes consulaires, syndicats professionnels, experts comptables, centres de gestion etc.

Cette question de l'information du public a été évoquée à de nombreuses reprises avec la mission conjointe des inspections générales et il semblerait que les réflexions de votre rapporteur aient porté leurs fruits puisque fin février ont été « mises en ligne » de nouvelles rubriques sur le **site internet du ministère de l'agriculture et de la pêche** relatives à la « vie en milieu rural ». On y trouve notamment des **dépliants thématiques déclinés par public cible** ⁽¹⁾, reprenant les indications du guide pratique, ainsi qu'un **document complet relatif aux zones de revitalisation rurale**. Reste la question de la diffusion sous forme papier de ces nouveaux supports qui apparaît d'autant plus nécessaire que cette initiative

(1) Les chefs d'entreprise, les jeunes et leurs familles, les agriculteurs, les professionnels des activités équestres, les travailleurs saisonniers, les notaires et professionnels de l'immobilier, les professionnels de la santé humaine, les vétérinaires, les chasseurs, la protection des espaces périurbains.

correspond parfaitement aux attentes exprimées sur le terrain, avec plusieurs mois de retard. Il est à cet égard dommage que ces documents n'aient pas été mis à la disposition du public, sur le stand du ministère de l'agriculture et de la pêche ou de certains départements ruraux, lors du salon international de l'agriculture.

Enfin, étant donné l'importance du rôle confié aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la LDTR et singulièrement dans la mise en place d'incitations fiscales dans de nombreux secteurs économiques, on saluera la création d'un pôle fiscalité directe locale (FDL) au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie destiné à recueillir les questions des collectivités et les informer ainsi que de « cellules FDL » au sein des directions des services fiscaux. En revanche, l'absence de contact systématique et de diffusion d'information entre les différents services déconcentrés et les agents de développement des collectivités territoriales est à regretter. Plus généralement, si l'interministérialité est bien souvent pointée du doigt et désignée comme la cause des lacunes dans la parution des textes d'application de la LDTR, d'aucuns reconnaissent également que le **travail interministériel à l'échelon local** doit être approfondi, ne serait-ce que par l'organisation systématique de réunions périodiques communes à tous les chefs de service par le préfet.

De nombreuses mesures de la LDTR consistent en la création de dispositifs incitatifs pour lesquels **la communication doit être optimale** si l'on veut que leur effet ne soit pas marginal. L'amélioration du dispositif des ZRR a ainsi pour objectif d'encourager l'installation de forces vives dans les zones rurales fragiles. Dans la perspective d'une évaluation ultérieure des modifications apportées par la loi, la question se posera donc de son efficacité : son existence aura-t-elle été décisive dans le cadre d'une installation ou n'aura-t-elle joué qu'à la marge ? Toute information sur le contenu de la loi susceptible d'influer sur la prise de décision des acteurs économiques doit donc être portée à leur connaissance de manière prompt et efficace.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 8 mars 2006, la Commission a procédé à l'examen du rapport de M. Yves Coussain sur l'application de la loi relative au développement des territoires ruraux, en présence de M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche.

Le Président Patrick Ollier, après avoir remercié le ministre de l'agriculture et de la pêche, Dominique Bussereau, pour sa présence, s'est félicité de la création, pour la première fois par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, d'une mission d'information portant sur l'application de la loi en vertu de l'article 86 alinéa 8 du règlement de l'Assemblée nationale. Il a ensuite annoncé que la commission des affaires économiques allait désormais renforcer ses activités de contrôle, puis il a donné la parole au rapporteur.

