

N° 470

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 mai 2015

## PROPOSITION DE LOI

*visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre JARLIER, François ZOCCHETTO, Claude KERN, Philippe BONNECARRÈRE, Jean-Claude LUCHE, Christian NAMY, Gérard ROCHE, Joël GUERRIAU, Mme Sylvie GOY-CHAVENT, MM. Jean-Marie BOCKEL, Jean-François LONGEOT, Yves DÉTRAIGNE, Pierre MÉDEVIELLE, Mme Françoise GATEL, MM. Henri TANDONNET, Hervé MAUREY, Bernard DELCROS et Jean-Marc GABOUTY,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames Messieurs,

De nombreux secteurs urbains ou ruraux sont en souffrance et connaissent de réelles difficultés liées à leur situation sociale, économique ou géographique particulière.

Pour tenter de réduire ces inégalités en secteur urbain, la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a profondément rénové la politique en faveur des quartiers urbains sensibles et défavorisés.

Si cette loi modernise la politique de la ville, les territoires ruraux restent les grands oubliés de cette modernisation. Or, il existe aussi aujourd'hui un risque réel d'affaiblissement de la cohésion sociale en secteur rural, dû à une aggravation des inégalités territoriales.

En moyenne montagne ou dans les territoires ruraux les plus éloignés des villes-centres ou des grands axes de communication notamment, les chances de développement sont de plus en plus remises en cause par la baisse démographique et la perte d'actifs agricoles, qui induisent dans le même temps la diminution voire l'absence de services au public essentiels au maintien des populations et à l'attractivité de ces territoires.

Cette évolution provoque un sentiment d'abandon chez les habitants et les acteurs locaux, qui sont en attente d'une réelle relance de la politique de développement rural.

Dans le même temps, l'évolution de notre société qui a conduit à une concentration des populations dans les grands centres urbains, provoque des conditions de vie de plus en plus difficiles pour les classes moyennes et en premier lieu, pour les personnes les plus démunies. À ces difficultés s'ajoutent des phénomènes de pollution et d'insécurité qui amènent les familles à se tourner vers de nouvelles attentes, plus adaptées à la qualité de vie quotidienne notamment pour leurs enfants.

Ce phénomène sociétal nécessite une attention particulière de l'État qui se doit, dans ce contexte de mutation, de relancer une politique forte d'aménagement du territoire pour assurer un juste équilibre entre le développement urbain et le nécessaire renouveau de la ruralité.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a instauré les Pôles d'Équilibre Territorial et Rural (PETR) pour créer les conditions de mobilisation des acteurs locaux autour d'un projet de territoire élaboré à l'échelle de plusieurs Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI).

Pour autant, à l'inverse de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, ce texte n'a prévu aucun dispositif de contractualisation pour initier une réelle dynamique territoriale dans les secteurs ruraux en difficulté.

Afin d'y remédier, la présente proposition de loi a pour but de mettre en place des Contrats Territoriaux de Développement Rural (CTDR) par analogie avec les contrats de ville, qui seraient engagés de manière contractuelle sur une période pluriannuelle entre l'État, un Pôle d'Équilibre Territorial et Rural ou à défaut un syndicat portant un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), et les Établissements Publics de Coopération Intercommunale qui composent ces territoires.

Les régions, les départements et d'autres partenaires privés ou publics pourraient être cosignataires de ces Contrats Territoriaux de Développement Rural, qui s'inscriraient dans le volet territorial des contrats de plan État/Région. Ces contrats répondraient par ailleurs pleinement aux nouvelles compétences des régions en matière d'aménagement du territoire et des départements en matière de solidarité territoriale.

L'**article 1<sup>er</sup>** définit les objectifs de la politique de cohésion territoriale et de solidarité, par analogie avec les dispositifs existants en matière de politique de la ville.

L'**article 2** définit les territoires ruraux en difficulté qui pourraient s'engager dans de tels contrats, sur la base de critères de densité et de revenu moyen par habitant d'une part, et d'une double notion de déclin de population et d'actifs, notamment en matière agricole, d'autre part. Ces territoires en souffrance sont ciblés par le dispositif qu'il est proposé de créer avec les Contrats Territoriaux de Développement Rural, qui participent à la politique de cohésion territoriale et rurale.

L'**article 3** dresse la liste des signataires possibles du contrat, ainsi que son périmètre, qui s'appuie sur les Pôles d'Équilibre Territorial et Rural ou sur les Schémas de Cohérence Territoriale. Ces contrats signés par l'État, le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural ou à défaut le syndicat de Schéma de Cohérence Territoriale et les Établissements publics de Coopération Intercommunale concernés, sont ouverts en premier lieu à des entités publiques comme les régions, les départements, mais également à

d'autres partenaires publics ou privés, permettant par exemple à La Poste, à des organismes HLM, à la Caisse des dépôts et consignations, à l'Agence nationale de l'habitat (Anah), au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), aux chambres consulaires ou encore à des associations, de s'inscrire dans ces démarches contractuelles.

