



N° 828

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 mai 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 787) DE M. AUGUSTIN BONREPAUX ET PLUSIEURS DE SES COLLEGUES, *en faveur de l'égalité des chances des territoires et de la revitalisation de l'économie rurale*,

PAR M. AUGUSTIN BONREPAUX,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— L’ACTIVITE EN ZONE RURALE : UNE SITUATION DEGRADEE ET UN POTENTIEL INEXPLOITE	7
A. L’aggravation récente de la crise du monde rural	7
1. La concentration des incitations fiscales sur les zones urbaines ne permet pas au milieu rural de faire face à la multiplication des plans sociaux	7
2. La dégradation acceptée du service public dans ces zones accentue leur désertification	8
B. Les Français attendent un développement plus équilibré de leur territoire	9
1. Le rééquilibrage démographique amorcé en faveur du milieu rural masque des évolutions très contrastées	9
2. Le maintien des activités économiques et des services conditionne la préservation d’une vie collective dans les zones rurales fragiles	9
C. De nouvelles opportunités doivent être saisies dès à présent	10
1. Le retard pris par la France en matière de télétravail	10
2. Les perspectives ouvertes par le développement du « tourisme vert »	11
II.— UNE RELANCE QUI SUPPOSE DE NOUVELLES INCITATIONS FISCALES	13
A. Le dispositif actuel doit être repensé.....	13
Des aides dispersées et peu lisibles.....	13
1. La faible mobilisation suscitée par les ZRR et TRDP	14
B. Les mesures proposées favoriseraient un rebond économique salubre en zone rurale	15
1. Des exonérations multiples mais géographiquement ciblées	15
2. Le coût en réalité très modéré du PARI	16
III.— LES DISPOSITIONS PROPOSEES	19
<i>Article 1^{er}</i> : Création des périmètres d’aménagement rural incitatifs (PARI)	19
<i>Article 2</i> : Exonérations d’impôts accordées aux entreprises situées dans les PARI	20
<i>Article 3</i> : Exonérations de cotisations patronales pour les entreprises situées dans les PARI	23
<i>Article 4</i> : Exonération de cotisations sociales pour les activités non salariées non agricoles dans les PARI.....	28
<i>Article 5</i> : Réduction de l’imposition des bénéficiaires des entreprises pour les dépenses liées au télétravail dans les PARI.....	30

<i>Article 6</i> : Réduction de la valeur locative des installations liées au télétravail pour l'établissement des impôts locaux dans les PARI	31
<i>Article 7</i> : Majoration de la dotation de développement rural et éligibilité à celle-ci des groupements de communes couverts par des PARI.....	32
<i>Article 8</i> : Compensation des pertes de taxe professionnelle résultant de fermetures d'entreprises dans les PARI	33
<i>Article 9</i> : Augmentation de la dotation globale de fonctionnement des communes situées dans les PARI.....	33
EXAMEN EN COMMISSION	35

MESDAMES, MESSIEURS,

Le peuple français, par la voix de ses représentants, a toujours appelé de ses vœux une politique d'aménagement du territoire volontariste, pour assurer à tous les citoyens des chances plus égales et promouvoir une répartition géographique plus équilibrée de la population et des activités. La fracture grandissante entre territoires ruraux et urbains permet de prendre la mesure de l'effort qu'impose cette ambition, régulièrement rappelée par les gouvernements successifs. Les consultations électorales récentes ont mis en évidence le malaise ressenti par le monde rural, trop fréquemment menacé dans son avenir et négligé par les pouvoirs publics.

Si certaines zones rurales parviennent à bénéficier d'une dynamique périurbaine, le déclin démographique et économique de nombreuses communes rurales, commencé depuis plusieurs décennies, n'a pas pu être enrayeré. Les récentes fermetures de sites industriels comme la concentration croissante des services publics, obéissant toutes à une logique de pure rentabilité financière, frappent de plein fouet ces zones rurales déjà fragiles et y alimentent une spirale de l'appauvrissement et de l'abandon.

Dans ce contexte souvent dramatique, l'absence d'engagement de l'Etat pour financer les infrastructures technologiques nécessaires au désenclavement des communes isolées porte un préjudice certain à l'aménagement du territoire. En effet, seul l'Etat peut être le garant de la cohésion nationale, en dépassant des intérêts locaux parfois concurrents et en compensant les inégalités naturelles entre les espaces.

La relance annoncée de la péréquation n'a malheureusement trouvé aucune expression concrète à ce jour, alors même que de tels mécanismes correctifs doivent accompagner toute décentralisation des compétences, pour éviter un nouvel

accroissement des disparités de richesse. Par ailleurs, la multiplication des zones franches urbaines témoigne d'une focalisation regrettable de l'attention des pouvoirs publics sur les problèmes des grandes villes ; elle risque de générer des distorsions de concurrence aux dépens de zones rurales déjà délaissées par les entreprises.

L'aggravation des inégalités territoriales ne pourra être limitée que si les acteurs économiques trouvent en milieu rural un soutien financier spécifique, permettant d'y développer de nouvelles activités, telles que le télétravail ou le « tourisme vert ». Les aides actuellement destinées aux espaces ruraux en difficulté, qu'il s'agisse des zones de revitalisation rurale (ZRR) ou des territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), dispersées et peu lisibles, n'ont pas suscité la mobilisation attendue.

Votre rapporteur vous propose en conséquence d'approuver l'institution de périmètres d'aménagement rural incitatifs (PARI), qui pourraient être le pendant rural des zones franches urbaines. Leur création permettrait, grâce à des exonérations fiscales ciblées et pour un coût à terme modéré, d'insuffler enfin aux campagnes françaises le dynamisme économique et l'esprit d'entreprise qui leur font défaut. Il est de la responsabilité politique et morale de la représentation nationale d'examiner avec la plus grande attention les pistes qui permettront de restituer leur attractivité aux zones rurales en difficulté, d'y stimuler l'initiative et finalement d'y rétablir l'espoir.

I.— L'ACTIVITE EN ZONE RURALE : UNE SITUATION DEGRADEE ET UN POTENTIEL INEXPLOITE

A. L'aggravation récente de la crise du monde rural

1. La concentration des incitations fiscales sur les zones urbaines ne permet pas au milieu rural de faire face à la multiplication des plans sociaux

La dégradation récente de la conjoncture économique a conduit, depuis le début de l'année, à une multiplication inquiétante des fermetures de sites de production sur l'ensemble du territoire. Les suppressions d'emplois massives qui accompagnent ces décisions économiques, destinées à maximiser les profits financiers de grands groupes (Péchiney, Metaleurop ou Giat Industries par exemple), interviennent naturellement tant en milieu urbain que dans les zones rurales. Si les conséquences sociales de tels événements sont également douloureuses, surtout lorsque le licenciement touche des salariés âgés dont la reconversion sera très difficile, l'impact économique indirect diffère nettement selon la nature du territoire concerné.

Les villes disposent en effet d'une masse critique leur permettant de surmonter des crises localisées. Les employés d'une usine disposent, au moins en théorie, d'une multiplicité d'acteurs économiques auxquels s'adresser en vue d'une réinsertion professionnelle. La perte d'une entreprise ne diminue généralement pas le niveau de vie de l'ensemble des habitants d'une grande cité, dont le commerce et la vie sociale ne sont pas véritablement menacés. Enfin, les bases imposables y sont suffisamment larges pour que la suppression d'une recette ne déséquilibre pas gravement les finances locales.

Les zones rurales fragiles sont en revanche beaucoup plus dépendantes de l'activité des principales entreprises qui s'y sont installées, tant sur le plan fiscal que social. Leur capacité d'absorption des chocs économiques est donc moindre. Ainsi, la fermeture d'un site important de production aura des conséquences irréparables pour les habitants des petites communes concernées : le commerce et l'artisanat seront durablement pénalisés par la diminution du niveau de vie moyen, et les bases d'imposition locales évolueront à la hausse pour compenser la perte de recettes de la taxe professionnelle.

La solution la plus efficace pour éviter d'enclencher un tel processus est naturellement d'éviter la fermeture des sites et d'y maintenir l'emploi. Cela suppose un effort pour permettre à l'entreprise de rester compétitive ; cet effort doit être plus important encore en milieu rural qu'en milieu urbain en raison des surcoûts générés par la moindre densité des infrastructures publiques dans ces zones.

Il est donc paradoxal de concentrer sur les seules villes les moyens financiers de l'Etat en matière d'exonérations fiscales aux entreprises, comme en

témoigne l'annonce de la pérennisation des 44 zones franches urbaines (ZFU) existantes et la création de 41 nouvelles ZFU. La localisation de ces ZFU montre d'ailleurs qu'elles sont davantage destinées à faire face à des difficultés industrielles qu'à favoriser l'animation sociale des quartiers, contrairement à leur vocation originelle. Votre rapporteur s'interroge également sur la diminution de 30 % en 2003 des crédits du fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE), dont les sommes permettent pourtant aux communes de fournir d'importants contrats aux petites et moyennes entreprises. Ces faits semblent malheureusement indiquer que l'action gouvernementale n'a pas encore intégré l'urgence d'un redéploiement vers les campagnes des aides bénéficiant, directement ou indirectement, aux entreprises.

2. La dégradation acceptée du service public dans ces zones accentue leur désertification

La présence déclinante des entreprises privées dans les zones rurales reculées se double d'une disparition progressive des principaux services publics dans ces espaces, au profit des pôles urbains les plus proches. Ainsi, les services éducatifs, sanitaires, postaux, ferroviaires, électriques ou de télécommunication tendent à se concentrer dans les villes, cette répartition géographique étant considérée comme plus rentable. L'annonce récente de la fermeture par la Banque de France de plus de la moitié de ses succursales offre une nouvelle illustration de cet abandon de nombreuses zones rurales par les services de proximité, qui contribuent pourtant de manière décisive tant à l'environnement économique des entreprises qu'à la qualité de vie des populations concernées.

Or, l'implantation ou le maintien d'une entreprise dans une commune sans école et sans poste, et à laquelle il est de plus en plus difficile d'accéder par le train, est problématique.

Ces handicaps toujours plus fréquents sont en outre accentués par la desserte encore très incomplète du territoire national en téléphonie mobile et en Internet à haut débit. En effet, rares sont désormais les entreprises qui n'ont pas recours à ces technologies pour faciliter leurs relations commerciales et améliorer leur organisation interne.

Votre rapporteur regrette que les règles procédurales en vigueur ne lui permettent pas de proposer les aménagements législatifs propres à limiter pour les grands services publics les décisions de fermeture, auxquelles le Gouvernement semble hélas se résigner.

B. Les Français attendent un développement plus équilibré de leur territoire

1. Le rééquilibrage démographique amorcé en faveur du milieu rural masque des évolutions très contrastées

Il est indéniable que les recensements successifs font apparaître, après plusieurs décennies d'exode rural, une stabilisation de la population urbaine (accompagnée de mouvements de Paris vers la province) et une légère augmentation de la population rurale. Ainsi, plus d'un tiers des communes rurales ont enregistré une hausse de population depuis dix ans, alors que 50 % d'entre elles avaient au contraire connu un déclin démographique dans la décennie précédente.

Toutefois, ce rééquilibrage masque une réalité beaucoup moins encourageante en termes d'aménagement du territoire. La nouvelle population rurale se concentre en effet autour des pôles urbains, les zones rurales enclavées étant en revanche confrontées à un déclin persistant. Ainsi, la population des territoires ruraux isolés est passée de 15 à 5 millions d'habitants au cours des trente dernières années. Cette évolution signifie que le dynamisme économique et la vitalité sociale des villes et de leur couronne rurale immédiate ne rayonnent pas sur l'ensemble du territoire national, dont de vastes zones sont presque laissées à l'abandon. Attaché à la vie des campagnes françaises et à l'aménagement du territoire, votre rapporteur ne peut se satisfaire du triste constat que 50 % du territoire national n'est plus occupé que par 10 % de la population française.

Pour stabiliser cette évolution et espérer, à terme, une inversion de cette tendance, une action volontariste s'impose. Seule une politique ambitieuse d'aménagement du territoire pourra remédier au sentiment d'abandon éprouvé par des populations, dont le malaise s'exprime parfois avec force lors de consultations électorales.

2. Le maintien des activités économiques et des services conditionne la préservation d'une vie collective dans les zones rurales fragiles

Les campagnes françaises ne pourront renouer avec la croissance démographique et la convivialité sociale que si une activité économique et des services suffisants y sont maintenus ou restaurés. Il n'est pas réaliste d'espérer fixer des populations en milieu rural lorsque la recherche d'emplois qualifiés pousse inexorablement la jeunesse vers les villes. La représentation nationale ne doit pas accepter l'idée de campagnes progressivement vidées de leurs emplois, de leurs écoles, de leurs services et de tout commerce de proximité, et finalement vouées à un avenir purement paysager.

Il est donc essentiel d'enrayer la spirale du déclin qui atteint les communes confrontées à des fermetures d'entreprises. Ces dernières conduisent en effet souvent à des suppressions d'emplois massives, la baisse du pouvoir d'achat des habitants nuisant alors à l'activité du commerce et de l'artisanat sur tout le bassin d'emploi.