Le rapporteur, Yves Coussain, a souligné d'emblée que la loi relative au développement des territoires ruraux ne se distinguait pas par sa mise en œuvre rapide, indiquant que seule la moitié des décrets nécessaires à l'application de la loi étaient pris ou devaient l'être prochainement à la date du premier anniversaire de la loi. Il a notamment regretté qu'un certain nombre de dispositions issues du débat parlementaire – tels les articles relatifs aux groupements d'employeurs public-privé, aux unités touristiques nouvelles (UTN) et à certaines mesures d'exonérations de charges sociales en zone de revitalisation rurale – ne soient toujours pas applicables. Il a néanmoins remarqué que la création de la mission d'information sur l'application de la loi par la commission des affaires économiques avait contribué à une accélération des travaux du gouvernement. Ainsi, tout en exprimant sa déception au ministre chargé de la ruralité, il a tenu à signaler que le travail accompli par ce ministère s'agissant des articles le concernant était loin d'être négligeable. Relevant que les principales difficultés dans la mise en œuvre de la loi provenaient de son caractère interministériel, il a désigné les ministères chargés de l'environnement et de l'équipement comme les principaux responsables des retards accumulés dans la parution des textes d'application. À l'appui de son argumentation, il a ainsi cité un certain nombre de dispositions encore non appliquées, tels les articles relatifs aux zones humides, aux sites Natura 2000, à la chasse, à la constructibilité sur les rives des lacs de montagne et aux UTN. Il a en outre signalé que certaines dispositions réputées d'application immédiate appelaient en réalité la publication d'instructions ou de circulaires en direction des services déconcentrés conditionnant leur mise en œuvre effective. À titre d'exemple, il a indiqué que 23 instructions fiscales avaient été recensées comme nécessaires, dont 10 seulement avaient pour l'heure été publiées. Enfin, il a fait part à la commission de ses observations lors de son déplacement dans le Cantal et en Corrèze où il a indiqué avoir rencontré la plupart des services déconcentrés chargés de la mise en œuvre de la loi relative au

développement des territoires ruraux. Il a notamment noté un manque d'information des services concernés sur les dispositifs de la loi ainsi qu'un manque de communication en direction des publics visés, estimant que cette situation pouvait être préjudiciable à une bonne application de la loi. Il a cependant considéré que des progrès avaient été depuis réalisés, le ministère de l'agriculture et de la pêche ayant récemment élaboré des dépliants thématiques sur les principales mesures de la loi relative au développement des territoires ruraux. En guise de conclusion, il a souhaité recueillir le sentiment du ministre sur les difficultés rencontrées au niveau interministériel dans l'élaboration des textes d'application de la loi et également interroger celui-ci sur le calendrier prévu pour la publication des décrets relatifs aux articles 6, 15, 16, 20, 59 et 190 ainsi que, plus globalement, sur la mise en œuvre des dispositions du titre IV relatif aux espaces naturels.

M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, a indiqué à titre liminaire que l'application de la loi relative au développement des territoires ruraux avait aussi fait l'objet d'un suivi au Sénat, sous la forme d'une question orale avec débat le 24 janvier 2006. Il a par ailleurs rappelé l'engagement qu'il avait pris, lors des débats sur le projet de loi d'orientation agricole, de rendre également compte aux parlementaires du bilan de l'application de ce texte. Il a ensuite souligné que le projet de loi relatif aux territoires ruraux initialement présenté par le gouvernement ne comportait que 76 articles, nécessitant une vingtaine de décrets d'application, contre 240 articles pour le texte promulgué, requérant près de 70 décrets pour leur mise en œuvre. Il a précisé qu'une mission interministérielle des inspections générales avait été mise en place pour veiller au bon avancement des textes d'application, 11 ministères étant impliqués dans leur rédaction.

S'agissant de son propre ministère, il a constaté que sur les 33 décrets dont il avait la charge, 28 avaient été pris ou étaient en cours de signature, et s'est engagé à ce que le solde soit publié d'ici la fin du mois d'avril 2006. Il a souligné que la publication des textes d'application était largement dépendante de la progression du travail au sein du Conseil d'État, pour au moins 47 des 70 décrets attendus. Il a par ailleurs estimé que la pluralité d'intervenants concernés par la loi, si elle était une condition de l'efficacité des mesures en faveur du monde rural, n'en représentait pas moins une difficulté supplémentaire pour le respect d'un délai resserré dans la publication des textes d'application. À partir de ces observations, il a considéré que le bilan d'étape était positif avec 80 % des articles de la loi à ce jour applicables, 40 % des décrets publiés et 25 % des décrets restant devant le Conseil d'État ou en cours de signature. Il s'est donc engagé à veiller à une application pleine et entière de la loi dans un délai raisonnable.