L'**article 4** précise que les actions menées dans le cadre de la politique de cohésion territoriale définies à l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi, peuvent être financées indistinctement par un prélèvement sur l'un des fonds et dotations d'État existants, dès lors qu'elles s'inscrivent dans les modalités d'intervention de ces fonds. Elles peuvent aussi être financées par les collectivités territoriales ou d'autres partenaires publics ou privés cosignataires du contrat.

Les articles 5 à 8, sur le modèle des contrats de ville, précisent le régime des Contrats Territoriaux de Développement Rural qui mettent en œuvre à l'échelle des territoires les objectifs définis dans la politique de cohésion rurale et de solidarité.

L'**article 5** indique les conditions dans lesquelles, à partir du projet de territoire du Pôle d'Équilibre Territorial et Rural ou du projet initié par le syndicat portant le Schéma de Cohérence Territoriale, le projet de contrat est élaboré.

L'**article 6** précise les conditions d'approbation du projet de contrat.

L'**article 7** fixe les conditions de portage et de coordination des actions entre les Établissements Publics de Coopération Intercommunale, la commune et le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural ou à défaut le syndicat de Schéma de Cohérence Territoriale.

L'**article 8** précise les conditions dans lesquelles les contrats s'articulent avec les documents de planification existants.

L'**article 9** garantit aux territoires ayant souscrit un Contrat Territorial de Développement Rural le maintien pendant toute la durée du contrat, des dotations et des dispositifs d'exonération liés aux zones de revitalisation rurale.

L'**article 10** indique que les territoires s'engageant dans un Contrat Territorial de Développement Rural peuvent bénéficier du concours du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) en matière d'ingénierie territoriale.



## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① La politique de cohésion territoriale et rurale est une politique de solidarité, nationale et locale, envers les territoires ruraux en difficulté et leurs habitants.
- ② Elle est conduite par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements dans l'objectif commun d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les zones rurales et les unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants.
- ③ Elle peut être mise en œuvre au moyen des contrats territoriaux de développement rural, prévus à l'article 3 de la présente loi, en lien avec les actions relevant des fonds structurels européens et peut intégrer les volets territoriaux des contrats de plan conclus entre l'État et la région.
- ④ Elle mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres.
- ⑤ Elle s'inscrit dans une démarche de co-construction avec l'ensemble des acteurs locaux, les associations et les acteurs économiques.
- ⑥ Elle vise, en tenant compte de la diversité des territoires et de leurs ressources, à :
  - ⑦ 1° Lutter contre les inégalités de tous ordres, les concentrations de pauvreté et les fractures économiques, sociales, numériques et territoriales ;
  - ⑧ 2° Garantir aux habitants l'égalité réelle d'accès à l'éducation, à la culture, aux services et aux équipements publics ;
  - ⑨ 3° Agir pour le développement économique, la création d'entreprises et l'accès à l'emploi notamment en valorisant les filières locales ;
  - ⑩ 4° Développer l'éducation à la santé et favoriser l'accès aux soins ;
  - ⑪ 5° Contribuer à l'amélioration de la mobilité ;
  - ⑫ 6° Promouvoir le développement durable des territoires et la transition énergétique ;
  - ⑬ 7° Agir pour l'amélioration de l'habitat ;

- ⑭ 8° Valoriser les paysages, patrimoines et savoir-faire locaux comme atouts de développement des territoires.

## **Article 2**

- ① Les territoires ruraux en difficulté sont constitués d'entités géographiques dont le périmètre correspond à celui d'un pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut d'un schéma de cohérence territoriale, caractérisées par une faible densité de population et un faible niveau moyen de revenu par habitant. Ils doivent également satisfaire aux deux critères socio-économiques suivants :
- ② - un déclin de la population auquel s'ajoute un déclin de la population active ;
- ③ - une forte proportion d'emplois agricoles à laquelle s'ajoute un déclin du nombre d'emplois agricoles.
- ④ Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article et notamment les critères et seuils d'éligibilité.

## **Article 3**

- ① Les contrats territoriaux de développement rural participent à la politique de cohésion territoriale et rurale. Ils sont conclus entre d'une part, l'État et ses établissements publics s'il y a lieu et, d'autre part, les pôles d'équilibre territorial rural concernés ou à défaut les syndicats de schémas de cohérence territoriale.
- ② Les établissements publics de coopération intercommunale constituant le pôle d'équilibre territorial et rural ou le périmètre du schéma de cohérence territoriale sont cosignataires du contrat.
- ③ Ces contrats peuvent être signés également par les départements et les régions.
- ④ Peuvent également en être cosignataires les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, les sociétés d'économie mixte mentionnées à l'article L. 481-1 du même code, les organismes de protection sociale, les chambres consulaires et les autorités organisatrices de la mobilité. Ils peuvent inclure des partenaires privés.



- ⑤ Les contrats territoriaux de développement rural sont signés pour une durée de cinq ans.