Pour ce faire, la desserte des campagnes en technologies de l'information et de la communication doit être assurée, qu'il s'agisse de l'accès Internet à haut débit ou de la téléphonie mobile. La diffusion par les producteurs, au moyen d'Internet, de contenus publicitaires riches en informations numériques (photographies par exemple) constitue en effet un atout décisif pour assurer à la production des débouchés commerciaux suffisants, comme en atteste la réussite des entreprises hollandaises d'horticulture ayant fortement recours à cette pratique. Les collectivités locales doivent être autorisées à intervenir directement pour compléter la couverture du territoire, en l'absence d'une intervention directe de l'Etat ; toutefois, le surcoût généré pour les collectivités concernées, qui sont souvent les plus pauvres, doit être compensé par l'Etat.

De même, la présence des principaux services publics doit être maintenue sur l'ensemble du territoire, en matière scolaire, postale, électrique ou ferroviaire notamment, indépendamment de leur coût, en vertu du principe d'égalité des citoyens devant le service public.

Par ailleurs, l'initiative privée doit être stimulée dans les zones rurales fragiles, pour que l'activité n'y soit pas factice. Les campagnes françaises disposent à cet égard d'atouts certains et de perspectives intéressantes, qu'il s'agisse du développement du télétravail ou de l'émergence d'un « tourisme vert ». Votre rapporteur souhaite donc mettre en valeur ces potentialités par des incitations fiscales appropriées, actuellement trop exclusivement concentrées sur les zones urbaines dégradées.

C. De nouvelles opportunités doivent être saisies dès à présent

1. Le retard pris par la France en matière de télétravail

Si l'accès aux services publics de base en matière de transports, d'eau ou d'électricité reste la condition première du développement économique des zones enclavées, l'accès aux technologies de l'information et de la communication tend aujourd'hui à devenir un critère plus discriminant encore pour l'avenir des territoires ruraux. Il est donc impératif d'assurer au plus vite la desserte de tous les territoires fragiles en télécommunications et en Internet à haut débit, et d'y accroître le taux d'équipement informatique des ménages et des entreprises.

La France, depuis 1998, a partiellement rattrapé son retard en matière de diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication, puisque 21 % des Français disposaient en 2002 d'une connexion Internet à leur domicile, contre 13 % environ dans les pays du Sud de l'Union européenne et 40 à 50 % dans les pays scandinaves. Toutefois, cette amélioration sur le plan de l'équipement et de l'utilisation privée ne s'est pas accompagnée d'un mouvement similaire en matière de développement du télétravail, pratique qui peut être définie comme l'exécution d'un travail habituel, à distance physique du donneur d'ordre, au moyen de technologies de l'information et de la communication.

Seuls 2,2 % des actifs français peuvent être considérés comme des télétravailleurs, alors que ce taux s'élève à 5,6 % dans l'Union européenne (plus de 10 % dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas) et surtout à 20 % aux Etats-Unis. L'émergence du télétravail paraît pourtant inéluctable. En effet, le télétravail correspond à une organisation du travail toujours plus flexible et décloisonnée, conformément aux nouvelles exigences de compétitivité économique. Surtout, le taux de télétravailleurs a cru de plus de 40 % par an depuis 1990 dans l'Union européenne.

Les travailleurs français manifestent un très fort attrait pour le télétravail, puisque les deux tiers des actifs se déclarent intéressés par ce mode de travail. En outre, plus d'un tiers des entreprises affirment pratiquer déjà le télétravail, ce qui signifie que les infrastructures nécessaires y existent dès aujourd'hui. Trois des quatre premières raisons invoquées par les établissements qui n'ont pas introduit le télétravail concernent des domaines sur lesquels votre rapporteur estime possible d'agir assez simplement : il s'agit de l'opacité du cadre juridique, de l'absence d'aides gouvernementales, et de l'absence de bureaux de voisinage (cybercentres).

Le télétravail est un mode d'organisation professionnelle adapté aux évolutions technologiques récentes et comporte de nombreux avantages. Ainsi, en limitant les trajets rendus nécessaires par l'activité professionnelle, il permet non seulement d'économiser le temps et l'argent du travailleur, mais aussi de diminuer la congestion du trafic automobile aux abords des grandes villes. Par ailleurs, le télétravail favorise un meilleur équilibre entre vie privée et vie professionnelle, le télétravailleur pouvant déterminer son emploi du temps avec une souplesse accrue. Enfin, cette organisation favorise l'intégration professionnelle des personnes fragilisées, par exemple de personnes handicapées ou de femmes enceintes : dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, les nouvelles techniques informatiques, si elles sont accessibles à tous, effacent les inégalités naturelles et offrent à chaque individu la chance de valoriser sa production intellectuelle. Surtout, cette technique permet de localiser des activités économiques dans des zones géographiques éloignées ou difficiles d'accès, ce qui constitue une opportunité inespérée pour les zones rurales fragiles.

Fort de ce constat, votre rapporteur ne peut qu'appeler la représentation nationale à soutenir la création d'incitations fiscales en faveur du télétravail dans les territoires ruraux en difficulté, qu'il s'agisse de réduction d'impôt sur les sociétés, de charges patronales ou encore de la valeur locative des équipements nécessaires, lors de l'établissement des impôts locaux directs.

2. Les perspectives ouvertes par le développement du « tourisme vert »

Le « tourisme vert », qui regroupe l'ensemble des activités de loisirs et de découverte propres au milieu rural, constitue une autre piste à prendre en compte dans toute réflexion sur le dynamisme économique des zones rurales. En effet, cette forme de tourisme satisfait l'aspiration croissante des individus à un retour à la simplicité, au calme et à la nature, à leur goût pour l'habitat traditionnel, les paysages préservés et les produits du « terroir ». La variété des paysages et la

richesse architecturale de la campagne française constituent dans ce domaine des atouts substantiels, qu'il serait opportun de valoriser.

Le tourisme rural constitue donc un réel outil d'aménagement du territoire, car les emplois induits par ces activités contribuent à fixer les populations et à irriguer les zones délaissées par les activités économiques ordinaires. Les activités complémentaires liées au tourisme favorisent en effet le maintien et la création d'emplois dans les exploitations agricoles, ainsi que la mise en valeur des ressources patrimoniales et environnementales. L'agritourisme permet d'ores et déjà à 2,3 % des agriculteurs de disposer de revenus complémentaires, et le potentiel semble encore bien supérieur.

Toutefois, alors que l'espace rural accueillait en 2001 plus du tiers de la fréquentation touristique française, il ne concentrait que 14 milliards d'euros de dépenses touristiques, soit moins de 20 % du total national. Ce décalage entre des investissements modestes et des résultats pourtant encourageants illustre bien l'exploitation encore insuffisante des atouts de l'espace rural français en matière de tourisme vert. Cette mise en valeur trop timide s'explique sans doute par l'atomisation de l'offre dans ce secteur : les sites de tourisme rural, qui se caractérisent le plus souvent par une petite taille et une forte dispersion géographiques, ne sont pas assez « visibles » pour les investisseurs.

L'importance variable des aides accordées par les collectivités territoriales en faveur du tourisme rural, qui ont fait l'objet d'un recensement en 1994, reflète inévitablement les écarts de richesse entre les territoires : les collectivités des zones rurales les plus fragiles disposent souvent de capacités financières réduites et ne sont donc guère en mesure de soutenir le tourisme vert, alors même que ce type d'activité devrait y être stimulé plus qu'ailleurs. Une implication plus importante de l'échelon local ne peut donc se substituer au jeu de la solidarité nationale. C'est pourquoi la mise en place d'incitations fiscales au développement de telles activités dans ces zones, si elle venait à amoindrir les recettes des collectivités concernées, devrait donner lieu à une compensation intégrale par l'Etat, qui doit rester l'acteur central en matière d'aménagement du territoire. Votre rapporteur note que la proposition de loi offre à cet égard les garanties requises.

II.— UNE RELANCE QUI SUPPOSE DE NOUVELLES INCITATIONS FISCALES

A. Le dispositif actuel doit être repensé

Des aides dispersées et peu lisibles

Les mesures destinées à assurer le maintien des services publics en milieu rural connaissent un affaiblissement progressif, qui explique la dégradation de l'environnement économique des entreprises dans ces espaces.

Ainsi, alors que près de 27 000 emplois publics avaient été délocalisés entre 1991 et 2001, une politique ambitieuse d'implantation territoriale de ces emplois ne semble plus faire partie des priorités gouvernementales. De même, la généralisation des 300 « maisons de service public » existantes n'a pas été décidée, alors que ces regroupements des différents prestataires publics sur un même lieu ont prouvé leur pertinence dans les campagnes dépeuplées. Par ailleurs, votre rapporteur regrette le respect insuffisant des dispositions législatives imposants aux grands opérateurs de service public une desserte équilibrée et non discriminatoire du territoire (loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation sur les transports intérieurs, loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de règlement des télécommunications ou encore loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité). Enfin, il conviendrait d'instituer un nouveau moratoire opposable aux fermetures de services publics en milieu rural, le précédent moratoire ayant été levé il y a plus de quatre ans dans un contexte économique alors favorable.

L'activité privée ne bénéficie pas davantage d'encouragements déterminants dans les zones rurales : il existe plutôt une multiplicité d'aides complexes, d'origines très diverses.

En premier lieu, les crédits communautaires du FEOGA et des fonds structurels financent un plan de développement rural national. Ce soutien est complété par le zonage de la prime d'aménagement du territoire (PAT), qui couvre la plus grande partie des communes rurales en difficulté. Par ailleurs, de nombreux ministères (agriculture, environnement, tourisme, commerce et artisanat) mettent en œuvre des politiques sectorielles dont bénéficient certains acteurs privés en milieu rural, l'ensemble figurant, aux côtés des soutiens accordés par les régions et les départements, dans les contrats de plan Etat-régions 2000-2006 (3,29 milliards d'euros en faveur de l'aménagement rural). Ces crédits régionaux ne regroupent pourtant pas tous les soutiens spécifiques accordées par l'Etat aux territoires confrontés à des difficultés particulières : que l'on songe aux 456,3 millions d'euros des programmes interrégionaux de massifs ou aux 576,6 millions d'euros des avenants tempêtes signés en 2002. Enfin, la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'aménagement et de développement du territoire a donné naissance à deux dispositifs spécifiques pour les zones souffrant de handicaps structurels durables :

les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) et les zones de revitalisation rurale (ZRR).

Si chacune de ces aides a certainement son utilité, un tel empilement de politiques et de zonages nuit à la clarté de l'ensemble. Il est probable qu'un grand nombre d'entreprises ne disposent pas d'une expertise suffisante pour intégrer dans leur stratégie de développement les rouages complexes de ce système, qui perd du même coup en efficacité.

1. La faible mobilisation suscitée par les ZRR et TRDP

Les ZRR et les TRDP méritent sans doute une attention particulière, en raison de leur caractère généraliste (exonérations fiscales en faveur des entreprises) et de leur répartition géographique (ciblage sur les territoires les plus fragiles). Ces dispositifs, prévus à l'article 42 de la loi du 4 février 1995 précitée, visent à soutenir l'activité dans les territoires souffrant de « *handicaps géographiques, économiques ou sociaux* ».

Les TRDP, qui concernent les « *zones défavorisées caractérisées par leur faible niveau de développement* », ont été créées par le décret n° 94-1139 du 26 décembre 1994. Leur zonage, inspiré des aides communautaires, a été élaboré sur la base d'un accord entre l'Etat et les régions ; il couvre 54,6 % du territoire national et regroupe 21,5 % de la population française.

Les ZRR, zones « *confrontées à des difficultés particulières* », instituées par le décret n° 96-119 du 14 février 1996, sont géographiquement plus concentrées. Elles concernent 33,4 % du territoire et 7,4 % de la population française, les critères d'éligibilité des communes étant fondés sur la densité de population, le déclin de celle-ci ou encore la surreprésentation des activités agricoles.

Les particuliers et entreprises entrant dans ces dispositifs bénéficient de multiples allègements temporaires de charges fiscales et sociales, portant en particulier sur la taxe professionnelle (exonération partielle ou totale pendant une durée maximale de 5 ans), l'impôt sur les sociétés (exonération totale pendant 2 ans, et partielle pendant les trois années suivantes), les cotisations patronales de sécurité sociale (exonération pendant un ou deux ans selon le rang du salarié), les cotisations d'allocations familiales, la taxe foncière ou encore les droits de mutation sur les commerces. Les exonérations sont de même nature dans les TRDP et les ZRR, ces dernières bénéficiant en outre d'un amortissement exceptionnel des immeubles pour les petites et moyennes entreprises et, en vertu de l'article 52 de la loi du 4 février 1995 précitée, d'une compensation aux collectivités locales de la perte de recettes dues aux exonérations de taxe professionnelle, par le biais d'un fonds national de péréquation.