Le ministre a ensuite apporté des précisions sur plusieurs thèmes importants abordés dans la loi :

– il a signalé que le chapitre relatif aux zones de revitalisation rurale (ZRR) était à peu près opérationnel, le décret actualisant les critères de classement

en ZRR ayant été publié le 22 novembre dernier et l'arrêté établissant la liste des communes classées en ZRR le 31 décembre. S'agissant du décret relatif au remboursement des avantages consentis aux entreprises qui cessent volontairement leur activité en ZRR prévu à l'article 6 de la loi, il a indiqué qu'il devait encore être finalisé. En revanche, il a rappelé que l'article 15 relatif aux exonérations de cotisations en faveur des associations et organismes d'intérêt général situés en ZRR ne nécessitait pas la parution d'un décret pour son application, de même que l'article 16 procédant à l'extension de cette mesure au monde agricole. Une circulaire devrait néanmoins être publiée sur ces articles, en collaboration avec le ministère chargé de la santé. Enfin, sur un autre dispositif fiscal, les réductions d'impôt pour les investissements dans les résidences de tourisme (article 20), il a noté que le décret d'application avait été examiné la veille en réunion interministérielle ;

– en ce qui concerne les activités économiques en milieu rural, il a estimé que 27 des 32 articles concernés étaient aujourd'hui applicables. Toutefois, il a concédé que la parution des textes réglementaires relatifs au coefficient multiplicateur avait déjà permis de mettre à jour certaines difficultés liées à l'application de ce système et que les dispositions relatives au délai et au seuil de déclenchement seraient donc modifiées avant la fin du mois de mars ;

– sur le volet emploi, le ministre a indiqué que 20 des 24 articles disposaient de leurs textes d'application et que les trois décrets restant étaient en cours d'examen par le Conseil d'État, tel le décret relatif à l'ouverture des groupements d'employeurs aux collectivités. Enfin, il a précisé que l'arrêté relatif à la sécurité des tracteurs était en cours de signature ;

– en ce qui concerne la gestion foncière, il a signalé que le volumineux décret relatif à la procédure d'aménagement foncier et notamment aux modalités de décentralisation de cette procédure aux départements (article 80 et suivants) n'attendait plus que le contreseing de quelques ministres ;

– s'agissant des services au public, il a souligné que les mesures relatives à l'installation des professionnels de santé étaient applicables depuis la publication de l'inventaire des zones déficitaires en matière d'offre de soins par le ministère de la santé. Par ailleurs, il a annoncé que la charte nationale des services publics serait signée d'ici la fin du mois de mars par le Premier ministre, les opérateurs de service public et les associations de collectivités locales ;

– s'agissant du titre IV de la loi consacré aux espaces naturels et à la chasse, il a indiqué que 45 articles étaient déjà applicables. Par ailleurs, il a précisé que le décret d'application nécessaire à la mise en œuvre des nouvelles modalités de gestion des sites Natura 2000 avait été transmis au Conseil d'État et que les décrets relatifs aux zones humides étaient en consultation interministérielle. Enfin, il a souligné que plus des deux tiers des décrets attendus pour le volet consacré à la chasse étaient devant le Conseil d'État ou lui seraient prochainement transmis ;

— enfin, il a relevé que 24 des 27 articles du titre consacré à la montagne étaient applicables. S’agissant du décret relatif aux unités touristiques nouvelles, il a rappelé qu’il avait fait l’objet d’une longue concertation avec les élus et les professionnels de la montagne, concertation qui venait de s’achever, et dont le seul point restant à arbitrer est la question des unités créées en discontinuité d’urbanisation.

Le ministre a ajouté que la moitié des instructions fiscales nécessaires à la mise en œuvre des articles fiscaux de la loi avait été publiée et que le solde le serait d’ici la fin du mois d’avril. Il a insisté également sur l’action de communication de son ministère, qui a diffusé des plaquettes d’information auprès des communes.

Le Président Patrick Ollier a indiqué qu’un courrier cosigné par lui-même et le rapporteur serait adressé aux différents ministres concernés par l’application de la loi relative au développement des territoires ruraux pour souligner les retards existants et demander des solutions rapides.