#### **Article 4**

- ① Les contrats territoriaux de développement rural sont financés par les pôles d'équilibre territorial rural ou à défaut les syndicats de schémas de cohérence territoriale concernés, et par les établissements publics de coopération intercommunale qui les composent.
- ② Ils sont également financés par l'État au travers du fonds national d'aménagement et de développement du territoire, de la dotation d'équipement des territoires ruraux, du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce de proximité et par tout autre fonds, dotation ou intervention de l'État ou de ses établissements publics existants.
- ③ Ils peuvent être cofinancés par l'Union européenne, les régions et les départements et les partenaires publics ou privés mentionnés à l'article 3 de la présente loi.

#### **Article 5**

- ① I. – Sur la base d'un projet de territoire coproduit et partagé à l'échelle du pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut du schéma de cohérence territoriale, les signataires du contrat territorial de développement rural s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mettre en œuvre les actions de droit commun concourant à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi.
- ② II. – Le pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut le schéma de cohérence territoriale est établit le diagnostic du territoire, la définition des orientations, l'animation et la coordination du contrat rural de cohésion territoriale et, dans le cadre défini par ce dernier, la mise en œuvre des actions relevant de ses compétences.
- ③ Sur le territoire de chaque établissement public de coopération intercommunale inclus dans le pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut dans le schéma de cohérence territoriale, le président est chargé de la mise en œuvre des actions du contrat relevant de ses compétences et contribue aux actions des autres signataires selon des modalités définies par le contrat territorial de développement rural.

- ④ III. – Une instance de pilotage est instituée en vue de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation du contrat territorial de développement rural. Dans le cas d'un pôle d'équilibre territorial et rural, le conseil de développement territorial défini à l'article L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales assume cette mission.
- ⑤ Lorsque le projet est porté par un syndicat de schéma de cohérence territoriale, une conférence des maires et un conseil de développement territorial sont créés dans les conditions définies aux III et aux premier et deuxième alinéas un et deux du IV de l'article L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales.
- ⑥ La moitié au moins des membres de l'instance de pilotage sont des représentants des élus du territoire sur lequel s'applique le contrat territorial de développement rural. Chaque signataire dispose d'au moins un représentant.
- ⑦ L'organisation et le fonctionnement de cette instance de pilotage sont précisés par les signataires du contrat.
- ⑧ IV. – Les contrats élaborés sur le territoire du pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut du schéma de cohérence territoriale fixent :
- ⑨ 1° Les objectifs, notamment chiffrés, que les signataires s'engagent à poursuivre dans le cadre des domaines mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi ;
- ⑩ 2° La nature des actions à conduire et, le cas échéant, les modalités opérationnelles de leur mise en œuvre ;
- ⑪ 3° Les moyens humains et financiers mobilisés au titre des politiques de droit commun, d'une part, et des instruments spécifiques de la politique d'aménagement du territoire, d'autre part ;
- ⑫ 4° Les moyens d'ingénierie pour l'élaboration, la conduite et l'évaluation du contrat territorial de développement rural ;
- ⑬ 5° Les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus.
- ⑭ V. – Les contrats territoriaux de développement rural constituent l'une des dimensions territoriales des contrats conclus entre l'État et les régions en application du chapitre III du titre I<sup>er</sup> de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

## **Article 6**

- ① L'État est associé à l'élaboration du projet de contrat territorial de développement rural dans des conditions fixées par décret.
- ② Le projet de contrat est présenté au conseil syndical du pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut au syndicat du schéma de cohérence territoriale pour approbation à la majorité qualifiée de ses membres. Il doit ensuite être approuvé à la majorité simple des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui composent le pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut le syndicat de schéma de cohérence territoriale.
- ③ Le projet de contrat territorial de développement rural est soumis pour avis au conseil de développement territorial quand il existe.
- ④ En cas d'absence de délibérations des établissements publics de coopération intercommunale ou de défaut d'avis du conseil de développement territorial dans un délai de trois mois, ceux-ci sont réputés favorables.
- ⑤ Le projet de contrat est transmis pour avis au représentant de l'État dans le département, au conseil général et au conseil régional dont fait partie le pôle d'équilibre territorial et rural. À compter de cette transmission, le représentant de l'État dans le département, ainsi que les assemblées délibérantes du département et de la région si elles souhaitent participer à la démarche de contractualisation, disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. En cas de défaut d'avis ou de délibération dans ce délai, ceux-ci sont réputés défavorables.
- ⑥ Après approbation par le conseil syndical du pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut le syndicat du schéma de cohérence territoriale et par les établissements publics de coopération intercommunale signataires, le projet de contrat est soumis à contractualisation pendant un délai de six mois.

## **Article 7**

- ① Le pôle d'équilibre territorial et rural ou à défaut le syndicat du schéma de cohérence territoriale, est chargé de l'animation et de la coordination du contrat territorial de développement rural, et dans le cadre défini par ce dernier, de la mise en œuvre des actions relevant de ses compétences.

- ② Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont chargés de la mise en œuvre des actions relevant de leurs compétences.
- ③ Sur le territoire de la commune, le maire est chargé, dans le cadre de ses compétences, de la mise en œuvre du contrat territorial de développement rural ; il est associé aux actions des autres signataires selon des modalités définies par le contrat territorial de développement rural.

### **Article 8**

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

### **Article 9**

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

### **Article 10**

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