Bien qu'ils s'inscrivent dans une démarche pertinente, ces dispositifs ont progressivement décliné, du fait de la suspension partielle, depuis le 31 décembre 1995, de l'exonération de charges patronales, et du caractère transitoire de l'exonération d'impôt sur les sociétés (les entreprises créées à partir du 1^{er} janvier 2000 n'étant plus concernées). A ce jour, si l'on excepte les aides accordées aux

résidences de tourisme dans les ZRR, ces zonages n'ont que rarement impulsé une dynamique de projet dans les territoires concernés.

Votre rapporteur regrette qu'aucun service administratif n'ait été en mesure de lui indiquer le coût actuel de ces dispositifs, l'évaluation de celui-ci étant encore en cours. Les sommes engagées ne doivent toutefois pas être excessives, puisque le coût de l'ensemble des allègements de charges dans les zones d'aménagement du territoire, rurales et urbaines, n'était estimé en 2002 qu'à 333 millions d'euros. L'absence de succès des TRDP et des ZRR semble tenir bien moins à leur coût, apparemment mesuré, qu'à leur dispersion géographique et à leur complexité : des aides limitées et « saupoudrées » sur des régions entières ne peuvent avoir un impact économique décisif.

B. Les mesures proposées favoriseraient un rebond économique salubre en zone rurale

1. Des exonérations multiples mais géographiquement ciblées

L'institution d'un nouveau dispositif incitatif en faveur des zones rurales les plus fragiles permettrait certainement de rendre aux acteurs économiques du monde rural les perspectives de développement que les aides actuelles ne sont pas en mesure de dessiner. Pour ce faire, la proposition de loi soumise à la représentation nationale envisage la création de périmètres d'aménagement rural incitatifs (PARI), dans lesquels une série d'exonérations fiscales serait consentie en faveur des entreprises, comme cela peut l'être aujourd'hui dans les zones franches urbaines.

A la différence des ZRR et surtout des TRDP, les PARI n'auraient pas vocation à couvrir une superficie trop importante, l'objectif étant au contraire d'accorder à certaines communes un avantage comparatif significatif grâce à une discrimination positive importante. Le zonage des PARI, dont l'article 1^{er} de la proposition de la loi prévoit qu'il sera publié par décret, ne devrait concerner que les territoires caractérisés par une démographie défavorable, une moindre richesse et un taux d'inactivité ou de chômage accru, l'ensemble des caractéristiques étant synthétisé dans un indice. Les communes connaissant un très fort taux de suppressions d'emplois suite à d'importants plans sociaux, ou confrontées à des difficultés avec des activités traditionnelles telles que l'agriculture, auraient bien entendu vocation à intégrer les PARI.

Les entreprises situées dans ces zones pourraient bénéficier, aux termes de la proposition de loi, de multiples exonérations fiscales, portant sur la taxe professionnelle, la taxe foncière sur les propriétés bâties, l'impôt sur les sociétés ou encore les charges patronales, ces deux derniers allègements étant réservés aux nouvelles entreprises. En outre, les articles 5 et 6 de la proposition de loi prévoient que le développement du télétravail dans ces zones souvent enclavées serait encouragé, par le biais d'une réduction de moitié de la valeur locative des équipements concernés (lors de l'établissement des impôts directs), et d'une réduction d'impôt sur les sociétés s'élevant à 50 % de la valeur des dépenses liées à ce procédé innovant.

Par ailleurs, les collectivités concernées par les PARI recevraient également un soutien financier appréciable. Ainsi, l'article 9 de la proposition de loi prévoit que la dotation globale de fonctionnement versée aux communautés de communes serait accrue de 20 %, l'échelon intercommunal devant être spécifiquement encouragé en raison de son périmètre adapté et de ses compétences en matière de développement économique. Surtout, en vertu de l'article 8 de la proposition de loi, la perte de taxe professionnelle subie par les collectivités locales suite à la disparition d'une entreprise située sur un PARI serait compensée de manière dégressive pendant 5 ans, afin de limiter le dramatique effet « boule de neige » déjà décrit par votre rapporteur.

Votre rapporteur tient à souligner la pertinence de la démarche visant à soulager financièrement tant les collectivités que les entreprises des zones rurales fragiles, la bonne santé des unes influant à l'évidence sur celle des autres. La méthode retenue, à la fois pragmatique et volontariste, est certainement de nature à atténuer les maux dont souffrent ceux qui font vivre le monde rural.

2. Le coût en réalité très modéré du PARI

La réussite d'un dispositif tient à la fois à son attractivité pour les acteurs économiques, de nature à modifier favorablement leurs intentions initiales, et à la modération de son coût, dans un contexte macroéconomique et budgétaire qui s'est singulièrement dégradé au cours de l'année écoulée. Si l'absence de chiffrage du coût des TRDP et des ZRR rend problématique toute évaluation a priori des moyens financiers qui devraient être dégagés par l'Etat dans le cadre des PARI, il est d'ores et déjà possible de fournir quelques éléments essentiels d'analyse de leur impact financier pour la puissance publique.

Il a été indiqué à votre rapporteur que le coût annuel de l'ensemble des zones urbaines sensibles, sur la période 1997-2001, avait été compris entre 1,8 et 3,9 milliards de francs, soit en moyenne 434,5 millions d'euros. Ces zones couvrent une population de 4,6 millions d'habitants, contre 4,4 millions d'habitants pour les ZRR et peut-être un peu moins pour les PARI. Le dispositif des PARI étant assez largement inspiré de celui de certaines zones urbaines sensibles, son coût annuel pourrait donc s'élever à quelques centaines de millions d'euros.

La forte représentation des impôts locaux (taxe professionnelle et taxe sur les propriétés bâties) dans les exonérations proposées pourrait laisser craindre un amoindrissement des recettes fiscales des collectivités concernées. Cette inquiétude doit être écartée puisque la proposition de loi prévoit la compensation intégrale par l'Etat de ces manques à gagner, tandis que l'amputation du produit de la taxe professionnelle causée par la perte d'une entreprise sera partiellement réparée. Les finances locales des communes défavorisées seront donc en tout état de cause préservées.

S'agissant des finances de l'Etat, une analyse globale à long terme permet de relativiser très fortement le coût du dispositif. En effet, si les PARI donnent les résultats attendus, l'augmentation du nombre d'entreprises et de l'importance de leur activité et de leurs effectifs accroîtra mécaniquement les bases imposables.

De même, en ce qui concerne les finances sociales, la diminution du nombre de chômeurs ne peut que contribuer à l'assainissement des comptes de la sécurité sociale. En effet, les moindres recettes résultant des exonérations de cotisations patronales seront compensées par l'augmentation du nombre de cotisants et la diminution des dépenses d'indemnisation du chômage. Quand bien même la compensation ne serait pas totale, l'amélioration de la situation sociale et psychologique des populations concernées suffirait à donner aux PARI leur raison d'être.

Finalement, les répercussions financières favorables d'un dispositif bien ciblé devraient permettre, après quelques années nécessaires au redémarrage de l'activité dans les territoires les plus sinistrés, d'éviter tout dérapage des finances publiques. Dès lors, votre rapporteur ne peut qu'appeler la représentation nationale à tendre la main au monde rural en adoptant la proposition de loi qui lui est présentée.

III.— LES DISPOSITIONS PROPOSEES

Article 1^{er}

Création des périmètres d'aménagement rural incitatifs (PARI)

Cet article vise à instituer un nouveau zonage sur lequel les collectivités et les entreprises pourront bénéficier du dispositif de soutien financier prévu par la proposition de loi et intitulé « périmètres d'aménagement rural incitatif » (PARI). La création des PARI est effectuée par l'insertion d'un paragraphe spécifique à l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Cet article est en effet consacré aux « *politiques renforcées et différenciées de développement* » que l'Etat mène dans les territoires souffrant de « *handicaps géographiques, économique ou sociaux* ». Ces espaces sont actuellement regroupés en quatre catégories :

– les zones d'aménagement du territoire, caractérisées par un faible développement économique et une surreprésentation du secteur primaire ;

– les territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP), comprenant les zones de revitalisation rurale (ZRR), déjà évoqués ;

– les zones urbaines sensibles (ZUS), caractérisées par la présence de grands ensembles, un habitat dégradé et un fort décalage entre habitat et emploi, ces zones comprenant les zones de redynamisation urbaines (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU) ;

– les régions ultrapériphériques françaises, correspondant aux départements d'outre-mer.

Les PARI, qui viendraient s'ajouter aux TRDP et ZRR pour venir en aide au monde rural, auraient vocation à couvrir les zones souffrant d'un faible développement économique et d'une évolution défavorable de l'activité. Si l'article renvoie au pouvoir réglementaire le soin de déterminer précisément les zones concernées et d'établir à cette fin un indice synthétique, il énumère cependant un certain nombre de critères devant être retenus pour évaluer la situation économique et social des espaces.

L'article fait ainsi référence à la densité de population et aux flux démographiques, une zone dépeuplée étant en effet le plus souvent moins bien desservie par les services technologiques comme par les transports et les services de proximité, ce qui constitue un handicap pour l'implantation des entreprises. Il est également fait référence aux taux d'activité et flux d'entreprises, afin que les PARI viennent prioritairement en aide aux communes connaissant un fort taux de chômeurs et de retraités, ou encore à celles touchées par des délocalisations et fermetures de sites de production. Enfin, l'article fait figurer parmi les critères à prendre en compte le produit intérieur brut par habitant ou par emploi, le niveau de

celui-ci devant être comparé à la moyenne nationale, ce qui permettra de cibler les PARI sur les espaces les plus pauvres.

Votre rapporteur estime que la création du nouveau dispositif est fondée sur des critères permettant de bien prendre en compte la détresse de nombreux acteurs économiques du monde rural.

Article 2

Exonérations d'impôts accordées aux entreprises situées dans les PARI

Cet article vise à faire bénéficier les entreprises s'installant dans les PARI d'exonérations fiscales, portant tant sur l'imposition des bénéfices dans le cadre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, que sur certains impôts locaux (taxe sur les propriétés bâties et taxe professionnelle).

Le 1° du **paragraphe I** de cet article est consacré aux exonérations d'impôts perçus au bénéfice des finances de l'Etat.

La paragraphe I de l'article 44 octies du code général des impôts prévoit que les « *contribuables qui exercent ou créent des activités avant le 31 décembre 2001 dans les zones franches urbaines* » bénéficient d'exonérations d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu pendant cinq ans, puis d'abattements dégressifs (60 % la première année, 40 % la seconde année, et 20 % la troisième année).

La proposition de loi vise, d'une part, à ajouter dans ce paragraphe les PARI aux zones franches urbaines, pour qu'ils ouvrent droit aux mêmes avantages, et, d'autre part, à préciser que ces réductions sont ouvertes dans les PARI pour les activités créées pendant les années 2004 à 2008 comprises.

Le dernier alinéa du 1° du paragraphe I a pour objet d'empêcher les entreprises de profiter de leurs modifications de structures (transfert, concentration ou restructuration d'activités) pour bénéficier plus longtemps des exonérations : si l'activité concernée ouvrait droit aux exonérations dans le cadre d'un PARI, celles-ci ne sont accordées que pour la durée restant à courir. Cette précaution semble nécessaire pour éviter des manœuvres destinées à abuser du dispositif.

Le 2° du paragraphe I de cet article est consacré aux exonérations de taxe sur les propriétés bâties ouvertes aux entreprises dans les PARI.

La proposition de loi prévoit d'ajouter six nouveaux alinéas à l'article 1383 B du code général des impôts, actuellement consacré aux seules zones franches urbaines.

Le premier alinéa ainsi inséré précise que les immeubles affectés à une activité soumise à la taxe professionnelle (activité non salariée exercée à titre habituelle, aux termes de l'article 1447 du code général des impôts) sont exonérés pour cinq ans de taxe sur les propriétés bâties. Toutefois, dans la mesure où la taxe sur les propriétés bâties est perçue au profit des collectivités locales, qui en fixent le

taux, les collectivités territoriales concernées et leurs groupements peuvent décider de ne pas mettre en place ce type d'exonération. Cette précision, qui figure dans des termes identiques dans la rédaction actuelle de l'article 1383 B du code général des impôts pour les zones franches urbaines, permet de respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Cette exonération n'intervient que sous plusieurs conditions :

– l'entreprise concernée ne doit pas employer plus de 50 salariés, en vertu du premier alinéa du paragraphe I quater de l'article 1466 A du code général des impôts (*voir le 3^o*) ;

– l'exonération s'applique aux bases d'imposition définies par les quatrième à septième alinéa de l'article 1466 A du code général des impôts ;

– comme pour les zones franches urbaines, un changement d'exploitant est sans influence sur la durée de l'exonération accordée pour l'activité concernée, l'application du régime d'imposition ne pouvant en aucun cas être retardée de plus de cinq ans (troisième et quatrième alinéas) ;

– comme pour les zones franches urbaines et par coordination avec le paragraphe III de l'article 1383 A du code général des impôts, le contribuable pouvant bénéficier soit de cette exonération, soit de celle prévue à l'article 1383 A (exonération totale de taxe sur les propriétés bâties, pendant deux ans, en faveur des nouvelles entreprises ayant choisi pour leurs bénéficiaires un régime réel d'imposition), doit opter irrévocablement pour l'une ou l'autre (cinquième alinéa) ;

– comme pour les zones franches urbaines, la détermination exacte des obligations déclaratives auxquelles sont soumises les personnes concernées par l'exonération est renvoyée au pouvoir réglementaire (sixième alinéa).