M. François Brottes, s’exprimant au nom du groupe socialiste, a souligné tout l’intérêt de cet exercice exceptionnel de contrôle de l’application des lois, rappelant que les citoyens français exigeaient désormais que les lois soient mises en œuvre dans des délais convenables. Il a également félicité le Président de la commission et le rapporteur de cette initiative et a remercié le ministre pour sa présence. Exprimant le souhait que l’information des parlementaires soit réellement améliorée par le biais de cette procédure, utilisée pour la première fois par la commission des affaires économiques, il a estimé qu’il serait judicieux d’indiquer dans les tableaux faisant état du bilan des textes d’application publiés les articles d’origine parlementaire. Il a en effet estimé que les retards sur ces articles pouvaient s’expliquer plus aisément que sur ceux élaborés par le gouvernement. Par ailleurs, des dispositions complémentaires étant susceptibles de figurer dans des lois ultérieures, comme dans la loi d’orientation agricole s’agissant des dispositions « montagne », il a considéré qu’il conviendrait de procéder dans ces cas à un bilan global. Plus généralement, il a indiqué que les problèmes d’application soulevés par la loi relative au développement des territoires ruraux illustraient l’ambiguïté du débat actuel sur le respect des domaines respectifs de la loi et du règlement et expliquaient la volonté des parlementaires de parvenir à rédiger des dispositions qui soient d’application immédiate. Il a enfin suggéré que les autres ministres concernés par l’application de la loi soient également convoqués devant la commission afin d’aider le ministre responsable du suivi du texte à obtenir les arbitrages nécessaires.

Le Président Patrick Ollier a répondu que l’origine parlementaire ou gouvernementale des dispositions allait être précisée dans le rapport final et a estimé que la convocation des ministres ne pouvait intervenir qu’en cas d’absence de réponse donnée au courrier de la commission.

M. Jean-Claude Lemoine est ensuite intervenu pour le groupe UMP, se félicitant du « droit de suite » désormais accordé au rapporteur sur un projet de loi pour en contrôler l'application, qui lui semblait être une excellente initiative. Il a en outre insisté sur la nécessité que soient également soumis audit rapporteur les projets de textes d'application, s'appuyant sur l'exemple du premier projet de décret envisagé pour définir la chasse accompagnée qu'il lui avait été donné d'examiner et qu'il avait jugé inapplicable en l'état. Tempérant l'analyse faite par le ministre sur la mise en œuvre de la loi, il a observé que le pourcentage convenable d'application de ses articles ne s'expliquait que par la présence d'un nombre important de dispositions d'application immédiate et a souligné que moins de la moitié des décrets attendus était publiée. À cet égard, il a insisté sur l'urgence de prendre les décrets relatifs à la chasse avant le mois de juillet afin que les dispositions afférentes puissent s'appliquer pour la prochaine saison de chasse. Il a également soulevé un problème spécifique concernant à la fois la chasse et les zones humides relatif à l'interdiction de l'usage du plomb dans ces zones. Enfin, il s'est interrogé sur les raisons susceptibles d'avoir contribué à retarder l'application de certaines mesures de la loi, pourtant très attendues, telles celles relatives au statut de garde-chasse particulier, aux établissements de chasse commerciale, au timbre-amende, à l'agrément des associations de protection de la nature, au permis de chasser, aux plans de chasse ou à la révision régulière des espèces chassables ou protégées, et en particulier sur l'existence de certaines réticences au sein de l'administration. Il a donc estimé qu'il pourrait être utile d'entendre sur ces sujets la ministre de l'écologie et du développement durable.

Mme Françoise Pérol-Dumont a également souligné que cette nouvelle procédure de contrôle contribuait à revaloriser le rôle du Parlement et a remercié le ministre pour sa présence. Elle a estimé que les retards pris dans la promulgation des décrets pouvaient s'expliquer par la profusion des textes votés par le Parlement, considérant que la « machine législative » s'était quelque peu emballée ces derniers mois. Sur le fond, elle a constaté qu'un an après la promulgation de la loi relative au développement des territoires ruraux, l'objectif d'un aménagement harmonieux, solidaire, du territoire était resté au stade des bonnes intentions et que l'offre de services publics continuait à se dégrader dans les zones rurales les plus fragiles. Elle a cité à cet égard la poursuite des fermetures de classes, en dépit de la mise en place de réseaux d'écoles, ainsi que les restructurations des perceptions et des services postaux. Elle a en outre dénoncé le délitement des directions départementales de l'équipement, qui n'étaient plus capables d'offrir des prestations d'ingénierie aux petites communes, et la baisse des aides et dotations en faveur de ces collectivités, notamment de la dotation générale d'équipement. Elle a regretté que le programme de consolidation du tourisme social en zone rurale ne soit pas abondé avant de conclure sur le caractère prémonitoire du changement de dénomination de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT), révélateur du rôle prédominant donné désormais à la notion de compétitivité au détriment de celle de solidarité.