Le deuxième alinéa inséré dans l'article 1383 B du code général des impôts prévoit que l'importance de l'exonération de taxe sur les propriétés bâties varie en fonction de la taille de l'entreprise. Ainsi, cette exonération est totale pour les entreprises employant moins de trois salariés, égale à 50 % de la base d'imposition pour les entreprises comptant de 3 à 9 salariés, et égale à seulement 20 % de la base d'imposition pour les entreprises employant au moins dix salariés. Cette différenciation permet de venir prioritairement en aide aux petites entreprises en milieu rural, ces dernières jouant un rôle de premier plan en matière de création d'emplois comme d'animation sociale dans les zones dépeuplées.

Le 3^o du paragraphe I est consacré aux exonérations de taxe professionnelle dont pourront bénéficier les entreprises dans les zones couvertes par les PARI.

Le paragraphe I ter de l'article 1466 A du code général des impôts prévoit que les créations et extensions d'établissements, ainsi que les changements d'exploitant, s'ils interviennent au cours des années 1997 à 2004 comprises et concernent des entreprises de moins de 150 salariés, peuvent donner lieu, dans les zones de redynamisation urbaine, à une exonération de taxe professionnelle (la base

nette ainsi exonérée ne pouvant dépasser une limite, fixée pour 2003 à 113 600 euros).

Le a) du 3° vise à étendre aux entreprises visées au paragraphe I quater de l'article 1466 A du code général des impôts les abattements prévus pour les entreprises ayant fait l'objet, avant le 31 décembre 2001, de l'une des opérations visées au paragraphe ci-dessus. Les entreprises concernées peuvent bénéficier, lorsque la période d'exonération a pris fin, d'un abattement dégressif de taxe professionnelle (60 % la première année, 40 % la seconde, 20 % la troisième).

Or, le b) du 3° étend la liste des entreprises visées au paragraphe I quater de l'article 1466 A du code général des impôts, pour y inclure les entreprises créées entre le 1^{er} janvier 1997 et le 1^{er} janvier 2008.

Par ailleurs, le c) du 3° étend aux PARI les exonérations de taxe professionnelle autorisées dans les zones franches urbaines, dans les conditions fixées au paragraphe I ter de l'article 1466 A du code général des impôts.

Il résulte de ces modifications combinées que les entreprises de moins de cinquante salariés créés jusqu'au 1^{er} janvier 2008 dans les PARI pourront bénéficier non seulement d'une exonération de taxe professionnelle pendant une durée maximale de cinq ans, mais aussi d'un abattement dégressif pendant les trois années suivant la fin de l'exonération.

La taxe professionnelle, impôt partiellement assis sur la masse salariale des entreprises, peut nuire fortement à l'emploi lorsqu'une entreprise doit réduire ses coûts pour rester compétitive. Dès lors, votre rapporteur approuve naturellement tout mécanisme permettant aux petites entreprises de bénéficier d'exonérations puis d'abattements pour s'installer dans les zones fragiles, économiquement peu attractives par elles-mêmes.

Le **paragraphe II** de l'article 2 de la proposition de loi vise à éviter que les exonérations fiscales précédemment évoquées ne perturbent les finances locales en privant d'une partie de leurs recettes les collectivités couvertes par des PARI. Il est donc prévu une compensation par l'Etat des pertes de recettes résultant des exonérations de taxe sur les propriétés bâties, instituées en application du 2° du paragraphe I, comme de celles engendrées par les exonérations de taxe professionnelle, prévues au 3° du I.

Toutefois, la rédaction retenue ne précise pas les conditions dans lesquelles cette compensation doit être effectuée. Votre rapporteur estime qu'il conviendrait d'accroître le prélèvement sur recettes institué par la loi de finances pour 1992 au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (figurant à la ligne 7 des prélèvements sur recettes dans la loi de finances pour 2003), ce prélèvement étant utilisé de façon comparable pour les zones franches urbaines.

Article 3

Exonérations de cotisations patronales pour les entreprises situées dans les PARI

Cet article vise à faire bénéficier les entreprises situées dans les PARI d'exonérations de cotisations patronales pour les salariés qu'elles emploient. Sa rédaction est étroitement inspirée de celle de l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, qui concerne les exonérations de cotisations sociales dans les zones franches urbaines.

Le **paragraphe I** de cet article précise que les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion d'un travail (définition des gains et rémunérations donnée par l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale) sont exonérées des cotisations sociales dues par l'employeur dès lors que les salariés sont employés dans les PARI., et sous certaines conditions (*voir paragraphes suivants*). Les cotisations concernées par cette exonération sont celles que l'employeur du salarié doit verser au titre des assurances sociales, des allocations familiales et des accidents du travail. Toutefois, le montant des exonérations est plafonné à 1,5 fois le montant du salaire minimum de croissance, ce qui permet d'éviter d'aider des emplois soumis à des charges trop élevées en raison de l'importance de la rémunération. Les exonérations de charges patronales sont d'ailleurs soumises au même plafond dans les zones franches urbaines.

Sur le plan technique, votre rapporteur observe que la référence à l'article 1031 du code rural, supprimé, devrait être remplacée par celle à l'article L. 741-10 du code rural, définissant les gains et rémunérations en matière agricole comme les « *sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion d'un travail* ».

Sur le fond, l'institution de telles exonérations est évidemment de nature à favoriser la création d'emplois dans les zones rurales, les charges sociales constituant une part importante du coût du travail pour les entreprises. Il convient toutefois de bien encadrer de tels avantages, afin de limiter les risques d'abus ; les paragraphes suivants de cet article s'inscrivent dans cette démarche.

Le **paragraphe II** de cet article a pour objet de dresser la liste des différentes catégories d'entreprises concernées par les exonérations de cotisations.

Il désigne ainsi, en premier lieu, les activités artisanales, industrielles ou commerciales telles que les définit l'article 34 du code général des impôts. Ce dernier assimile à des bénéficiaires industriels et commerciaux les bénéficiaires réalisés par des personnes physiques dans le cadre d'une profession commerciale, industrielle ou artisanale, ou encore d'activités minières ou piscicoles.

En second lieu, il vise les activités agricoles au sens de l'article 63 du code susmentionné, qui les définit comme « *l'exploitation de biens ruraux* » par des fermiers, métayers, colons partiaires ou propriétaires exploitants.

Enfin, sont concernées les activités non commerciales, dont font partie, aux termes de l'article 92 du code susmentionné, les professions libérales, les charges et

offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçants et « *toutes les occupations, exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus* ».

Il est en outre précisé que les organismes mentionnés à l'article 1^{er} de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des communications ne sont pas concernés par l'exonération.

De même les employeurs relevant des dispositions du titre Ier du livre VII du code de la sécurité sociale, consacrées aux régimes spéciaux, sont exclus du bénéfice de l'exonération de cotisations.

Dans les deux cas, ces restrictions visent à prendre en compte la spécificité de certaines activités de service public, qui n'ont pas vocation à bénéficier d'un soutien public dans le cadre des PARI mais doivent être soutenues par d'autres moyens publics.

Le **premier alinéa** du **paragraphe III** de cet article permet aux employeurs de télétravailleurs dont les emplois bénéficiaient d'une exonération de même nature dans le cadre des zones de revitalisation urbaine ou de zones de revitalisation rurale de bénéficier de l'exonération dans le cadre du PARI lorsque les emplois y sont transférés après la création du PARI. Les exonérations étant de même nature, cette disposition ne doit pas avoir d'autre impact que d'assurer la continuité des aides accordées.

Les emplois bénéficiant antérieurement de la prime d'aménagement du territoire doivent être éligibles aux exonérations du PARI dans des conditions analogues. Cette faculté vise à conforter l'attractivité économique des PARI, les autres dispositifs d'aide, souvent moins avantageux, devant s'effacer devant celui des PARI.

Le **second alinéa** de ce paragraphe vise à ramener à 50 % le taux d'exonération pour les salariés employés par la même entreprise plus d'un an avant leur implantation dans un PARI. Cette réduction de l'exonération vise à apporter une aide moindre aux entreprises procédant à de simples délocalisations d'emplois, les emplois véritablement créés dans les PARI devant être aidés prioritairement. Seul le télétravail échappe à cette minoration de l'exonération, en raison de l'importance stratégique de cette forme d'activité pour les zones rurales fragiles. Sur le plan technique, il conviendrait de supprimer la référence à un paragraphe « III bis », qui n'existe pas.

Le **paragraphe IV** de cet article a pour objet de limiter, pour les entreprises transférées d'un PARI vers un autre, le bénéfice des exonérations de charges patronales aux seules embauches de nouveaux salariés. Cette disposition figure dans des termes similaires pour les zones franches urbaines au paragraphe III bis de l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Elle vise à subordonner l'octroi du soutien public à la création d'emplois en cas de transfert d'entreprises entre PARI, de façon à limiter l'instabilité économique des zones concernées et à privilégier l'objectif de lutte contre le chômage.

Le **paragraphe V** de cet article vise à encadrer le bénéfice de l'exonération de cotisations patronales sur le plan des effectifs et du statut juridique. Ainsi, l'exonération ne peut concerner plus de cinquante salariés (les salariés à temps partiels étant pris en compte selon leur durée de travail), ces derniers devant nécessairement bénéficier d'un contrat à durée indéterminée ou d'un contrat à durée déterminée d'une durée minimale de douze mois.

Cette disposition vise à cibler l'aide apportée par le PARI sur les entreprises de taille modeste, dont le rôle dans les zones rurales est primordial en matière de créations d'emplois. Il s'agit également de limiter le recours aux travailleurs intérimaires, ces derniers ne pouvant faire l'objet d'exonérations. Il est en effet d'autant plus important d'assurer la stabilité des emplois dans les zones concernées que l'importance des aides pourrait inciter des entreprises à s'implanter de façon opportuniste dans les PARI, en ayant recours à des formes d'emplois précaires.

Le **premier alinéa du paragraphe VI** de cet article vise à assurer dans différentes situations une exonération de cotisations d'une durée de cinq ans. Cette période débute au 1^{er} janvier 2003 si l'entreprise était déjà présente sur le PARI, à la date de son implantation ou création si son arrivée sur le PARI est postérieure au 1^{er} janvier 2003, ou encore à la date d'embauche des nouveaux salariés.

La rédaction du **second alinéa** de ce paragraphe a pour objet de permettre aux entreprises déjà implantées sur des PARI au 1^{er} janvier 2002 de bénéficier de l'exonération pour les embauches réalisées à compter de cette date, dès lors que l'implantation de l'entreprise dans le PARI remonte à moins de cinq ans.

Le **quatre premiers alinéas du paragraphe VII** de cet article prévoient que les entreprises bénéficiant des exonérations prévues dans les PARI pourront bénéficier, au terme des cinq années d'exonérations, d'abattements dégressifs.

La durée de ces abattements est modulée pour tenir compte de la taille de l'entreprise et venir prioritairement en aide aux plus petites d'entre elles. Ainsi, au terme des cinq années d'exonérations sur les cotisations précitées, les entreprises pourront bénéficier pendant un an d'un abattement de 60 % sur celles-ci, qui sera ensuite ramené les deux années suivantes à 40 % puis 20 %. Toutefois, les entreprises employant moins de cinq salariés bénéficieront d'un abattement de 60 % pendant cinq ans, suivi d'un abattement de 40 % pendant les deux années ultérieures, et enfin d'un abattement de 20 % pendant deux années supplémentaires, soit une période totale d'abattements étalée sur neuf ans.

Les troisième et quatrième alinéas du paragraphe VII précisent que ces taux sont évidemment divisés par deux pour les entreprises ayant bénéficié d'une exonération réduite de moitié en vertu du dernier alinéa du paragraphe III. Il s'agit ici d'assurer la cohérence dans le temps des modulations prévues par cet article.

L'existence de tels abattements permettra d'asseoir dans la durée l'attractivité économique des territoires ruraux entrant dans le dispositif des PARI. Leur dégressivité présentera en outre l'avantage de réduire le plus possible les effets de seuils inhérents à la sortie de tout dispositif transitoire.

Le **cinquième alinéa** de ce paragraphe précise que les entreprises pouvant bénéficier de l'allègement de cotisations sociales prévu à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale et de l'abattement dégressif décrit dans ce paragraphe doivent opter, pour l'ensemble des salariés concernés, pour l'un ou l'autre de ces régimes. Il convient de rappeler que, selon les termes du paragraphe I de l'article 19 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, l'allègement de cotisations sociales susmentionné est réservé aux « *entreprises qui appliquent un accord collectif fixant la durée collective du travail au plus soit à trente-cinq heures hebdomadaires, soit à 1 600 heures sur l'année et s'engagent dans ce cadre à créer ou à préserver des emplois* ». L'obligation de choisir entre ces deux formes de réduction des cotisations sociales répond à un souci de cohérence, puisque le législateur n'a pas entendu permettre aux entreprises de cumuler de telles exonérations.