M. Jean-Michel Bertrand, après s'être associé aux propos tenus par ses collègues sur l'opportunité du travail de suivi des textes, a ajouté que le bilan de l'application de la loi relative au développement des territoires ruraux était aussi nécessaire au regard de l'immense espoir qu'avait suscité cette loi chez les élus locaux et souligné que peu de nos concitoyens avaient conscience du décalage important entre le temps législatif et la traduction concrète, sur le terrain, des dispositions votées. Il a insisté sur la nécessité d'aller jusqu'au bout de la démarche, en réalisant un nouveau bilan dans six mois de l'état d'avancement des textes d'application restant à publier. Il a ensuite demandé au ministre de préciser le lien entre les mesures prises en faveur du développement des territoires ruraux et la logique des pôles d'excellence en zone rurale, estimant que cette dernière ne devait pas conduire à retenir des petits pôles de compétitivité mais plutôt à privilégier la dimension de soutien social et de développement, en servant d'élément accélérateur pour l'organisation et la structuration des territoires. À cet égard, il a indiqué que pour sa part, il avait déposé un dossier portant sur la coordination de l'accueil enfant-famille, point important soulevé lors des débats sur la loi relative au développement des territoires ruraux. Enfin, il a souhaité obtenir des informations complémentaires sur l'appel à projets dans le cadre des pôles d'excellence rurale avant de conclure plus généralement sur les avancées représentées par l'intercommunalité pour permettre aux territoires ruraux de s'organiser.

M. Yves Simon a pour sa part indiqué qu'il comprenait très bien que le gouvernement ait rencontré des difficultés dans l'élaboration de certains décrets, dont il n'avait pas toujours pu anticiper la rédaction, en raison notamment des importants changements subis par le projet de loi au cours de son examen parlementaire. Il a considéré à cet égard que le niveau actuel de parution des décrets d'application constituait déjà une performance tout à fait honorable. S'agissant de la désertification des campagnes et des fermetures de classe, il a observé que le bilan était plus favorable aujourd'hui que sous la précédente législature, puisque, selon les chiffres fournis par l'inspection d'académie dans le département de l'Allier, la suppression de postes d'enseignants s'effectuait alors au rythme d'un poste pour trois enfants et qu'elle s'est stabilisée depuis 2002 à un poste pour neuf enfants. Il a cependant rappelé l'importance d'assurer un suivi concret et rapide des mesures ayant fait l'objet d'annonces, notamment lorsque la réglementation évolue, afin de ne pas paralyser les décisions d'investissement. Enfin, il a signalé qu'une certaine confusion avait pu résulter de la répercussion de la création d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties dans certaines zones du territoire sur la dotation globale de fonctionnement dont les maires reçoivent actuellement une première estimation.

M. Antoine Herth a quant à lui félicité le ministre et le rapporteur pour la qualité de leur travail et a souligné combien il était utile d'effectuer un bilan d'application des lois. En l'occurrence, il a noté que le bilan de l'application de la loi relative au développement des territoires ruraux devrait tenir compte du fait que quatre sujets qui y étaient initialement abordés avaient été approfondis et modifiés par la loi d'orientation agricole : les conditions d'assolement en

commun, la production des huiles végétales comme carburants, la fixation des règles d'éloignement des bâtiments agricoles et les modalités de cumul de la dénomination « montagne » et d'une AOC (appellation d'origine contrôlée). Il a d'ailleurs estimé que ce traitement en deux temps s'était finalement révélé fructueux. Enfin, il s'est déclaré prêt, en tant que rapporteur sur le projet de loi d'orientation agricole, à mener à bien le même travail de suivi de la mise en œuvre de la loi sur ce texte.

Réagissant aux propos de M. Antoine Herth, le président Patrick Ollier a indiqué son intention d'avoir désormais recours à cette procédure de contrôle de l'application des lois de manière systématique, sur chaque texte soumis à la commission des affaires économiques, évoquant même l'idée de réaliser une brochure spécifique synthétisant les résultats de ces travaux.

M. Claude Gatignol, après s'être associé aux louanges concernant le travail du rapporteur avec le concours du ministre, a évoqué la complexité supplémentaire qu'avait pour l'heure introduite la loi sur le développement des territoires ruraux dans l'élaboration des documents d'urbanisme et la délivrance des permis de construire dans les communes rurales et littorales, notamment en raison de son incomplète mise en œuvre au niveau réglementaire. Il l'a regretté d'autant plus vivement qu'un mouvement de déplacement des populations vers les campagnes, notamment afin d'y trouver une meilleure qualité de vie, se dessinait actuellement, ainsi que l'illustraient les récentes statistiques de l'INSEE.

M. Michel Roumegoux, après avoir affirmé la nécessité d'une mise en œuvre rapide des mesures prises en faveur des huiles végétales, a souhaité que l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la publicité sur l'alcool ainsi qu'aux sanctions en cas de dépassement des quotas de production sous AOC, dispositions plutôt défavorables au monde viticole, ne soient pas inopportunément accélérées.

En réponse aux différents intervenants, M. Dominique Bussereau a évoqué les points suivants :

– il s'est déclaré prêt à apporter le soutien de ses services à l'élaboration de documents de suivi de l'application de la loi faisant ressortir clairement l'origine gouvernementale ou parlementaire des différentes dispositions ;

– il a estimé que l'association des parlementaires au travail gouvernemental de rédaction des textes d'application lui paraissait une bonne idée, notamment en ce qui concerne la rédaction des ordonnances, et ne pouvait que constituer un atout supplémentaire dans l'adaptation du droit ;

– il a fait part de sa volonté de s'efforcer de respecter l'objectif d'une publication des décrets d'application encore manquants d'ici la fin du mois de juin 2006 et s'est déclaré prêt à faire un nouveau bilan de la mise en œuvre de la loi sur les territoires ruraux avant la fin de l'année ;

– il a souligné les efforts qu’avait produits le gouvernement en faveur des services publics en milieu rural, rappelant qu’une enveloppe de 50 millions d’euros avait été ouverte pour les opérations locales innovantes en matière de service public dans la loi de finances pour 2006, et a indiqué qu’une expérimentation était en cours visant à regrouper les directions départementales de l’équipement et de l’agriculture, dans huit départements où le transfert de la charge du réseau routier aux collectivités locales le permettait ;

– il s’est ensuite félicité du succès rencontré par le programme des pôles d’excellence rurale, 470 dossiers de candidature, défendus pour beaucoup par des groupements de communes et porteurs pour certains de projets très innovants notamment dans le domaine de la valorisation de la biomasse, ayant déjà été reçus pour les 300 pôles prévus ;

– il a déclaré également qu’il demanderait à ses services d’étudier, d’une part, la question du champ d’application de l’exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties et ses modalités de compensation via la dotation globale de fonctionnement et, d’autre part, les difficultés que la mise en œuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux avaient pu créer pour l’élaboration des documents d’urbanisme en milieu rural ;

– s’agissant du secteur viticole, il a annoncé que le gouvernement présenterait un plan de soutien à l’activité viticole d’ici le 5 avril 2006 et que le conseil de la modération prévue par la loi d’orientation agricole était en cours d’installation ;

– enfin, à la lumière de l’expérience fructueuse qu’avait constitué le travail de suivi de la mise en œuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux, il s’est engagé à aller plus loin encore s’agissant de la loi d’orientation agricole, en diffusant l’information en temps réel aux parlementaires sur l’élaboration des textes réglementaires d’application.

Le président Patrick Ollier, en remerciant le ministre pour son active collaboration, a proposé de faire un nouveau point de suivi sur la loi relative au développement des territoires ruraux d’ici le mois de novembre 2006 et s’est proposé d’auditionner les ministres dont les services manifestaient peu d’empressement à produire les textes d’application prévus par la loi.

ANNEXES

Annexe 1 : lexique des principaux sigles et abréviations

Annexe 2 : programme de travail de la mission / liste des personnes rencontrées.

LEXIQUE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS

CE :	Conseil d'État
MAP :	Ministère de l'agriculture et de la pêche
MCC :	Ministère de la culture et de la communication
MEDD :	Ministère de l'écologie et du développement durable
MEN :	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche
MECSL :	Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
MFP :	Ministère de la fonction publique
MIAT :	Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
DIACT :	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (ex-DATAR)
MINEFI :	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MJ :	Ministère de la justice
MJS :	Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative
MOM :	Ministère de l'outre-mer
MPME :	Ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales
MSS :	Ministère de la santé et des solidarités
MTETM :	Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
RI :	Réunion interministérielle

PROGRAMME DE TRAVAIL DE LA MISSION LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Mercredi 7 décembre 2005

Réunion de travail avec le coordonnateur de la mission conjointe des inspections générales, M. Daniel Caron, inspecteur général de l'agriculture (IGA).