Le **sixième alinéa** de ce paragraphe précise les conditions dans lesquelles les autorités administratives peuvent considérer que l'entreprise a opté pour le système d'allègement de cotisations sociales prévu à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale. La première phrase précise que l'envoi par l'entreprise aux organismes de recouvrement des cotisations sociales de la déclaration permettant de bénéficier dudit allègement de cotisations sociales dans le cadre de la réduction négociée du temps de travail vaut option pour cette forme d'allègement. La seconde phrase dispose que, lorsque cette déclaration a été effectuée avant le 1^{er} juillet 2003, ce n'est pas la seule déclaration mais l'application dudit allègement à au moins un salarié qui vaut option pour cette forme d'allègement. Cette précision est destinée à accorder un délai supplémentaire aux entreprises ayant fait une telle déclaration au cours d'une période antérieure à l'adoption de la proposition de loi, afin qu'elles puissent opter pour la nouvelle forme d'abattement dégressif si elles le souhaitent. Enfin, la dernière phrase de ce paragraphe précise que le choix ainsi effectué est irrévocable, ce qui permettra d'éviter qu'une entreprise ne passe d'un régime à l'autre en fonction de l'évolution dans le temps de leurs avantages comparatifs.

Le **septième alinéa** de ce paragraphe précise que l'absence de déclaration vaut option pour le système d'abattement dégressif prévu dans le cadre des PARI. Cette disposition, combinée à celles de l'alinéa précédent, permet de couvrir l'ensemble des situations et d'indiquer à l'administration la marche à suivre en cas de passivité de l'entreprise. De la sorte, aucune situation ambiguë ne devrait perdurer.

Le **premier alinéa du paragraphe VIII** de cet article vise à faire bénéficier d'un régime plus favorable les entreprises s'implantant dans un PARI des années 2003 à 2008 comprises et ayant recours au télétravail. Ainsi, ces entreprises pourront bénéficier des exonérations de cotisations patronales indépendamment des règles fixées par le paragraphe V, qui concernent le nombre de salariés concernés et la forme juridique de leurs contrats de travail. En outre, le transfert de salariés d'un PARI vers un autre est sans incidence sur la durée de l'exonération accordée. Cette durée s'élève à cinq années à compter de l'apparition de l'entreprise sur le PARI et, en cas d'embauche dans les cinq années suivant l'arrivée de l'entreprise, à cinq années suivant cette embauche.

Le **second alinéa** de ce paragraphe dispose que les salariés employés par une entreprise apparue dans un PARI entre le 1^{er} janvier 2002 et le 30 juin 2003 ouvrent droit à l'exonération normale de cotisations (mentionnée au paragraphe I de cet article), pour cinq ans à compter du 1^{er} juillet 2003, tandis que les emplois transférés dans un PARI à compter de cette date n'ouvrent droit qu'à l'exonération de cotisations réduite de moitié (précisée au dernier alinéa du paragraphe III de cet article). Cette différence de traitement résulte de la volonté de privilégier la stabilité de l'emploi dans les entreprises implantées dans les PARI à compter de l'institution de ceux-ci, qui ne pourrait guère intervenir avant le 1^{er} juillet 2003.

Le **paragraphe IX** de cet article a pour objet de limiter les comportements abusifs de certains employeurs.

Ainsi, le **premier alinéa** de ce paragraphe précise que l'employeur ne peut bénéficier des exonérations que s'il a correctement cotisé aux assurances sociales ou s'est engagé à apurer progressivement ses dettes sociales. Le dispositif des PARI n'a pas vocation, en effet, à apporter aux débiteurs des assurances sociales une aide qui leur permettrait précisément d'éviter le paiement de leurs cotisations, ce qui serait paradoxal.

Le **second alinéa** de ce paragraphe vise à éviter les cumuls d'exonérations, ceux-ci pouvant aboutir à des situations aberrantes du point de vue fiscal. Un même emploi ne peut donc à la fois ouvrir droit aux exonérations de charges prévues dans le cadre des PARI et à d'autres modulations avantageuses des cotisations patronales (exonérations, modification des taux, de l'assiette ou du montant), ou encore à des aides à l'emploi accordées par l'Etat. Cette disposition assure la cohérence de l'ensemble des aides financières accordées aux entreprises pour préserver l'emploi et l'activité. Elle permettra de réduire l'intérêt des démarches prédatrices de certaines entreprises opportunistes, cherchant seulement à profiter de la complexité et de la générosité des systèmes d'aide en vigueur dans notre pays.

Le **troisième alinéa** de ce paragraphe subordonne l'obtention de l'exonération à l'accomplissement par l'entreprise bénéficiaire de formalités administratives. Ces dernières consistent à déclarer aux administrations étatiques et sociales les mouvements de main d'œuvre et embauches intervenus au cours de l'année précédant la demande d'exonération. Cette déclaration permettra aux autorités administratives de contrôler la bonne foi de l'entreprise demandeuse, l'attitude suspecte d'une entreprise ayant procédé à de nombreux licenciements avant d'embaucher dans le cadre du dispositif des PARI étant facile à mettre en évidence par ce biais.

Pour contraindre les entreprises réticentes à procéder à cette déclaration, la seconde phrase de ce paragraphe précise que les exonérations non versées après l'embauche ou le 1^{er} janvier de l'année concernée, en raison d'un défaut de déclaration, sont définitivement perdues, la période de non versement s'imputant sur la durée pendant laquelle l'exonération est possible. Cette sanction pécuniaire devrait être suffisamment dissuasive pour obliger l'ensemble des entreprises pouvant bénéficier des allègements de charge prévus dans les PARI à se conformer à cette

obligations de transparence, dont la durée limitée (un an) n'est pas excessivement contraignante.

Enfin, le **paragraphe X** de cet article précise que les entreprises bénéficiant déjà d'exonérations spécifiques dans les départements d'outre-mer, en vertu de la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, doivent choisir, dans les trois mois suivant la délimitation des PARI, entre ce régime d'exonérations et celui des PARI si elles y sont éligibles. Il s'agit ici d'une disposition de simple coordination, destinée à ouvrir aux entreprises d'outre-mer qui le souhaiteraient le bénéfice des exonérations prévues dans le cadre des PARI.

Article 4

Exonération de cotisations sociales pour les activités non salariées non agricoles dans les PARI

Cet article, dont les dispositions sont calquées sur celles de l'article 2, vise à faire bénéficier les travailleurs non salariés des entreprises non agricoles installées dans les PARI des avantages accordés par l'article 3 pour les cotisations patronales des travailleurs salariés.

Le **premier alinéa** du **paragraphe I** de cet article précise donc que les personnes exerçant ce type d'activité, *dès lors qu'elles sont installées dans un PARI*, sont exonérées de cotisations d'assurance-maladie et de maternité pendant les cinq années qui suivent le 1^{er} juillet 2003 ou leur date d'installation. Ce paragraphe se réfère aux a) et b) du 1^o de l'article L. 615-1 du code de la sécurité sociale, en vertu desquels les artisans et les professions industrielles et commerciales sont obligatoirement affiliés au régime d'assurance maladie et d'assurance maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles.

Le **second alinéa** de ce paragraphe dispose qu'en cas de délocalisation de l'activité concernée vers un autre PARI, l'exonération n'est pas due pour la partie de l'activité ainsi transférée. Cette précision, inspirée de celle prévue à l'article 3, vise à favoriser la stabilité de l'implantation des entreprises dans les PARI.

Il est toutefois institué une exception pour les télétravailleurs : leur activité ouvrira droit à exonération de cotisations sociales même en cas de transfert. Cette différence de traitement s'explique naturellement par la volonté d'apporter dans tous les cas un soutien à cette nouvelle forme d'organisation du travail, par nature favorable aux territoires enclavés.

Comme cela est prévu pour les salariés à l'article 3 de la proposition de loi, la phase d'exonération de cotisations sociales est suivie d'une phase d'abattements dégressifs, tenant compte de la taille de l'entreprise. Ainsi, après cinq années d'exonération de cotisations d'assurance maladie et de maternité, l'entreprise bénéficie normalement pour ces mêmes cotisations d'un abattement de 60 % la première année, 40 % la seconde année, et 20 % la troisième année.

La durée de ces abattements est toutefois accrue pour les entreprises de taille particulièrement modeste, en vertu du **troisième alinéa** de ce paragraphe : lorsque le nombre de travailleurs est inférieur à cinq personnes, l'abattement de 60 % concerne les cinq années suivant la fin de l'exonération, l'abattement de 40 % les deux années ultérieures, et l'abattement de 20 % deux années supplémentaires. Dans ce cas, la période pendant laquelle les travailleurs de l'entreprise pourront bénéficier d'abattements sur leurs cotisations s'étendra au total, à neuf ans, qu'il convient d'ajouter aux cinq ans d'exonération. Le soutien financier apporté à ces petites entreprises dans le cadre des PARI est donc très durable.

Le **paragraphe II** de cet article précise que seuls les travailleurs à jour de leurs obligations à l'égard des organismes de recouvrement des cotisations d'assurance maladie ou s'étant engagés à apurer progressivement leurs dettes pourront bénéficier de l'exonération de cotisations. Une formule analogue figure, pour les zones franches rurales, au paragraphe VI de l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Il s'agit ici d'éviter que l'exonération ne profite aux « mauvais payeurs » des assurances sociales.

Le **premier alinéa du paragraphe III** de cet article reprend presque à l'identique le dispositif du premier alinéa du paragraphe I, la seule différence concernant les personnes auxquelles l'exonération est accordée : il ne s'agit plus des personnes installées dans un PARI et exerçant une activité non salariée non agricole, mais des personnes *qui ne font qu'exercer cette même activité dans un PARI sans y être installées*.

Le **second alinéa** de ce paragraphe prévoit que les personnes soumises au régime d'exonérations et d'abattements défini au paragraphe I ne sont pas concernées par les dispositions du paragraphe III. Cette absence de superposition des deux régimes paraît naturelle ; étant donné la ressemblance des deux dispositifs, la précision est toutefois utile pour limiter les risques de confusion.

L'alinéa établit toutefois une exception pour les entreprises s'installant en 2003 dans un PARI. Ces dernières seront en effet soumises aux dispositions du paragraphe III même si leur définition leur permettrait en principe de relever de celles du paragraphe I, plus favorables. Il résulte de cette disposition que les entreprises comptant au moins cinq travailleurs ne bénéficieront pas de la phase d'abattements, mais uniquement de la phase d'exonération, si elles s'implantent dans un PARI au cours de l'année 2003. Il s'agit de limiter les effets d'aubaine du dispositif en accordant un moindre avantage aux entreprises de taille supérieure, dont l'implantation dans un PARI serait postérieure à la publication de la loi.

Le **troisième alinéa** de ce paragraphe vise à faire bénéficier les entreprises dont l'effectif est inférieur à cinq personnes des mêmes avantages que ceux énumérés au troisième alinéa du paragraphe I. Pour ces entreprises, la phase d'exonération sera donc suivie d'une phase d'abattements dégressifs étalée sur neuf ans.

Il convient d'observer que les entreprises visées par ce paragraphe, si leurs effectifs dépassent cinq personnes, ne bénéficient pas de la phase d'abattement prévue au second alinéa du paragraphe I. Là encore, il s'agit de limiter les possibles effets d'aubaines provoqués par la publication de la loi, certaines entreprises de taille supérieure pouvant chercher à exercer des activités dans un PARI pour bénéficier des avantages fiscaux, sans pour autant que leurs travailleurs y soient véritablement installés.

Article 5

Réduction de l'imposition des bénéficiaires des entreprises pour les dépenses liées au télétravail dans les PARI

Cet article a pour objet d'insérer dans le code général des impôts un nouvel article, aux termes duquel l'imposition du bénéfice de certaines entreprises situées dans les PARI pourra être réduite en fonction des dépenses qu'elles auront effectuées pour utiliser le télétravail en leur sein.

Le **paragraphe I** de cet article précise ainsi que ces entreprises se verront accorder une réduction d'impôt correspondant à 50 % des dépenses qu'elles auront effectuées pour faciliter le recours au télétravail dans les PARI. Cette diminution du montant de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, selon les cas, dont elles sont redevables incitera donc les entreprises, quel que soit leur secteur d'activité, à développer ce procédé innovant dans les campagnes françaises, de façon à les désenclaver et à y favoriser l'activité.

Cette réduction d'impôt est toutefois strictement encadrée, afin d'éviter qu'un effet d'aubaine ne conduise certaines grandes entreprises à présenter des dépenses massives en faveur du télétravail pour de pures considérations d'évasion fiscale, sans que ces dépenses ne correspondent à un effort réel ou adapté en faveur de ce procédé technologique.

C'est pourquoi seules les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel pourront bénéficier de cette réduction d'impôt : les entreprises soumises au régime réel simplifié ou au régime du forfait n'entretiennent pas, en effet, une comptabilité suffisamment précise pour que l'on soit assuré du détail de leurs dépenses. Cette restriction ne conduira toutefois pas à pénaliser les petites entreprises ne disposant pas de services de comptabilité très développés, les services fiscaux restant à leur disposition pour les assister techniquement si elles souhaitent opter pour un régime réel d'imposition de leurs bénéfices.

Par ailleurs, le texte de la proposition de loi précise que les dépenses ouvrant droit à la réduction d'impôt doivent être « exclusivement » destinées à l'amélioration de l'usage des techniques nécessaires au télétravail. Il convient en effet d'éviter qu'une interprétation exagérément souple de la disposition autorisant cette réduction d'impôt ne permette de faire figurer dans les frais à prendre en compte des dépenses dont le lien avec le télétravail serait très indirect (location de locaux de grande superficie ou renouvellement de l'ensemble de l'équipement

informatique de l'entreprise, sans que ces dépenses soient ciblées sur les télétravailleurs potentiels et les seules techniques de transmission de données numériques).

Enfin, en vertu de la dernière phrase du paragraphe I, la réduction d'impôt ainsi ouverte est elle-même plafonnée, quelle que soit la forme juridique de l'entreprise. Ce plafonnement de l'avantage fiscal accordé aux entreprises dans les PARI témoigne bien de l'esprit général de la proposition de loi, qui vise à soutenir avant tout l'activité des petites et moyennes entreprises en milieu rural difficile, et non à accorder aux grandes structures des « cadeaux » fiscaux accueillis avec opportunisme. Le renvoi au pouvoir réglementaire pour la fixation de ce plafond permettra de mieux prendre en compte la diversité des situations sans compliquer à l'excès le texte de la loi.

Le **paragraphe II** de cet article vise à encadrer plus étroitement la réduction d'impôt susmentionnée, en excluant certaines situations de son champ d'application. Ainsi, il convient d'éviter tout cumul abusif d'avantages, le développement du télétravail pouvant aussi faire l'objet de subventions. Il est donc précisé que, dans un tel cas, le montant de la subvention reçue par l'entreprise à ce titre devra être déduit des dépenses ouvrant droit à la réduction d'impôt susmentionnée. Dès lors, l'importance du soutien financier global accordé à une entreprise par la puissance publique dans ce domaine tendra à s'harmoniser.

Le même paragraphe précise en outre que, lorsque des liens de dépendance ou des modifications de structure capitalistique conduisent à des transferts de personnels, d'immobilisations ou de contrats d'une entreprise vers une autre pour favoriser le recours au télétravail, les dépenses liées exclusivement au transfert n'ouvrent pas droit à la réduction d'impôt. En effet, la réduction d'impôt n'a pas pour objet de couvrir des frais de restructuration internes à de grands groupes, dont le lien avec la promotion du télétravail n'est qu'indirect.

Article 6

Réduction de la valeur locative des installations liées au télétravail pour l'établissement des impôts locaux dans les PARI

Cet article a pour objet de compléter l'article 1518 A du code général des impôts, relatif à la réduction de la valeur locative de certains biens en vue de l'établissement des impôts locaux, par une disposition permettant d'accorder aux entreprises le bénéfice d'une telle réduction pour les installations liées à l'utilisation du télétravail, à condition que ces installations soient situées dans une zones couverte par les PARI.

Ainsi, le nouvel alinéa introduit par cet article prévoit d'accorder pour ces installations, à partir du 1^{er} janvier 2004, une réduction de 50 % de la valeur locative, qui entre dans la base imposable à la taxe professionnelle comme à la taxe sur les propriétés bâties. Les installations visées sont celles qui permettent de faciliter l'usage des technologies de l'information et de la communication dans le

cadre du télétravail. La réduction de la valeur locative de ces installations est réduite pour une période de cinq ans à compter de leur apparition dans l'entreprise, que celle-ci résulte d'un apport extérieur ou d'une création propre.

Le taux de 50 %, retenu pour cette réduction, ne semble pas excessif au regard des réductions de valeur locative actuellement accordées pour d'autres biens. Ainsi, en vertu du second alinéa de l'article 1518 A du code général des impôts, les installations destinées à lutter contre la pollution des eaux et de l'atmosphère bénéficient d'une réduction de 50 % de leur valeur locative pour l'établissement des impôts locaux. Cette réduction peut même atteindre, aux termes du cinquième alinéa du même article, 100 % de leur valeur locative sur délibération des collectivités locales concernées et de leurs groupements. Le même article permet notamment aux aéroports et aux centrales nucléaires de bénéficier d'une réduction d'un tiers de leur valeur locative pour l'établissement des mêmes impôts.

Dans tous les cas, la réduction porte sur un type de bien précis ou une installation ayant une finalité particulière. La réduction que la proposition de loi prévoit d'instituer en faveur des installations directement utiles au télétravail respecte cette démarche, puisqu'elle n'a pas un caractère général mais reste ciblée sur cette seule catégorie d'installations.

Une telle réduction permettra d'encourager financièrement le développement du télétravail dans les entreprises couvertes par le zonage des PARI. Le télétravail constitue en effet pour ces entreprises un procédé particulièrement approprié en zone rurale fragile, leur permettant de surmonter plus aisément les difficultés liées à la faiblesse des infrastructures locales et à un environnement économique dégradé. Votre rapporteur estime par conséquent que l'institution d'une telle réduction est pleinement justifiée.

Article 7

Majoration de la dotation de développement rural et éligibilité à celle-ci des groupements de communes couverts par des PARI

Cet article a pour objet de modifier l'article 1648 B du code général des impôts pour accroître le rôle de la dotation de développement rural, qui constitue la première fraction du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Le **second alinéa** de cet article vise d'abord à étendre à tous les groupements couverts par des PARI l'éligibilité à cette dotation. Le a) du 1° du paragraphe I de l'article 1648 B du code général des impôts réserve en effet le bénéfice de la dotation de développement rural aux groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique et respectant deux conditions cumulatives : une population inférieure ou égale à 60 000 habitants et ne permettant pas une transformation en communauté d'agglomération, d'une part, et deux tiers de communes de moins de 5 000 habitants chacune, d'autre part. La modification introduite par la proposition de loi conduit à supprimer cette deuxième condition

pour les groupements de communes couverts par les PARI, de façon à ce que les crédits de la dotation de développement rurale soit plus systématiquement versés aux établissements publics de coopération intercommunale dans les zones rurales fragiles.

Le **troisième alinéa** de cet article complète l'augmentation du nombre de bénéficiaires de la dotation de développement rural par une majoration de son montant. Ce dernier, fixé par le second alinéa de l'article 1648 B du code général des impôts, serait en effet accru de 20 % à compter de l'année 2004.

Une telle modification aura un impact positif sur les moyens d'intervention des collectivités dans les zones défavorisées, tout en confortant l'émergence des groupements intercommunaux, dont le rôle est déterminant pour le développement économique à l'échelle du bassin d'emploi.

Article 8

Compensation des pertes de taxe professionnelle résultant de fermetures d'entreprises dans les PARI

Cet article modifie l'article 1648 B du code général des impôts afin que l'Etat compense aux communes et à leurs groupements, de façon dégressive pendant cinq ans, la perte de taxe professionnelle consécutive à la disparition d'une entreprise bénéficiant du PARI. La taxe professionnelle constituant traditionnellement la principale ressource fiscale des collectivités, la fermeture d'une grande entreprise peut en effet avoir un impact dramatique sur les finances de collectivités modestes, et engendrer la spirale d'appauvrissement déjà décrite par votre rapporteur. Cette disposition originale permettra donc de lisser dans le temps l'importance de ce choc financier et ainsi d'éviter aux collectivités touchées par des plans sociaux des décisions précipitées.

Votre rapporteur observe que les modalités de compensation de cette perte de recettes ne sont pas précisées : il conviendrait d'accroître le prélèvement sur recettes créé par la loi de finances pour 1992, déjà utilisé pour les zones franches urbaines (*voir article 2*).

Article 9

Augmentation de la dotation globale de fonctionnement des communes situées dans les PARI

Cet article vise à accroître de 20 % la dotation globale de fonctionnement des communes incluses dans le zonage des PARI, tout en compensant pour l'Etat cette diminution de recettes.

Le **paragraphe I** de cet article précise que les communes concernées par les PARI bénéficient de la majoration susmentionnée. Compte tenu de l'importance de cette ressource pour les collectivités concernées (la dotation globale de

fonctionnement rapporte en moyenne 17 milliards d'euros par an aux communes et à leurs groupements, ainsi qu'aux départements), ce relèvement leur apportera sans conteste un complément appréciable. La marge dégagée leur permettra de financer des actions économiques et sociales favorable au dynamisme des zones rurales en difficulté.

Le **paragraphe II** de cet article vise à compenser intégralement, une fois encore pour respecter les impératifs constitutionnels, la perte de recettes résultant pour l'Etat de l'application des dispositions du paragraphe I. Comme à l'article précédent, la compensation proviendra de l'institution d'une taxe additionnelle aux droits de consommation sur les tabacs.

Enfin, le **paragraphe III** de cet article gage les pertes éventuelles qu'entraîneraient les dispositions de la proposition de loi concernant les régimes sociaux par une augmentation de la taxe additionnelle aux droits de consommation sur les tabacs.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 7 mai 2003, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Augustin Bonrepaux, la proposition de loi de M. Augustin Bonrepaux (n° 787) en faveur de l'égalité des chances des territoires et la revitalisation de l'économie rurale.

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur, a indiqué que le dispositif figurant dans la proposition de loi faisait l'objet d'un large consensus entre les élus du monde rural et a rappelé que M. Christian Ménard avait déposé au mois de février une proposition de loi de même nature, visant à créer des zones franches rurales. Il a observé que les mesures proposées avaient déjà été défendues lors de l'examen du projet de loi relatif à l'initiative économique. Il a également souligné que le Gouvernement avait été interrogé par les députés sur la date de création des zones franches rurales, l'institution d'un tel dispositif permettant de conforter les initiatives prises sur le terrain par de nombreuses communes rurales.

Il a donc considéré que le contenu de la proposition de loi n'était pas nouveau mais permettrait aux zones rurales de surmonter les difficultés considérables auxquelles elles sont confrontées. Il a estimé que la décision gouvernementale récente de reconduire les 44 zones franches urbaines (ZFU) existantes et d'en créer 41 nouvelles pourrait conduire à des déséquilibres territoriaux si des mesures équivalentes n'étaient pas adoptées pour les espaces ruraux. Il a remarqué que ces derniers étaient souvent touchés par les mêmes problèmes de suppressions d'emplois que les espaces urbains, mais se caractérisaient en outre par une population plus limitée et des difficultés particulières. Il a ainsi considéré qu'une commune de 600 habitants pouvait difficilement faire face à la fermeture d'un site de production entraînant la suppression de 200 emplois sur son territoire. Il a en outre rappelé que les zones rurales étaient touchées par de nombreuses restructurations de services publics, concernant notamment la Banque de France, la Poste ou France-Télécom, qui s'ajoutent aux conséquences négatives de la crise agricole persistante.

Il a souligné l'aggravation récente de cette situation, notant que la réduction des moyens engagés dans le cadre des contrats de plan Etat-régions allait réduire la desserte des zones rurales par les services publics mais aussi diminuer l'importance des contrats de travaux que les collectivités territoriales passent avec les entreprises locales. Il a ajouté que les moyens nécessaires au financement des contrats de pays prévus par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n'étaient plus disponibles, du fait du gel récent de nombreux crédits normalement attribués au titre du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT). Il a regretté la réduction cette année des crédits du Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE), pouvant atteindre 60 % dans un département tel que l'Ariège, les 9 millions d'euros de travaux ainsi rendus impossibles diminuant d'autant les commandes des entreprises locales. De même, il a déploré la réduction des crédits

habituellement accordés pour la politique du logement, emportant des conséquences similaires.

Il a donc estimé que, dans un contexte de restrictions budgétaires, l'inaction conduirait à une aggravation de la situation en milieu rural. Il a considéré que la proposition de loi s'inscrivait dans une démarche constructive et visait à valoriser l'ensemble des ressources à la disposition des communes rurales pour y maintenir la population, le patrimoine naturel et forestier ou la pureté de l'air des zones rurales constituant par exemple un atout pour y stimuler le tourisme vert.

Il a mis en garde contre un risque d'aggravation de la fracture existant entre territoires urbains et ruraux du fait du seul développement des zones franches urbaines, utilisées désormais pour limiter l'impact des plans sociaux, et qui tendent à capter l'ensemble des créations d'emplois dans les départements essentiellement ruraux, tels que l'Ariège qui ne compte qu'une centaine de créations d'emplois par an, au détriment des communes rurales avoisinantes.

Il a indiqué que la proposition de loi visait, en conséquence, à remédier, au profit du monde rural, à l'absence de compensation territoriale de la relance des zones franches urbaines. Il a noté que les périmètres d'aménagement rural incitatif (PARI), dont la création était proposée, ne permettraient certes pas de résoudre toutes les difficultés des espaces ruraux, mais constituaient un pari pour développer leurs atouts et rejoignaient largement les zones franches rurales dont la proposition de loi de M. Christian Ménard imaginait la création. Il a ajouté qu'un décret serait nécessaire pour préciser le zonage et les critères de ces PARI, qui devraient être ciblés sur les territoires rencontrant les difficultés économiques et démographiques les plus importantes, le nombre de cantons particulièrement défavorisés ayant été évalué à 500 en 1995.

Puis, il a indiqué que la proposition de loi poursuivait plusieurs objectifs : elle vise en premier lieu à assurer la survie des entreprises existantes par des allègements de charges, afin de limiter la déstructuration économique frappant actuellement les campagnes. Il a rappelé que la disparition d'une entreprise contribuait en effet à déstabiliser les commerces et à remettre en cause les services publics, et noté qu'il était beaucoup plus difficile d'obtenir la réouverture d'une école ou d'un collège après une période de fermeture que d'éviter cette dernière.

Il a indiqué que la proposition de loi avait également pour objectif de stimuler l'initiative économique dans les territoires ruraux grâce à de multiples exonérations d'impôts et de cotisations patronales. Il a ensuite ajouté qu'elle devait encourager le développement du télétravail, ce dernier supposant naturellement un équipement technologique adéquat des zones rurales. Il a estimé à cet égard que les communes et départements ruraux devraient pouvoir participer à l'amélioration de la desserte en téléphonie mobile et Internet à haut débit, sans pour autant en assumer seuls la charge financière, un tel transfert de charge allant à l'encontre des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire.

Il a précisé que la proposition de loi visait aussi, par des allègements de charges, à encourager les entreprises favorisant l'emploi dans les zones rurales en

difficulté. Enfin, il a souligné l'importance de la coopération intercommunale pour le développement de l'économie rurale et a estimé que cela justifiait des aides accrues pour les groupements intercommunaux dans les zones rurales défavorisées. Il a ainsi rappelé que la proposition de loi prévoyait une augmentation de 20 % de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation de développement rural des groupements de communes accueillant un PARI, ainsi qu'un allongement de la compensation des pertes de taxe professionnelle.

Il a ensuite considéré que ces mesures étaient financièrement compatibles avec les difficultés budgétaires du Gouvernement, leur coût étant quasiment nul dans l'immédiat et les pertes de recettes devant être compensées par la création de nouvelles entreprises et activités, induisant un élargissement de bases d'imposition. Il a rappelé que l'objectif de la proposition de loi était de rétablir l'égalité des moyens engagés en faveur des zones urbaines sensibles et des zones rurales défavorisées. Notant que le coût annuel moyen des zones urbaines sensibles s'était élevé à environ 430 millions d'euros entre les années 1997 et 2001, il a jugé qu'il serait équitable d'accorder 400 à 500 millions d'euros pour les 400 à 500 PARI qui pourraient être créés. Il a relevé que cet effort était faible au regard des chances et des espérances que cette mobilisation rendrait aux zones rurales.

Enfin, il a rappelé l'urgence de ces mesures et l'absence de perspectives offertes actuellement aux acteurs économiques des espaces ruraux. Il a donc souhaité que la représentation nationale puisse se rassembler sur cette analyse et adopter, dès à présent et dans un cadre consensuel, cette proposition de loi, ou toute autre proposition similaire.

Après avoir remercié le rapporteur pour les qualités pédagogiques de son exposé, le président Patrick Ollier a tenu à rappeler qu'il s'était personnellement investi dans la politique de développement du monde rural, notamment lors de la création des zones de revitalisation rurale (ZRR) et des territoires ruraux en développement prioritaire (TRDP) en 1994 et 1995. Il a par ailleurs estimé que la politique d'aménagement du territoire menée par le précédent Gouvernement était à l'origine des problèmes actuels des zones rurales.

S'exprimant au nom du groupe UMP, M. Frédéric Soulier a remarqué que cette proposition de loi contribuait à alimenter le débat engagé depuis plusieurs mois sur l'avenir des territoires ruraux.

Il s'est opposé à l'analyse selon laquelle la création de zones franches urbaines irait à l'encontre d'une volonté de développement équilibré de tous les territoires. Il a estimé que les problèmes des territoires ruraux étaient certes spécifiques, mais qu'il semblait hasardeux de vouloir y apporter une réponse politique au détriment des zones urbaines.

En outre, il s'est dit préoccupé par le fait que le rapporteur entende favoriser la ruralité sans se référer explicitement au monde agricole et aux agriculteurs qui assurent pourtant 23 % de la production agricole européenne.

Il a observé que si la proposition de loi avait pour objectif un développement équilibré du territoire, il aurait été opportun d'inscrire cet objectif

dans une perspective européenne, désormais nécessaire à la création d'une dynamique rurale.

Il a souligné les très nombreuses références à la notion de télétravail dans le texte de la proposition, et s'est demandé si cette dernière ne visait pas davantage à favoriser un nouveau mode de gestion de l'emploi qu'à développer le monde rural.

Il a estimé que les dispositions proposées appelaient plusieurs réserves, au premier rang desquelles le fait que la création d'avantages fiscaux associés à un nouveau zonage ne peut que contribuer à accroître la complexité de l'environnement fiscal des entreprises. Il a ajouté que la mise en œuvre du Périmètre d'aménagement rural incitatif (PARI) semblait en outre délicate puisqu'elle impliquerait une actualisation régulière de données économiques et sociales et d'un indice synthétique.

Par ailleurs, il a jugé que l'extension des mesures d'exonération fiscale des zones franches urbaines (ZFU) aux zones rurales était une solution hâtive, dans la mesure où le périmètre des ZFU avait été établi avant tout sur des critères sociaux tels que la densité de la population ou le taux d'échec scolaire. Il a observé que cette solution contrevenait aussi aux dispositions issues de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, aux termes desquelles les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités locales doivent représenter pour chaque catégorie de collectivité une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

Il a en outre remarqué que plusieurs mesures fiscales existantes rendaient inutiles les réductions d'impôt prévues par la présente proposition de loi. Il a ajouté que l'abattement de 50 % de la valeur locative des nouveaux équipements utilisés pour le développement du travail à distance dans un PARI réduirait les ressources des collectivités locales concernées. Enfin, il a souligné qu'il convenait de vérifier que les mesures proposées étaient compatibles avec les dispositions communautaires applicables en matière d'aides d'État.

Il s'est par ailleurs interrogé sur l'utilité du nouveau périmètre défini par la proposition de loi, soulignant qu'il se juxtaposait aux zones de revitalisation rurale (ZRR) et aux territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) existants. Il a rappelé que le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002 avait décidé d'engager une réforme des zonages économiques ruraux afin d'améliorer leur efficacité et a estimé nécessaire d'évaluer les dispositifs existants avant d'en créer de nouveaux. Il a donc jugé prématurées les dispositions prévues par la proposition de loi, les travaux relatifs à la décentralisation étant encore inachevés.

Il a par ailleurs observé que les modalités de financement des mesures d'accompagnement fiscal des acteurs locaux n'étaient pas exposées dans le texte de la proposition de loi. Il a souligné que, par opposition, le projet de loi sur les affaires rurales préparé par M. Hervé Gaymard avait pour ambition de répondre aux préoccupations concrètes du monde rural, l'accès des services au public, la préservation du patrimoine, la levée des obstacles économiques propres à l'espace

rural, ou encore l'encouragement à la pluriactivité et à la diversification économique des territoires.

Il a jugé que ces ambitions répondaient au projet établi par le Président de la République le 13 avril 2002, qui vise à promouvoir une agriculture écologiquement responsable et économiquement forte, à favoriser l'accueil des familles et la présence des services publics, à encourager le développement économique des territoires ruraux, et enfin à respecter les particularités et les modes de vie du monde rural.

Pour ces différentes raisons, M. Frédéric Soulier a donc suggéré, au nom du groupe UMP, de ne pas adopter cette proposition de loi.

M. François Brottes, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a tout d'abord estimé que la question de l'avenir du milieu rural méritait mieux que la lecture d'une note technocratique rédigée par un collaborateur de groupe. Reconnaissant que la précédente majorité n'avait sous doute pas traité ce problème de manière irréprochable, il a jugé désormais urgent de se rassembler en faveur du milieu rural, lourdement pénalisé par le ralentissement de la croissance, et d'agir notamment en faveur des zones de montagne frappées par la fermeture de nombreuses entreprises telles que Péchiney dans les Pyrénées ou Atofina en Savoie, tandis que certains se bornent à théoriser. Tout en admettant l'importance des activités agricoles, il a estimé que le milieu rural ne devait pas être réduit à l'agriculture, les agriculteurs ayant eux-aussi besoin de certains services et les autres emplois devant également être reconnus.

Il a par ailleurs regretté que la situation des zones rurales soit aggravée par la création de zones franches en milieu urbain, celles-ci créant un « appel d'air » tendant à accroître les phénomènes de délocalisation au détriment du milieu rural. Il s'est également étonné des propos de M. Frédéric Soulier justifiant la différence entre le traitement réservé au milieu rural et celui appliqué en milieu urbain par la différence de situation entre ces deux types d'espaces, et a estimé qu'il s'agissait d'un choix politique devant être assumé à l'avenir.

Puis, après avoir fait observer qu'une proposition de loi n'avait pas vocation à être aussi complète qu'un projet de loi qui peut comprendre près de 100 articles, M. François Brottes a estimé que le texte proposé par M. Augustin Bonrepaux était vertueux, puisqu'il évitait de gaspiller les deniers publics, déterminait par des critères stricts les zones nécessitant un soutien particulier et encourageait le maintien et le développement d'activités dans ces zones. Il a souhaité qu'en conséquence, les commissaires évitent de traiter avec mépris de tels sujets et parviennent plutôt à un accord. Il s'est en outre étonné que M. Frédéric Soulier n'ait pas cité, dans son intervention, la proposition de loi de son collègue M. Christian Ménard, celle-ci montrant qu'un débat avait également lieu au sein du groupe UMP quant à l'avenir du milieu rural.

Regrettant que des pans entiers d'activités économiques disparaissent aujourd'hui dans les zones rurales, il a enfin exprimé le souhait qu'un rendez-vous soit clairement pris par les commissaires pour étudier les questions traitées par la

proposition de loi de M. Augustin Bonrepaux, dans le cadre de l'examen du futur projet de loi sur les affaires rurales, celui-ci ne pouvant, à ses yeux, faire l'économie de mesures en faveur du maintien de l'emploi industriel en milieu rural.

Puis, M. André Chassaigne, s'exprimant au nom du groupe Député-e-s Communistes et Républicains, a salué le choix de l'intitulé de la proposition de loi présentée par M. Augustin Bonrepaux, jugeant que le monde rural connaissait aujourd'hui des problèmes réels. Il a en outre estimé que l'ensemble des parlementaires reconnaissait que la distinction opérée entre agglomérations dites « à problèmes » et espaces ruraux désireux de vivre mais n'en ayant pas les moyens constituait une erreur monumentale.

Il a par ailleurs déploré les distorsions créées entre les zones urbaines sensibles, d'une part, et, d'autre part, des zones rurales confrontées à des difficultés pourtant similaires, par exemple concernant l'égalité des chances en matière d'enseignement, ce dernier point faisant l'objet d'une analyse consensuelle de la part des sociologues.

Soulignant que la proposition de loi de M. Augustin Bonrepaux constituait une tentative de réponse intelligemment argumentée, il a fait part du soutien de son groupe à cette initiative, dont il a noté que si elle était un élément utile pour l'examen à venir du projet de loi relatif aux affaires rurales elle constituait un premier pas qu'il fallait franchir sans attendre.

Reconnaissant que les réponses apportées par cette proposition de loi n'étaient que partielles, le recours à des exonérations fiscales n'étant pas une « panacée », il a souhaité que des mesures complémentaires telles que des bonifications d'intérêts au profit des entreprises rurales, une révision de l'assiette de la taxe foncière et des crédits visant à encourager l'investissement soient adoptées. Il a également plaidé en faveur d'une discrimination positive visant à encourager l'emploi en milieu rural.

Il a enfin souligné que certaines propositions, telles que le développement du télétravail, ne seraient qu'une vue de l'esprit en l'absence d'initiatives concrètes pour mettre un terme à la fracture numérique. Sur ce point, il a regretté que les conclusions du Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 9 juillet 2001 n'aient toujours pas été suivies d'effets.

M. Jean-Marc Lefranc a indiqué partager la philosophie générale exprimée par M. Augustin Bonrepaux mais a vivement regretté la critique de la politique gouvernementale relative aux zones franches urbaines figurant dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, critique qu'il a jugé partisane et non conforme à la vérité.

Il a ensuite rappelé que les zones rurales n'avaient pas profité de la croissance économique dont avait bénéficié le précédent gouvernement.

Il a souligné la nécessité d'un traitement d'ensemble des problèmes, prévu dans le cadre du futur projet loi relatif aux affaires rurales préparé par M. Hervé

Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, tenant notamment compte de la diversité des zones rurales.

Puis, M. Jean-Marc Lefranc a estimé que le nouveau zonage proposé par la proposition de loi, le périmètre d'aménagement rural incitatif (PARI), manquait d'intérêt et s'ajouterait aux zones de revitalisation rurales (ZRR) et aux territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP), dispositifs qu'il a estimé préférable de remettre à plat.

Il a jugé que mises à part les dispositions relatives au télétravail, la proposition de loi n'était guère innovante et reprenait largement les mécanismes créés par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

En conséquence, il a invité M. Augustin Bonrepeaux à participer au travail parlementaire sur le futur projet loi relatif aux affaires rurales en soulignant que le développement des zones rurales devait être un objectif commun dépassant les clivages partisans.

M. Yves Coussain a, en préambule, rappelé que l'ensemble des commissaires, quelque soit leur groupe politique, étaient convaincus de la nécessité d'assurer l'égalité des chances entre les territoires, de revitaliser l'économie des zones rurales et de mener une politique ambitieuse d'aménagement du territoire mettant en place des mécanismes de « discrimination positive ».

Il a également souligné qu'une telle politique avait été mise en œuvre par la loi n° 95 115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dont le Président Patrick Ollier avait été le rapporteur pour l'Assemblée nationale et qui avait institué des exonérations fiscales et sociales. Il a ensuite estimé que les dispositifs créés par cette loi n'avaient pas donné les résultats qui en étaient attendus, probablement faute d'une vitalité économique suffisante des zones rurales et en raison de l'insuffisante lisibilité de ces mesures ces dernières années, M. Yves Coussain jugeant qu'elles avaient été occultées de 1997 à 2002, notamment parce que le gouvernement de l'époque n'avait pas jugé opportun, en 1999, de proroger les exonérations de l'impôt sur les sociétés prévues par la loi du 4 février 1995 précitée.

Il a souligné le contraste frappant existant entre la proposition de loi de M. Augustin Bonrepeaux et la politique suivie en matière d'aménagement du territoire par le gouvernement qu'il avait soutenu. Rappelant qu'un projet de loi relatif aux affaires rurales comprenant des dispositions en faveur de l'égalité des chances entre les territoires serait prochainement examiné, il a donc estimé qu'il n'y avait pas lieu de discuter la proposition de loi de M. Augustin Bonrepeaux.

Après avoir remercié M. Frédéric Soulier pour la qualité de son intervention, M. Jacques Le Guen a jugé que l'ensemble des commissaires, par delà les clivages partisans, étaient conscients des difficultés du monde rural. Il a ensuite regretté que M. François Brottes ait évoqué l'approche théorique de la majorité, alors que celle-ci a adopté une attitude pragmatique et efficace, rompant avec la

pratique du précédent Gouvernement qui avait multiplié les annonces non suivies d'effet, notamment à l'occasion des Comités interministériels pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT). Il a, en outre, dénoncé la légèreté du propos de M. Augustin Bonrepeaux selon lequel les mesures ne coûteraient rien, alors qu'il était évident qu'il faudrait bien un jour les financer.

En conclusion, M. Jacques Le Guen a jugé préférable de traiter globalement des questions de développement rural. Il a donc souhaité que tous les députés s'efforcent de contribuer au travail sur le futur projet de loi relatif aux affaires rurales.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont a jugé que le bilan de quarante années de politique d'aménagement du territoire mettait en évidence un échec collectif qu'il convenait de reconnaître et qui démontrait l'urgence d'une « discrimination positive » en faveur des zones rurales fragiles.

Estimant que tous les commissaires pourraient partager les mêmes analyses sur cette question, elle a regretté que les élus de la majorité abordent le dossier de façon polémique et caricaturale.

Elle a ensuite jugé que si le monde agricole était évidemment une composante essentielle de la ruralité, ce serait néanmoins la condamner à très brève échéance que de la réduire aux problématiques agricoles. Elle a donc estimé que l'un des grands mérites de la proposition de loi de M. Augustin Bonrepeaux était justement d'ouvrir le débat et de promouvoir le développement d'autres activités.

Puis, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont s'est déclaré très vivement surprise d'entendre qualifier de prématurée la proposition de loi de M. Augustin Bonrepeaux et a jugé que le combat du développement rural risquait de cesser faute de combattants si l'on attendait davantage.

En conclusion, elle a appelé les députés de la majorité à débattre de cette proposition de loi et à ne pas la rejeter pour des raisons strictement politiciennes.

M. Gabriel Biancheri a estimé que la proposition de loi, bien que peu originale sur bien des points, comportait aussi des approches novatrices méritant examen. Il a néanmoins regretté que le dispositif fasse l'impasse sur le droit existant, concernant tant les aides structurelles de la Communauté européenne, assises sur des critères objectifs, que les mécanismes de solidarité possibles au sein des départements, dont la Drôme a fourni un exemple intéressant, ou encore les systèmes de péréquation en faveur des communes les plus pauvres. Il a conclu en jugeant l'initiative de M. Augustin Bonrepeaux prématurée compte tenu de l'examen imminent du projet de loi sur le développement rural, qu'il a plutôt appelé à enrichir.

M. Daniel Boisserie s'est déclaré surpris de ce que la proposition pût susciter la polémique, personne ne pouvant contester les difficultés du monde rural, et s'opposer en conscience à des mesures de solidarité en sa faveur. Il a rappelé que ces mesures visaient en outre des zones bien ciblées, sur la base de trois critères précis, la densité de population, le taux de suppression d'emplois, le produit intérieur

brut (PIB) par habitant, auxquels il aurait personnellement ajouté celui du potentiel fiscal par habitant, qui lui semblait particulièrement adapté en l'occurrence.

Le président Patrick Ollier a remercié l'ensemble des intervenants pour leur contribution à un débat qu'il a jugé de grande qualité. Il a constaté que les avis exprimés se regroupaient autour de deux thèses antagonistes, mais qu'un accord général se dégagait en faveur de l'ambition commune d'apporter un soutien aux zones rurales, l'égalité des chances nécessitant parfois des traitements inégaux. Il a approuvé les dispositions visant à promouvoir le développement des zones de montagne, mais a estimé que la recherche d'une solution nécessitait aujourd'hui la prise en compte combinée des difficultés des zones rurales et urbaines. Il a en effet souligné que l'explosion des banlieues d'un côté, la désertification des campagnes de l'autre constituaient les deux faces d'une même médaille et témoignaient d'une fracture territoriale.

Rappelant que M. Augustin Bonrepaux s'était déclaré prêt à se rallier à toute initiative allant dans le même sens que sa proposition de loi, il l'a invité à participer au travail ministériel en cours sur le projet de loi relatif aux affaires rurales devant être présenté prochainement en Conseil des ministres, et discuté au Parlement à l'automne. Il a observé que la mise au point en un an de ce projet de loi satisfaisait tout à fait à l'impératif d'urgence souligné, à juste titre, par M. Augustin Bonrepaux. Il a signalé que, parallèlement, le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine élaborait un projet de loi visant à traiter équitablement les zones urbaines en difficulté.

Il a ajouté qu'il se sentait concerné au premier chef par cette idée d'une aide à l'aménagement du territoire par la franchise fiscale, puisqu'il avait été rapporteur de la loi n° 95 115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, laquelle avait institué les premières mesures allant dans ce sens, mais aussi rapporteur de la loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse qui avait servi de modèle pour l'instauration des zones franches urbaines. Il a par ailleurs regretté que tous les efforts faits par la majorité de l'époque en faveur de l'aménagement du territoire aient été désorganisés en 1999 par Mme Dominique Voynet, la reconstitution d'une politique cohérente dans ce domaine prenant un certain temps. S'agissant du faible impact des zones de revitalisation rurale, il a jugé qu'il appelait en premier lieu un diagnostic, qu'il avait demandé, et qui avait été confié à une mission d'inspection conjointe de la DATAR et de l'IGF. Il a estimé, qu'en tout état de cause, ce dispositif nécessitait, après dix années de fonctionnement, des améliorations et ajustements, mais qu'en aucun cas il ne fallait lui superposer un nouveau zonage comme le PARI suggéré par M. Augustin Bonrepaux, l'empilement des dispositifs allant totalement à l'encontre des objectifs de simplification administrative. Il a insisté en outre sur le caractère incontournable d'une négociation avec la Commission européenne pour la mise en place de toute mesure d'aide fiscale.

Il a ensuite constaté l'insuffisance de chiffrage de l'impact financier de la proposition de loi, la référence approximative à des données vieilles de plusieurs années ne pouvant en tenir lieu. Il a par ailleurs considéré que la simple transposition des dispositions prises en faveur des zones urbaines, qu'il s'agisse de l'impôt sur les

bénéfices (article 44 octies du code général des impôts), de la taxe foncière (article 1383 B), ou de la taxe professionnelle (1466 A), faisait fi des spécificités et de la grande diversité du monde rural, en termes de densité démographique et d'éloignement des centres urbains par exemple.

En conclusion, il a regretté les imperfections de la proposition de loi qui préfère la superposition à la simplification, la simple transposition à l'adaptation et surtout la précipitation à l'élaboration méthodique. Il a jugé que cette précipitation étant d'autant plus inopportune qu'un projet de loi était en préparation et a estimé que cela militait en faveur du non examen des articles.

En réponse aux divers intervenants, M. Augustin Bonrepaux, rapporteur, a apporté les précisions suivantes :

– le monde rural ne peut être réduit au seul monde agricole ; il est également composé de petites et moyennes entreprises, d'industries et d'artisans dont il faut se préoccuper ;

– les mesures pouvant être inscrites dans le cadre d'une proposition de loi sont nécessairement réduites à des mesures fiscales, toute proposition de dépense étant en effet irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution. Pour autant, le rapport fera état de telles propositions ;

– certes, les mesures proposées doivent être complétées, mais le rapporteur prend note des commentaires émis par les membres de la majorité, qui lui permettront d'enrichir sa réflexion et de faire part de nouvelles propositions, notamment dans le cadre de l'examen du texte en séance publique ;

– les mesures proposées ne sont pas coûteuses, comparées aux efforts consentis en faveur des territoires urbains. Faire état d'un coût trop élevé constitue donc un mauvais argument si l'on souhaite réellement instaurer une véritable égalité des chances entre les territoires. En outre, le rapporteur, lors du débat en séance publique, demandera que soit également consentie une égalité des moyens dévolus d'une part à l'espace urbain et d'autre part au milieu rural. On doit par ailleurs noter que le mécanisme des zones franches urbaines ayant été agréé par la Commission européenne, rien ne semble s'opposer à ce que soit également agréé un dispositif de zones franches rurales ;

– il paraît difficile, pour certains départements particulièrement démunis, de mener une politique en faveur de la ruralité. C'est notamment le cas des départements touchés par des fermetures d'entreprises, qui voient ainsi leurs ressources émanant du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle sensiblement amoindries. Cette situation pourrait d'ailleurs s'aggraver, lorsque le département, lors de la nouvelle étape de la décentralisation, aura à prendre en charge de nouvelles dépenses. Il n'est donc pas opportun de trop solliciter cet échelon territorial ;

– il est effectivement nécessaire de revoir les zonages existants. S'agissant des zones de revitalisation rurale, la diminution de taxe professionnelle pour les

artisans et la défiscalisation pour les résidences de tourisme, très efficace, doivent être poursuivies au moins jusqu'en 2006 ;

– le futur projet de loi sur les affaires rurales s'apparente désormais à « l'Arlésienne ». Voilà maintenant près d'un an qu'il est évoqué, initialement prévu pour les printemps 2003, puis l'été et enfin l'automne. On peut regretter que la question du milieu rural soit traitée aussi tardivement, de nombreuses entreprises risquant de disparaître d'ici l'examen de ce texte. En tout état de cause, le groupe socialiste fera part de ses propositions, qui ne sont pas coûteuses et visent à instaurer une égalité de traitement et des moyens des territoires. Une proposition est aujourd'hui émise ; reste à savoir ce que sera la position de la majorité parlementaire pour faire face à l'urgence de la situation du monde rural.

Le président Patrick Ollier, rappelant que M. Augustin Bonrepaux avait toujours fait preuve d'une « foi ardente » en faveur des zones rurales et de montagne, a regretté que ce dernier n'ait pas réussi à convaincre le précédent Gouvernement de traiter la question de la ruralité et s'est étonné que le rapporteur se « réfugie » derrière la majorité actuelle pour promouvoir ses propositions. Il a par ailleurs souligné que le projet de loi relatif aux affaires rurales serait déposé auprès du Parlement au cours de l'été et serait discuté en automne, de nombreux parlementaires ayant d'ores et déjà des réunions de travail hebdomadaires avec le ministre chargé de l'agriculture pour préparer ce texte.

La Commission a alors décidé de ne pas procéder à l'examen des articles et en conséquence de ne pas formuler de conclusions.

N° 828 – Rapport de M. Augustin Bonrepaux sur la proposition de loi en faveur de l'égalité des chances des territoires et de la revitalisation de l'économie rurale