Mercredi 18 janvier 2006

Réunion de travail avec plusieurs membres de la mission conjointe des inspections générales :

- M. Daniel Caron, inspecteur général de l'agriculture, coordonnateur de la mission,
- M. Daniel Lallier, inspecteur général des finances, représentant le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
- M. Philippe Pondaven, inspecteur général de l'administration, représentant le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
- M. Georges Ribière, inspecteur général de l'environnement, représentant le ministère de l'écologie et du développement durable
- M. Michel Dantin, chargé de mission à l'inspection générale de l'agriculture, représentant le ministère de l'agriculture et de la pêche
ainsi que M. Bernard Duvoux et Mme Michèle Quiqueré de la direction générale de l'agriculture et de la forêt du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Mardi 24 janvier 2006

Déplacement dans le Cantal, rencontre avec :

- M. Jean-François Delage, préfet
- M. Vincent Descoeur, président du Conseil général
- M. Gérard Hilaire, trésorier-payeur général
- M. Laurent Gandra-Moreno, sous-préfet de Mauriac

- M. Régis Bergot, directeur des services fiscaux du Cantal, accompagné de M. Vincent Destaing, directeur divisionnaire
- M. Christian Soismier, directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, accompagné de M. René Fernandez, adjoint, ingénieur divisionnaire des travaux des eaux et forêts, chef de mission, chef du service environnement
- Mme Monique Pinaud, directrice départementale de l'Équipement, accompagnée de Mme Catherine Argile, chef du service environnement et prévention des risques

- M. Christian Pouderoux, directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, accompagné de Mme Durand et de M. Lestrade, contrôleurs du travail
- M. Alain Dunez, chef de service de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole,
- Mme Marie-Hélène Bidaud, directrice départementale des affaires sanitaires et sociales, accompagnée du docteur OMEZ, médecin-inspecteur de santé publique.

Mercredi 25 janvier 2006

Déplacement en Corrèze, rencontre avec :

- M. Philippe Galli, préfet
- M. Denis Olagnon, secrétaire général de la Préfecture
- Mme Claudine Lafarge, directrice des actions de l'État et des affaires décentralisées

- M. Jean-Louis Roux, directeur départemental de l'agriculture et de la forêt
- M. Eric Boucourt, directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, accompagné de Mme Marie-France Sarlandie, chef de service Mission Aides aux Entreprises
- Mme Joëlle Rouillon, chef de service de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole
- M. Gérard Vendé, directeur départemental de l'Équipement
- M. Gérard Recugnat, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales
- M. Dominique Sudret, directeur départemental des services fiscaux, accompagné de M. Philippe Orlianges, directeur divisionnaire et M. Alain Soubranne, Inspecteur, rédacteur au service du contentieux.

Mercredi 1^{er} février 2006

Réunion de travail avec le coordonnateur de la mission conjointe des inspections générales, M. Daniel Caron (IGA).

Mardi 14 février 2006

Rencontre avec le directeur de cabinet du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, M. Didier Lallement, accompagné de Mlle Ingrid Mareschal, conseiller parlementaire et de M. Nicolas Ferrand, conseiller technique.

Mardi 21 février 2006

Réunion de travail avec plusieurs membres de la mission conjointe des inspections générales :

- M. Daniel Caron, inspecteur général de l’agriculture, coordonnateur de la mission,
 - M. Daniel Lallier, inspecteur général des finances, représentant le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie
 - M. Philippe Pondaven, inspecteur général de l’administration, représentant le ministère de l’intérieur et de l’aménagement du territoire
 - M. Georges Ribière, inspecteur général de l’environnement, représentant le ministère de l’écologie et du développement durable
 - M. Michel Dantin, chargé de mission à l’inspection générale de l’agriculture, représentant le ministère de l’agriculture et de la pêche
- ainsi que Mme Isabelle Tison du service des affaires juridiques et M. Bernard Duvoux et Mme Michèle Quiqueré de la direction générale de l’agriculture et de la forêt du ministère de l’agriculture et de la pêche.

N° 2942 - Rapport d’information de M. Yves Coussain déposé en application de l’article 86, alinéa 8, du Règlement sur la mise en application de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux