

République Française

Rapport
au Président de la République



**« SIMPLIFICATION DES NORMES
AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT
DES TERRITOIRES RURAUX »**

Pierre MOREL À L'HUISSIER,

*Député,
Coordinateur de la Mission
Membre de la Commission des lois*

Etienne BLANC,

*Député,
Membre de la Commission des lois*

Daniel FASQUELLE,

*Député,
Vice-président de la Commission des affaires économiques*

Yannick FAVENNEC,

*Député,
Membre de la Commission des affaires économiques*



Mars 2012

Lettre de mission du Président de la République

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 25 OCT. 2011

Monsieur le Député,

Les territoires ruraux connaissent des évolutions contrastées. Après avoir longtemps été des terres d'exode, ils bénéficient aujourd'hui d'une nouvelle attractivité qui se caractérise notamment par un nouveau dynamisme démographique. Encourager le développement des territoires ruraux, c'est permettre à leurs habitants de disposer de services adaptés à leurs besoins, mais c'est surtout faciliter leur développement économique en valorisant leurs atouts.

De nombreuses actions ont été engagées par le Gouvernement afin d'apporter des réponses concrètes à ces questions. Cependant, de trop nombreux freins demeurent et limitent la capacité d'initiative des acteurs locaux.

Ainsi, dans le domaine des normes applicables aux collectivités territoriales, le sénateur DOLIGE a conduit une mission parlementaire qui a identifié plusieurs cas où ces normes justifieraient des adaptations et une proposition de loi a été déposée afin de mettre en œuvre les solutions présentées. Il a également proposé des mesures de nature réglementaire ou de bonne administration qui permettront de mieux prendre en compte les contraintes locales dans l'application des normes.

La spécificité et les handicaps que connaissent les territoires ruraux justifient toutefois qu'un examen particulier des textes réglementaires qui les concernent soit réalisé sans délai. Je souhaite en effet que le Gouvernement prenne dans les prochains mois les mesures qui relèvent de ses compétences pour faciliter l'émergence des projets dont les territoires ruraux ont un besoin urgent.

Aussi, je souhaiterais que la mission qui vous est confiée, permette :

- d'identifier, par des exemples concrets, les normes réglementaires dont l'application aux collectivités territoriales et aux acteurs locaux, limite ou freine le développement économique, social, environnemental, culturel et institutionnel des territoires ruraux ;
- de proposer les clarifications ou les simplifications réglementaires qui pourraient être envisagées.

.../...

Monsieur Pierre MOREL A L'HUISSIER
Député de Lozère
Maire de Fournels
Assemblée Nationale
Palais Bourbon
126, rue de l'Université
75007 PARIS

Vous veillerez à ce que les propositions que vous formulerez ne nécessitent pas de modifications législatives afin qu'elles puissent être très rapidement mises en œuvre, soit par voie réglementaire soit par voie d'instructions qui pourraient être données aux préfets. Vous aurez soin, dans le cadre des consultations que vous entreprendrez, de vérifier que vos recommandations recueillent un large consensus des différentes catégories d'acteurs que vous aurez rencontrés.

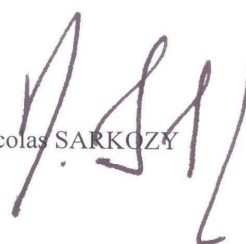
Vous vous attacherez à chiffrer le coût, pour les finances publiques, des modifications proposées afin que leur mise en œuvre demeure compatible avec la nécessaire maîtrise des dépenses publiques de notre pays.

Cette mission est par nature transversale, aussi vous prendrez l'attache de tous les ministères utiles à la bonne avancée de vos travaux et particulièrement le Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, le Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, le Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, le ministère chargé de l'industrie, le ministère chargé de la réforme de l'État ainsi que celui chargé de la santé.

Je demanderai aux ministères les plus concernés de mettre à votre disposition, pour la durée de la mission, un membre de l'Inspection générale de l'administration, du Conseil général de l'environnement et du développement durable, du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux ainsi que du Contrôle général économique et financier.

Je souhaite pouvoir disposer de votre rapport pour le 15 décembre 2011, à l'issue de cette mission que vous coordonnerez et à laquelle participeront en dehors de vous-même, les députés Etienne BLANC, Daniel FASQUELLE et Yannick FAVENNEC. Vous aurez soin de tenir mon Cabinet régulièrement informé de son avancement.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Nicolas SARKOZY

REMERCIEMENTS

*« ... à tous ceux et toutes celles qui font
ce que notre ruralité est aujourd'hui »*

Les Parlementaires tiennent à remercier toutes les personnes et organismes qui ont apporté leur concours à la réalisation de cette mission (cf. annexes), et tout particulièrement les collaborateurs de la Présidence de la République, ainsi que le Ministère chargé des collectivités territoriales et en particulier la Direction Générale des Collectivités Locales.

TABLE DES MATIERES

PRÉSENTATION DU RAPPORT	15
I - CONSTATS SUR LA RURALITÉ AUJOURD'HUI	23
I. 1 QUELLE RURALITE EN FRANCE AUJOURD'HUI ?.....	23
<i>I.1.1. Une définition lexicale</i>	<i>23</i>
<i>I.1.2. Une définition statistique</i>	<i>23</i>
<i>I.1.3. Quelques données chiffrées.....</i>	<i>25</i>
I.2. UNE NOTION EN PLEINE EVOLUTION ET FONDAMENTALEMENT PLURIELLE.....	26
<i>I.2.1. Une notion en pleine évolution.....</i>	<i>26</i>
<i>I.2.2. Une notion plurielle, une âme commune.....</i>	<i>28</i>
I.3. HABITANTS ET ACTEURS DU MONDE RURAL PARTAGENT UN MEME SENTIMENT D'EXASPERATION ET D'INCOMPREHENSION	29
SYNTHESE	35
II - DE NOUVELLES ORIENTATIONS POUR FACILITER LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX.....	41
II.1 – UNE NOUVELLE GOUVERNANCE.....	41
<i>Une architecture rénovée de l'aménagement du territoire.....</i>	<i>41</i>
<i>Une véritable volonté politique de simplification</i>	<i>43</i>
II.2 - RECHERCHE D'UN NOUVEL EQUILIBRE ENTRE GRANDS PRINCIPES, CELUI D'EGALITE, CELUI DE SUBSIDIARITE ET CELUI DE PROPORTIONNALITE.....	45
<i>II.2.1 - Mieux concilier les principes d'égalité devant la loi et d'équité dans son application</i>	<i>45</i>
<i>II.2.2 - Permettre une application de la norme de manière plus circonstanciée, plus juste et donc plus humaine</i>	<i>48</i>
<i>II.2.3 - Faciliter le règlement des conflits locaux.....</i>	<i>53</i>
II.3 – POURSUITE DES EFFORTS DE SIMPLIFICATION ET DE LUTTE CONTRE L'INFLATION NORMATIVE	56
II.4 – REAFFIRMATION DU SERVICE AU PUBLIC ET DU SERVICE PUBLIC EN MILIEU RURAL.....	59
<i>II.4.1 – Créer une nouvelle dynamique en matière d'ingénierie publique</i>	<i>59</i>
<i>II.4.2 - Redonner à l'administration de l'État les moyens pour être présente et active dans les territoires ruraux</i>	<i>62</i>
II.5. RENFORCEMENT DU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX.....	68
<i>II.5.1. Améliorer le cadre de vie et renforcer le développement économique des territoires ruraux</i>	<i>68</i>
<i>Démographie médicale.....</i>	<i>68</i>
<i>Couverture numérique et télétravail</i>	<i>70</i>

<i>Donner les moyens de fonctionner aux activités traditionnelles du monde rural</i>	<i>71</i>
<i>Informar sur les dispositifs existants</i>	<i>72</i>
<i>Agir en faveur de l'amélioration de la vie au quotidien dans les territoires ruraux</i>	<i>73</i>
<i>II.5.2. Donner aux territoires ruraux les moyens d'être ambitieux</i>	<i>75</i>
<i>Répondre au déséquilibre en matière d'intervention publique dans les territoires</i>	<i>75</i>
<i>Se redonner les moyens de conduire une vraie politique d'aménagement du territoire</i>	<i>76</i>
SYNTHESE	79
III – DETAIL DES MESURES PROPOSEES.....	85
III.1 GOUVERNANCE « AMENAGEMENT DU TERRITOIRE »	87
1. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE « AMENAGEMENT DU TERRITOIRE »	88
2. REPOSITIONNEMENT DE LA DATAR.....	89
III. 2 – DROIT : L’AFFIRMATION DE NOUVEAUX GRANDS PRINCIPES D’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE .	91
1. MIEUX CONCILIER LES PRINCIPES D’EGALITE DEVANT LA LOI ET D’EQUITE DANS SON APPLICATION	92
2. INSTAURER, POUR LA REDACTION DES TEXTES, UNE PRISE EN COMPTE OBLIGATOIRE DES INCIDENCES DES PROJETS SUR LE MONDE RURAL.....	95
3. ÉLARGIR LES ETUDES D'IMPACT AUX EFFETS DE NOUVELLES NORMES SUR LE MONDE RURAL.....	96
4. FAVORISER L’EMERGENCE D’UN VERITABLE DROIT AU « RECOURS GRACIEUX »	98
5. LANCER UN LARGE MOUVEMENT DE DEREGLEMENTATION ET DE CLARIFICATION	99
III.3 - ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS	101
1. NOMMER UN CORRESPONDANT RURALITE AUPRES DE CHAQUE PREFET	102
2. MORATOIRE RURAL DE LA RGPP.....	104
3. OBLIGATION DE STAGE DANS LES TERRITOIRES RURAUX POUR LES FONCTIONNAIRES D'ETAT	105
4. MISE EN LIGNE DE FICHES DE PROCEDURES ACCESSIBLES AUX ELUS LOCAUX POUR L’ASSISTANCE A MAITRISE D’OUVRAGE DEVELOPPEE PAR L’ÉTAT.....	107
5. FAIRE RESPECTER LES ENGAGEMENTS PRIS EN APPLICATION DE LA CHARTE SUR LES SERVICES EN MILIEU RURAL.....	108
6. DEVELOPPEMENT DES AGENCES POSTALES COMMUNALES ET DES RELAIS-POSTE POUR RENFORCER L’ATTRACTIVITE TERRITORIALE	110
7. INSTALLER DANS CHAQUE DEPARTEMENT UNE COMMISSION LOCALE DE MEDIATION POUR REGLER LES SITUATIONS DE BLOCAGE OU DE PRE-CONTENTIEUX ENTRE LES SERVICES DE L’ÉTAT ET LES COLLECTIVITES ET UNE COMMISSION DEPARTEMENTALE DE CONCILIATION.....	112
8. RENFORCER LE MAILLAGE DES RELAIS DE SERVICE PUBLIC ET METTRE EN PLACE DES BORNES INTERACTIVES	114

9. PREVOIR DES FINANCEMENTS D'ÉTAT POUR LES ETUDES DE FAISABILITE PORTEES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES NECESSAIRES A TOUT PROJET SIGNIFICATIF DE DEVELOPPEMENT	116
10. ÉLARGIR LA COMPOSITION DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DE L'EVALUATION DES NORMES EN DESIGNANT UN ELU REPRESENTANT LE MONDE RURAL	117
11. AMENAGER LES REGLES DES TRANSACTIONS DU SERVICE « FRANCE DOMAINE ».....	120
12. CONSTITUTION DE GROUPEMENTS D'INTERET PUBLIC (GIP) POUR FAVORISER L'INGENIERIE PUBLIQUE.	121
13. SYSTEMATISER AUPRES DE L'AUTORITE PREFECTORALE DE CHAQUE DEPARTEMENT LA CONSTITUTION DE COMITES LOCAUX REUNISSANT SERVICES DE L'ÉTAT ET COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS LE CADRE D'UN FONCTIONNEMENT EN MODE PROJET	123
III.4 - TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (TIC).....	125
1. S'ASSURER TOUT AU LONG DES PROCESSUS DE DEPLOIEMENT DE L'INTERNET TRES HAUT DEBIT (FIBRE OPTIQUE) D'UN EQUILIBRE ENTRE ZONES DENSES ET PEU DENSES SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE NATIONAL.....	126
2. S'ASSURER D'UNE COUVERTURE EN TELEPHONIE MOBILE EQUILIBREE ENTRE ZONES DENSES ET PEU DENSES SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE NATIONAL.....	129
3. DEVELOPPER, AVEC LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION, LE TELETRAVAIL, LA TELEMEDECINE ET L'ENSEIGNEMENT A DISTANCE.....	131
4. TELETRAVAIL.....	133
III.5 – DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE – COMMERCE – ARTISANAT - EMPLOI	135
RENFORCER L'ATTRACTIVITE ECONOMIQUE DES TERRITOIRES RURAUX	136
1. ACCROITRE L'EFFICIENCE DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN A L'ECONOMIE RURALE – CAS DES ZONES DE REVITALISATION RURALE (ZRR).....	136
2. RENDRE ELIGIBLE AU DISPOSITIF ZRR UNE ENTREPRISE NOUVELLEMENT CREEE A LA SUITE D'UNE CESSION D'ACTIVITE..	138
3. SIMPLIFIER ET HARMONISER L'ACCES AUX FINANCEMENTS POUR LES ENTREPRISES, EN PARTICULIER POUR OSEO	139
4. MARCHE PUBLIC POUR LES TPE EN MILIEU RURAL	140
5. METTRE EN RESEAU LES DIFFERENTS ACTEURS DU DEVELOPPEMENT LOCAL.....	141
6. SUIVI DE L'IMPACT DES DISPOSITIFS D'AIDE AU NIVEAU DEPARTEMENTAL – CONFERENCE DEPARTEMENTALE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	142
7. SOUTIEN A L'ATTRACTIVITE ECONOMIQUE DES TERRITOIRES – DEFINITION D'UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT A PARTIR DE DIAGNOSTICS PARTAGES.....	143
8. RENDRE ATTRACTIFS LES CAE DANS LE SECTEUR NON MARCHAND EN MILIEU RURAL	144
9. INFORMATION ET COMMUNICATION RENFORCEES SUR LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN APPORTES PAR L'ÉTAT ET PAR LES AUTRES GRANDS PARTENAIRES PUBLICS.	145

10. ASSOCIER LES COMMERCE DE PROXIMITE A L'EXERCICE DE MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE PROXIMITE EN COMPLEMENT D'UNE AIDE A L'INSTALLATION	146
11. CLARIFIER ET MODIFIER LA REGLEMENTATION RELATIVE AUX DEBITS DE BOISSONS NOTAMMENT DES LICENCES DE RESTAURATION POUR LES PETITES COMMUNES RURALES	147
12. INSTALLATION DE DISTRIBUTEURS AUTOMATIQUES DE BILLETS (DAB)	148
SIMPLIFIER LES MESURES ADMINISTRATIVES RELATIVES A L'EXPLOITATION DES PETITES CARRIERES DE ROCHE ORNEMENTALE EN MILIEU RURAL AFIN DE FAVORISER L'ACTIVITE ECONOMIQUE	149
13. RENDRE COHERENTES LES DUREES D'EXPLOITATION DE CARRIERE ET D'AUTORISATION DE DEFRICHEMENT EN ADOPTANT UNE DUREE IDENTIQUE	149
14. DISPENSE DE GARANTIE FINANCIERE POUR LA REMISE EN ETAT DES PETITES CARRIERES	150
15. DISPENSER LES ENTREPRISES SANS SALARIE DU CONTROLE DES EMISSIONS DE POUSSIERES.....	151
16. ADAPTER POUR LES PETITES CARRIERES LA FREQUENCE DES CONTROLES DES VIBRATIONS DES EQUIPEMENTS DE TRAVAIL	152
17. AUGMENTER LA PERIODICITE DE MISE A JOUR DES PLANS DES CARRIERES A CIEL OUVERT POUR LES PETITES CARRIERES DE ROCHE ORNEMENTALE	153
III.6 – AGRICULTURE.....	155
1. RENFORCER LA COMPETITIVITE DES FILIERES D'ELEVAGE FRANÇAISES GRACE A LA RECHERCHE DE RAPPROCHEMENT DE LA REGLEMENTATION FRANÇAISE AVEC LA DIRECTIVE IPPC (2008/1/CE).....	156
2. DEMATERIALISATION DES DEMARCHES ADMINISTRATIVES - DEPLOIEMENT D'UN ESPACE PERSONNEL SOUS TELEPAC ...	160
3. SIMPLIFIER LES REGLEMENTATIONS POUR FAVORISER LES CIRCUITS COURTS EN AGRICULTURE	162
4. SUPPRIMER LES INCIDENCES SUR LE REGIME D'IMPOSITION DES EXPLOITANTS AGRICOLES DES INDEMNITES VERSEES AU TITRE DU FONDS NATIONAL DE GARANTIE DES CALAMITES AGRICOLES.....	164
5. SUPPRIMER LES INCIDENCES SUR LE REGIME D'IMPOSITION DES EXPLOITANTS AGRICOLES LIEES AUX VERSEMENTS DIFFERES DES AIDES DECOUPLEES DE LA PAC.....	166
6. ASSOULPIR LES REGLES RELATIVES A L'ETABLISSEMENT DES PETITS CONTRATS SAISONNIERS EN AGRICULTURE	168
7. ADAPTER LA FREQUENCE ET LES PARAMETRES DES ANALYSES DES EAUX NE PROVENANT PAS D'UNE DISTRIBUTION PUBLIQUE POUR LES PETITES UNITES DE TRANSFORMATION DE PRODUITS AGRICOLES A LA FERME	170
III.7 – FORET	173
SIMPLIFICATION DES REGLEMENTATIONS POUR FAVORISER L'EXPLOITATION DES FORETS.....	173
1. SIMPLIFIER LES PLANS SIMPLES DE GESTION FORESTIERE	175
2. ALLEGER LES DECLARATIONS DE GESTION DURABLE DANS LE CAS DE GROUPEMENTS FORESTIERS	177
3. SIMPLIFIER LA PROCEDURE DE LEVEE DE PRESOMPTION DE SALARIAT POUR LES ENTREPRISES DE TRAVAUX FORESTIERS .	179
4. STIMULER L'ATTRACTIVITE DU FONDS D'EPARGNE FORESTIERE.....	180

5. ASSOULPIR LES REGLES RELATIVES A L'ETABLISSEMENT DES PETITS CONTRATS SAISONNIERS DE GARDIENNAGE OU DE TRAVAUX EN FORET DE COURTE DUREE.....	182
6. FAIRE BENEFICIER LES STOCKAGES DE BOIS ET LES UNITES DE TRANSFORMATION DE BOIS DE LA PROCEDURE DE L'ENREGISTREMENT	184
III.8 – SANTÉ – ACCES AUX SOINS.....	187
LUTTER CONTRE LA DESERTIFICATION MEDICALE	187
1. ORGANISER ET DIFFUSER L'INFORMATION SUR LES AIDES ET LES DISPOSITIFS EXISTANTS POUR FACILITER L'INSTALLATION DE MEDECINS	189
2. ASSOULPIR LES CONDITIONS DE CREATION DES MAISONS DE SANTE	190
3. REVISER L'ORGANISATION DE L'INTERNAT DE MEDECINE GENERALE AFIN D'INSTAURER UNE OBLIGATION DE STAGE DANS LES TERRITOIRES RURAUX.....	192
4. FACILITER ET MIEUX ORGANISER POUR LES MEDECINS HOSPITALIERS L'EXERCICE EN TEMPS PARTAGE AFIN QU'ILS PUISSENT EXERCER EGALEMENT EN MILIEU RURAL.....	194
5. AMELIORER LA GESTION DES HOPITAUX LOCAUX PAR UN ACCES ELARGI AUX FONCTIONS DE DIRECTEUR	196
6. PROPOSER DANS LES ZONES SOUS-DOTEES EN COUVERTURE MEDICALE UN ALLEGEMENT DE CERTAINES CHARGES SOCIALES POUR INCITER LES MEDECINS RETRAITES A POURSUIVRE LEUR ACTIVITE	197
7. PROPOSER DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT, D'ADAPTATION ET DE DEROGATION EN MATIERE D'ACCES AUX SOINS	199
8. ASSURER UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES REALITES RENCONTREES DANS LES TERRITOIRES RURAUX	200
FAVORISER L'INTERVENTION DES SECOURS.....	201
9. PROPOSER UN MAILLAGE OPTIMAL D'HELICOPTERES EN MATIERE DE SECOURS A PERSONNES.....	201
10. FACILITER L'EXERCICE PAR LES SAPEURS POMPIERS VOLONTAIRES D'UNE ACTIVITE PROFESSIONNELLE	202
III.9 - ENVIRONNEMENT – EAU – ENERGIE EOLIENNE	203
1. METTRE EN PLACE UNE BANQUE DE DONNEES UNIQUE.....	204
2. DEMATERIALISER LA DECLARATION ANNUELLE DES VOLUMES D'EAU PRELEVES	205
3. SUPPRIMER LES DELAIS DE RECOURS APRES MISE EN SERVICE POUR LES INSTALLATIONS, OUVRAGES, TRAVAUX ET ACTIVITES (IOTA) DANS LE DOMAINE DE L'EAU	206
4. SIMPLIFIER LA REGLEMENTATION LIEE A LA SECURITE DES PETITS BARRAGES ET RESERVES COLLINAIRES	207
5. METTRE EN PLACE UNE PROCEDURE SIMPLIFIEE ET BASEE SUR LA CONCERTATION POUR LES PETITES RESERVES COLLINAIRES INDIVIDUELLES ET COLLECTIVES.	209
6. ARTICULER DROIT DE L'URBANISME ET DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIERE D'IMPLANTATION DES EOLIENNES....	210
7. ASSURER UNE APPROCHE GLOBALE DE L'IMPACT PAYSAGER DES PROJETS D'EOLIENNES INDUSTRIELLES SUR LES TERRITOIRES RURAUX.....	211

8. AMENAGEMENT DES MESURES DE PROTECTION DANS LES TERRITOIRES RURAUX : SUPPRESSION DE LA STRATIFICATION DES NORMES	212
9. CLARIFICATION DES CONCEPTS INDUITS PAR LA LOI SUR L'EAU	213
III.10 - URBANISME	215
1. INSTITUER UN DELAI D'INSTRUCTION MAXIMAL DES AUTORISATIONS D'URBANISME.....	216
2. DISPENSER DE DECLARATION PREALABLE LES CONSTRUCTIONS DE MOINS DE 8M2	218
3. FIXER UN DELAI POUR LA SIGNATURE DEFINITIVE DE LA CONVENTION DE DIAGNOSTIC ARCHEOLOGIQUE	219
4. NE PAS JOINDRE LA TOTALITE DE L'ETUDE D'IMPACT A LA DEMANDE DE PERMIS DE CONSTRUIRE.....	220
5. ZONES D'ACCUEIL DES NOUVELLES POPULATIONS EN MILIEU RURAL.....	221
III.11 – TOURISME	223
1. FAVORISER LE DEVELOPPEMENT DE TOUTES LES FORMES DE TOURISME RURAL	224
2. DEVELOPPER LA VISIBILITE ET LA LISIBILITE DE L'OFFRE FRANÇAISE EN MATIERE DE TOURISME RURAL PAR UNE MISE EN RESEAU DES ACTEURS ET UNE POLITIQUE DE LABELS ADAPTEE.....	227
III.12 – EDUCATION	229
1- FAVORISER L'ACCUEIL DES JEUNES DE MOINS DE TROIS ANS DANS LES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES.	230
III.13 – ASSOCIATIONS –BENEVOLAT - CULTURE – SPORTS - LOISIRS – ACTIVITES TRADITIONNELLES	231
1- FAVORISER L'ORGANISATION DES MANIFESTATIONS : CREATION DU MEDiateur DEPARTEMENTAL ASSOCIATIF ET SOUTIEN AU BENEVOLAT	232
2. CLARIFIER LA PRATIQUE DES SPORTS MECANQUES ET DEVELOPPER LA CONCERTATION	233
IV – LISTE DES MESURES REPRISES PAR LA MISSION EMANANT D'AUTRES RAPPORTS	237
1 - RAPPORT DE JEAN-LUC WARSMANN SUR LA QUALITE ET LA SIMPLIFICATION DU DROIT DE DECEMBRE 2008	238
2 - RAPPORT DE JEAN-LUC WARSMANN SUR SIMPLIFICATION DU DROIT AU SERVICE DE LA CROISSANCE ET DE L'EMPLOI JUILLET 2011	239
3 - RAPPORT DU SENATEUR ERIC DOLIGE SUR LA SIMPLIFICATION DES NORMES APPLICABLES AUX COLLECTIVITES LOCALES	243
4 - RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTERIEL SUR LA QUALITE DE LA REGLEMENTATION PRESIDE PAR DIEUDONNE MANDELKERN	244
5 - RAPPORT D'INFORMATION DU COMITE D'EVALUATION ET DE CONTROLE DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR L'EVALUATION DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN MILIEU RURAL DE FEVRIER 2012.....	244
ANNEXE 1 : ÉQUIPE DE LA MISSION	251
ANNEXE 2 : LISTE DES CONTRIBUTIONS REÇUES	252

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES ET DES AUDITIONS.....	257
ANNEXE 4 : DÉPLACEMENTS DE LA MISSION RURALITÉ DANS LES DÉPARTEMENTS	258
ANNEXE 5 : 1^{ÈRE} LETTRE ADRESSÉE AUX PRÉFETS	260
ANNEXE 6 : 2EME LETTRE ADRESSÉE AUX PRÉFETS.....	262
ANNEXE 7 : LETTRE ADRESSÉE AUX SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE MINISTÈRES.....	263
ANNEXE 8 : NOTE D’ANALYSE DE M. ALAIN LAMBERT, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION CONSULTATIVE D’ÉVALUATION DES NORMES (CCEN).....	264
ANNEXE 9 : PLAN D’ACTION EN FAVEUR DES TERRITOIRES – 11 MAI 2010 (MINISTÈRE DE L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE)	271
ANNEXE 10 : ARRÊTÉ DU 26 OCTOBRE 2011 PORTANT APPROBATION DE DIVERSES DISPOSITIONS COMPLÉTANT ET MODIFIANT LE RÈGLEMENT DE SÉCURITÉ CONTRE LES RISQUES D’INCENDIE ET DE PANIQUE DANS LES ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC (PETITS HOTELS).....	277
ANNEXE 11 : RAPPORTS COMPORTANT DES ANALYSES OU DES PROPOSITIONS REPRISES PAR LA MISSION	278
ANNEXE 12 : DONNÉES CHIFFRÉES SUR LES ACTIVITÉS DE LA MISSION	279
ANNEXE 13 : THÈMES DES MESURES.....	280

PRÉSENTATION DU RAPPORT

« - Cette [...] terre... dit Panturle en entrant... pas moyen... c'est plus dur que la pierre. On l'a trop laissée d'abandon... elle est là, toute verrouillée ; on ne peut pas seulement enfoncer le couteau. »

Jean Giono, *Regain*

Quand on néglige la terre, elle se venge ; quand on ne la cultive pas, elle devient dure à la tâche. Pour la travailler, pour la faire vivre, il faut lui prêter une attention constante.

Et par son travail et son effort, il a su la faire revivre, sa terre, le brave Panturle. Il a su en extraire des sacs de blé d'une telle propreté, d'une telle qualité, qu'ils ont assuré sa renommée. Et avec le soutien d'Arsule, il a contribué à faire revivre Aubignane, village de Haute-Provence alors oublié des hommes...

Dans *Regain*, Giono exalte les liens quasi sensuels qui attachent les ruraux, et notamment les paysans, à leur terre. Alors que tous – ou presque – sont partis, alors que la terre paraît abandonnée, il récite une ode à l'espoir, l'espoir des campagnes, qui bien que livrées à elles-mêmes, ne se résignent pas, et se battent pour assurer leur survie.

Mais que ce fut dur, et que furent grands les risques de voir Aubignane être rayé de la carte...

L'histoire de la France est longtemps allée de pair avec l'histoire de ses campagnes. « Labourage et pâturage sont les deux mamelles de la France », aimait à répéter Sully, le principal Ministre du roi Henri IV. A la veille de la Révolution, la population française est encore à plus de 80% rurale.

Puis il y eut l'exode rural. Il y eut les progrès de l'urbanisation. En 1931, populations rurales et urbaines s'égalisent en nombre. La dynamique est alors du côté des villes. Et elle se poursuit, activement. Ce sont elles qui connaissent les principaux flux, tandis que les campagnes se dépeuplent.

En termes de population, de mode d'organisation, de diffusion des cultures, l'urbain prédomine. Ce sont désormais les villes qui attirent l'attention des pouvoirs publics. On pourrait se demander si l'on n'est pas entré dans une ère urbaine.

Pourtant, à partir des années 1970, la tendance s'équilibre. Les campagnes attirent à nouveau. Leur population augmente. Mais désormais, elles sont méconnues.

Lorsque la sphère rurale s'exprime, lorsqu'elle fait connaître ses aspirations, elle se heurte à un mur d'incompréhension de la part de ses interlocuteurs, qu'ils soient administratifs, associatifs, mais également issus du domaine des décideurs économiques.

Conscient de ce décalage croissant entre deux France qui s'ignorent, le Président de la République a annoncé le 11 octobre dernier la constitution d'une « **Mission nationale sur la ruralité** ».

S'inscrivant dans la continuité des travaux de qualité conduits par le sénateur Eric Doligé et le député Jean-Luc Warsmann, cette Mission a été confiée à quatre parlementaires élus dans des territoires ruraux représentatifs de leur diversité à l'échelle nationale : Pierre Morel à l'Huissier, député de la Lozère, chef de file de la Mission, Etienne Blanc, député de l'Ain, Daniel Fasquelle, député du Pas de Calais, et Yannick Favennec, député de la Mayenne.

La Mission s'est également appuyée sur les conclusions des Assises Nationales de la Ruralité de 2009/2010, sur les décisions prises lors du CIADT de mai 2010 et sur les différentes mesures gouvernementales récentes en matière de numérique, de démographie médicale, de logements, d'infrastructures notamment ferroviaires, routières ...

Plus particulièrement, la Mission a été chargée :

- d'identifier les normes réglementaires dont l'application aux collectivités territoriales et aux acteurs locaux limite ou freine le développement économique, social, environnemental, culturel et institutionnel des territoires ruraux ;
- de proposer les clarifications ou les simplifications réglementaires qui pourraient être envisagées.

Afin d'atteindre ces objectifs, la Mission a souhaité conduire une action de terrain.

Elle a organisé des déplacements dans **dix départements**, qui lui ont permis, au total, de rencontrer environ **quatre mille acteurs** qui s'investissent dans la ruralité, qu'ils soient élus, fonctionnaires, agriculteurs,

artisans, entrepreneurs, personnalités qualifiées, acteurs du monde associatif, ou simples habitants des territoires ruraux. La Mission a apprécié le bon accueil qui lui a été systématiquement réservé. Notamment, **la presse quotidienne régionale lui a réservé une large couverture** et a bien admis le carcan des normes administratives, la complexité du droit, ainsi que la nécessité de tenir compte des spécificités de la ruralité lors de l'élaboration de la réglementation.

Elle a également sollicité le concours des administrations centrales et déconcentrées. Elle y a rencontré les interlocuteurs les plus à même d'agir en faveur de la ruralité. Des courriers ont été envoyés à chaque Ministère, à chaque Préfecture, à chaque structure rassemblant les acteurs de la ruralité : associations d'élus, groupements professionnels, ou encore représentants associatifs.

Enfin, elle s'est rendue auprès des plus hautes juridictions françaises, au Conseil constitutionnel et au Conseil d'État, afin d'examiner comment, sur le plan juridique, les spécificités du monde rural pourront le mieux être prises en compte.

Il est apparu fondamental à la Mission de faire un effort pour rappeler en quoi le monde rural est un univers qui, bien que conservant ses spécificités, est en pleine évolution. Un travail de définition était indispensable. Une analyse des évolutions récentes vécues par les campagnes de France était nécessaire.

C'est l'objet de la première partie du rapport.

Au fur et à mesure que ses travaux ont progressé, la Mission s'est rendu compte de l'ampleur des difficultés présentées, souvent avec passion, par des interlocuteurs déboussolés par l'abondance des normes contraignantes et aujourd'hui en attente de réponses. Elle a d'ailleurs noté, avec émotion, à quel point les acteurs qu'elle rencontrait lui confiaient leurs interrogations et leurs espoirs.

La Mission a rapidement observé qu'une simple série de décrets ou de circulaires susceptibles d'être adoptés en quelques semaines seront insuffisants pour répondre aux attentes du monde rural. Si elle s'était contentée de ces mesures, elle aurait peut-être fait œuvre utile, mais elle serait passée à côté de sa mission. Elle n'aurait pas pu retranscrire la somme des récriminations et des incompréhensions qu'elle a entendues tout au long de ses travaux. Elle aurait eu l'impression de trahir la masse des acteurs qui ont voulu lui faire partager leur vécu.

Aussi, la Mission a choisi d'insister sur ce point qui, au regard des travaux qu'elle a conduits, lui paraît fondamental. Ce ne sont pas avec de seules mesures réglementaires que la ruralité retrouvera l'attractivité et la vigueur auxquelles elle a droit. Ce ne sont pas avec de seules circulaires que seront conduites les réformes dont elle a besoin. Ce n'est pas qu'avec quelques textes que les mentalités évolueront afin de rénover le dialogue entre l'administration et ses territoires. **C'est aussi un mode de fonctionnement qui doit être mieux adapté au monde rural.**

La deuxième partie de cette étude est de ce fait consacrée à la nécessité, pour l'administration, de revoir son rapport aux territoires ruraux. La Mission y dresse des préconisations qui doivent permettre de mettre fin au sentiment d'abandon qu'expriment aujourd'hui les campagnes. De plus, elle esquisse des pistes de travail pour offrir de nouveaux outils juridiques afin d'adapter les contraintes normatives aux enjeux de la ruralité.

Guidée par les termes de sa lettre de mission, elle a par ailleurs souhaité mettre en exergue, par des exemples concrets et précis, des décisions clairement identifiables qui pourraient rapidement faire l'objet de mesures correctives par les administrations publiques.

Certes, la Mission a déterminé des mesures de ce type. Elle les présente dans **la troisième partie**. Elle espère que leur mise en œuvre résoudra toute une série de problèmes soulevés lors de ses déplacements comme dans les courriers qui lui ont été adressés.

Dans la quatrième partie, la Mission a retenu un panel de mesures déjà proposées dans divers rapports, mesures qu'elle estime utile de mentionner dans le cadre de ce travail lié au monde rural.

Tout au long de ses travaux, la Mission s'est attachée à examiner la et les ruralités faisant fi de toutes approches idéologiques avec une vision la plus transversale qu'il soit en écoutant et entendant tous les acteurs quelle que soit leur opinion politique.

PREMIÈRE PARTIE

CONSTATS SUR LA RURALITÉ AUJOURD'HUI

I - CONSTATS SUR LA RURALITÉ AUJOURD'HUI

I. 1 Quelle ruralité en France aujourd'hui ?

I.1.1. Une définition lexicale

La première question à laquelle les membres de la Mission ont dû répondre a consisté à définir ce que recouvre le concept de ruralité.

Dans le dictionnaire Larousse, la ruralité est définie comme « l'ensemble des caractéristiques, des valeurs du monde rural ». Pour sa part, le rural se définit comme ce qui est « relatif à la campagne, à ses habitants ». La ruralité correspond donc à l'ensemble des éléments susceptibles de caractériser la campagne, du mode de vie de ceux qui y habitent à l'économie qui y est développée.

Elle ne doit pas être confondue avec le ruralisme, qui est la tendance à idéaliser la vie à la campagne. Grave erreur qui est aujourd'hui la cause d'incompréhensions et de quiproquos entre ruraux « historiques » et néoruraux convaincus par l'appel d'une campagne imagée mais dépassée – si tant est qu'elle n'ait jamais pris la forme qu'ils lui donnaient.

Cette définition donne une première approche du concept de ruralité. Elle demeure toutefois insuffisante pour en cerner la richesse, ainsi que pour entrevoir une détermination statistique de ce que représente la ruralité aujourd'hui.

I.1.2. Une définition statistique

Afin de caractériser la ruralité, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a réfléchi à la manière d'en cerner les contours. Elle l'a longtemps définie en creux, par opposition au territoire urbain.

En effet, pour l'Insee, « une commune rurale est une commune n'appartenant pas à une unité urbaine. Les autres communes sont dites urbaines ».

Cette dernière notion, celle d'unité urbaine, « repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants ». Pour l'Insee, « on appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de deux cent mètres entre deux constructions) qui compte au moins deux mille habitants. Si l'unité urbaine se situe sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes et si chacune de ces communes concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, elle est dénommée agglomération multicommunale ».

De ce fait, « sont considérées comme rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine : les communes sans zone de bâti continu de 2000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu ».

A côté de cette définition a été développée jusqu'en octobre 2011 celle de l'espace à dominante rurale, ou espace rural, qui regroupait « l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (pôles urbains, couronnes périurbaines et communes multipolarisées) ». Cette notion devait mieux tenir compte de la diversité et de la mixité des différentes catégories d'espace. Par ailleurs, elle avait pour objectif de donner une vision du territoire permettant de mieux traduire les problématiques économiques, et singulièrement celles de l'attraction des communes rurales par des pôles urbains.

Elle s'avère toutefois également complexe et critiquable. Elle suppose un certain degré de formalisation qui ne traduit pas le vécu des territoires. Au regard de la carte ainsi élaborée, un grand nombre de communes sont considérées comme n'appartenant pas à l'espace rural car étant sous l'influence de pôles urbains, sans que cette classification ne prenne réellement en compte le ressenti des populations qui les habitent.

De plus, ici encore, la définition apparaît en creux. La ruralité est ce qui échappe à l'urbain, elle n'est qu'un reste ; sa définition ne traduit pas une logique dynamique, mais au contraire un résidu, statut fâcheux pour des territoires qui constituent pourtant la majorité de l'espace national.

Depuis octobre 2011, cette définition n'est cependant plus retenue dans le nouveau zonage en aires urbaines, qui a pour objectif « d'obtenir une vision des aires d'influences des villes (au sens d'unités urbaines) sur le territoire ». De fait, ce zonage ne distingue pas l'espace à dominante urbaine de celui à dominante rurale. Aussi, la spécificité rurale est purement gommée, la réduisant, c'est selon, soit en zone

d'habitat pour une population vivant sous l'influence de la ville, soit en espace isolé, en dehors de tout pôle.

Est-ce là encore une définition acceptable ?

Il résulte de ces travaux de l'Insee une difficulté constante à caractériser ce qui doit appartenir, ou non, au monde rural. De là, il n'est guère étonnant que la ruralité se sente incomprise.

I.1.3. Quelques données chiffrées

A côté de ces ébauches de définitions, il est nécessaire de rappeler le poids de la ruralité aujourd'hui.

Si l'on se réfère à la définition de l'espace à dominante rurale, le monde rural regroupe aujourd'hui **11,1 millions de Français, soit 18 % de la population**. Surtout, il recouvre **80% du territoire national**.¹

En s'appuyant sur la définition de la commune rurale, plus large, c'est 24,5 % de la population française qui appartient à une commune rurale².

La notion de population est centrale dans le sentiment d'appartenir à une commune rurale. Souvent, la modestie de la taille d'une commune est le facteur qui fait que celle-ci revendique son statut rural. Et lorsque l'on se représente une commune rurale, on imagine rapidement un village dont la population est numériquement limitée.

De fait, au 1^{er} janvier 2009, la moitié **des communes françaises compte moins de 426 habitants**, et une sur trois moins de 250. C'est dire si la question des petites communes est centrale.

Certes, la France des campagnes ne représente pas la majorité de la population nationale. Mais elle rassemble une part de la population qui est loin d'être négligeable.

Et elle domine très largement la représentation territoriale de la France.

¹ Insee 2010.

² Rapport Poncet-Belot.

En revanche, le monde rural demeure majoritairement résidentiel. Si un Français sur quatre appartient à une commune rurale, seul un sur huit y travaille. Les services, dont les services aux personnes, y représentent 50% des emplois, alors que 20% des actifs qui y résident travaillent dans l'industrie, 20% dans l'agriculture, et 10% dans la construction.

I.2. Une notion en pleine évolution et fondamentalement plurielle

I.2.1. Une notion en pleine évolution

A côté de ces définitions, certes objectives mais néanmoins académiques, se dresse donc la réalité pratique. Qu'est-ce que la ruralité aujourd'hui ? Qui peut se définir comme un rural dans la France contemporaine ?

Les campagnes ont évolué. Longtemps réduites à l'agriculture ainsi qu'aux activités directement liées à la pratique agricole, parfois soupçonnées d'être repliées sur elles-mêmes, elles ont connu une mutation interne qui les a ouvertes sur l'extérieur et a contribué à les intégrer dans l'univers contemporain.

L'image du paysan a changé.

Il est désormais révolu, le temps où l'on pouvait conduire **une vie quasi autarcique** dans les fermes, n'en sortir qu'une fois par semaine et s'appuyer sur les réserves stockées dans les caves et les greniers.

Le paysan est devenu l'agriculteur, professionnel dont l'activité s'est rationalisée et adaptée aux contraintes économiques. Surtout, l'agriculture et les services qui lui sont liés ne sont plus les débouchés naturels de la population rurale. Le désenclavement routier, le développement des modes de transports publics comme privés ont ouvert ses horizons. La population rurale n'est plus tenue de gagner la ville pour y exercer des activités dans les secteurs secondaires ou tertiaires. Elle peut connaître une vie professionnelle épanouie et diversifiée tout en restant fidèle à son ancrage local, sans avoir à rompre avec ses attaches. Le choix de vivre en ville ou à la campagne n'est donc plus la conséquence de l'orientation voire de la contingence professionnelle ; il s'agit d'un choix motivé, délibérément consenti et assumé. De fait, les contraintes de mobilité et de transport sont devenues centrales pour les habitants du monde rural.

Initiée par le monde rural lui-même, cette mutation s'est couplée avec l'émergence d'un « désir de campagne » de la part de populations urbaines gagnées par cette attractivité retrouvée. De fait, les deux phénomènes se sont auto-entretenus.

Ainsi, après avoir connu une phase de dépeuplement, les campagnes connaissent désormais un afflux de populations nouvelles, qui leur permettent de retrouver un dynamisme démographique.

Depuis 1975, les espaces à dominante rurale se repeuplent. Leur population a augmenté de près de 1% par an entre 1975 et 1982, soit trois fois plus vite que la population urbaine, puis de 0,7% par an entre 1982 et 1990, et de 0,5% entre 1990 et 1999. Le rythme de croissance de la population rurale a cru à nouveau entre 1999 et 2005, passant à +0,7% par an, contre +0,6% en moyenne nationale³.

De ce fait, si les variations naturelles de population demeurent négatives, les territoires ruraux bénéficient de cette croissance démographique en raison d'un solde migratoire devenu positif.

Et, à côté de ces implantations nouvelles, les campagnes se sont dotées d'un riche réseau de résidences secondaires, occupées en fin de semaine ou pendant les congés, contribuant à renforcer le brassage des populations.

Cet afflux de populations nouvelles est également à l'origine de confrontations et souvent d'incompréhensions. Si les « anciens », forts de la connaissance de leur terre maternelle, veillent au respect des traditions locales et sont souvent les premiers à s'émouvoir lorsque ces dernières déclinent, toute une population récemment arrivée, composée de « néoruraux » ou de « rurbains » découvre ou, souvent, redécouvre les joies de la vie à la campagne.

Mais avec ce renouvellement des populations, véritable chance pour la ruralité, tarde à s'opérer une synthèse difficile.

On observe en effet une certaine incompréhension entre ces populations, qui résulte souvent d'une insuffisance de dialogue. Les traditions locales doivent être maintenues, diront certains qui s'appuient sur un vécu plurigénérationnel. Même si elles heurtent de nouveaux habitants, qui conserveraient de la vie à la campagne une image d'Épinal. Il faut évoluer et changer les anciennes habitudes, réclameront d'autres,

³ *Rapport Poncet-Belot*

parfois avec les meilleures intentions du monde. Au risque de heurter des pratiques qui jusque là faisaient consensus et sur lesquelles il existe certainement, a minima, un défaut de pédagogie.

Heureusement, la querelle des anciens et des modernes n'existe pas partout, et elle ne tourne pas toujours à la caricature – bien que de nombreux exemples existent. Mais elle ne saurait être totalement ignorée et peut être à l'origine de tensions insoupçonnées par les pouvoirs publics contribuant au mal-être que, trop souvent, la Mission a ressenti dans ses déplacements.

Au-delà, cependant, le mélange des populations et la diffusion du progrès technique ont contribué à faire évoluer les mentalités et les aspirations du monde rural. Il n'est aujourd'hui plus acceptable dans une commune isolée de se voir privé d'équipements et de services qui seraient réservés aux zones urbaines. Il existe une très forte demande pour des infrastructures, pour de la proximité, pour de la présence. Les comportements se rapprochent, ainsi que les pratiques sociales⁴, et les revendications avec. Le rural s'est rapproché de l'urbain. Tout en soignant sa différence, car lui, il a fait le choix de la campagne. Et il y tient.

Si la ruralité conserve une spécificité forte, c'est en tant que cadre de vie distinct de la ville. Mais elle ne saurait désormais se construire en opposition à cette dernière. Encore moins en creux. Et les nouvelles technologies devront permettre d'apporter des réponses pratiques à cette demande.

I.2.2. Une notion plurielle, une âme commune

A vrai dire, il **existe plusieurs ruralités**. Lors de ses déplacements, la Mission a pu observer qu'entre les zones de **montagne**, les terres proches du **littoral** ou les **espaces de grande plaine**, les problèmes ressentis et exprimés peuvent différer.

De même, entre les espaces isolés et les zones d'habitat proches des agglomérations, que de situations différentes ont pu être remarquées.

Il existe des campagnes riches et des campagnes pauvres. Parfois, elles cohabitent à quelques kilomètres seulement, lorsqu'un quartier pavillonnaire à vocation populaire se crée à proximité d'une zone résidentielle aisée. Parfois, elles subissent en revanche les conséquences d'un désenclavement inachevé qui ne leur permet pas de conserver sur place leur population active.

⁴ A l'exemple de la capacité à partir en vacances, de la nécessité de disposer de crèches ou de maisons de retraites...

Comme la France, la ruralité est plurielle, elle recouvre une grande variété d'acceptions qui méritent d'être étudiées et comprises si l'on ne veut pas commettre de contresens.

Mais **malgré cette diversité, la France rurale est portée par une âme commune à l'ensemble des territoires qui la composent.** Cette âme, c'est son identité, l'amour de son terroir, la volonté de le préserver et de le développer, le réflexe inné de défense face à tous les obstacles qui viendraient contrarier sa marche dans le temps. Plus qu'une définition lexicale ou statistique, c'est cette communauté de valeurs qui caractérise le mieux le monde rural.

Forte de son passé et de ses traditions, la ruralité est en effet résolument tournée vers l'avenir, mais un avenir qui ne doit se construire qu'en harmonie avec sa riche expérience et dans un souci de prise en compte de ses aspirations.

Parmi ces obstacles auxquels la ruralité se dit confrontée figurent les normes réglementaires.

Alors oui, souvent, le rural peut être généreux. Généreux, car il parle toujours de sa terre avec passion et rechigne rarement à l'effort. Mais il peut aussi être davantage animé par le bon sens que par le cartésianisme juridique, et prompt à contester des règles qui lui sont imposées sans qu'il ne les comprenne.

Pendant ses travaux, la Mission a su se poser, s'arrêter, écouter. Elle a dû, parfois, faire œuvre de pédagogie. Elle a dû, parfois, rappeler que les normes ne sont pas conçues pour être des ennemies de la ruralité. Mais elle a insisté, toujours, pour se tenir à l'écoute. Elle a constaté les nombreuses récriminations, les motifs d'incompréhension, les entorses à la logique.

Et elle a pu comprendre la demande des territoires ruraux.

I.3. Habitants et acteurs du monde rural partagent un même sentiment d'exaspération et d'incompréhension

Les réunions organisées par la Mission sur le terrain lui ont permis d'entendre le flot de protestations exprimées par les acteurs de la ruralité, qu'ils soient élus, agriculteurs, commerçants, artisans, responsables associatifs ou encore simples habitants.

En premier lieu, la Mission a été - agréablement - surprise par le nombre de personnes qui se sont déplacées lors de ces différentes réunions. Au total, ce sont plus de quatre mille personnes qui ont pris part

à ces travaux. Ce nombre est révélateur : il témoigne de l'intérêt de la population rurale pour le sujet, de sa détermination à s'impliquer dans la résolution des problèmes auxquels la ruralité est confrontée, mais également de ses attentes face aux réflexions que la Mission a pu conduire. Ces attentes ne sauraient être déçues.

Souvent, les échanges, francs et spontanés, ont servi d'exutoire aux intervenants, qui ont pu exprimer les désagréments et les difficultés auxquels ils sont confrontés au quotidien. A chaque fois, la Mission a vécu ces échanges comme une volonté de témoigner, mais aussi comme un appel au secours pour obtenir une écoute que les pouvoirs publics ne sont plus aujourd'hui à même d'apporter.

Ce qui a le plus marqué la Mission lors de ses déplacements sur le terrain, c'est le sentiment d'abandon qui a été si régulièrement exprimé par les acteurs de la ruralité.

Qu'a-t-on entendu dans les campagnes ? Des discours récurrents...

« L'administration est loin. » « L'administration ne connaît pas les campagnes, elle ne nous écoute pas, elle ne nous comprend pas. » « L'administration n'aide plus ; elle ne fait que contrôler. » « L'administration nous harcèle par ses nombreuses mesures souvent incompréhensibles. » « Mais pourtant, nous y tenons, à notre administration. » « Nous luttons pour qu'elle conserve, autant que de possible, une implantation locale. » « Nous nous adressons à elle quand nous avons des questions. » « Nous souhaitons qu'elle puisse être associée à nos projets, pour les sécuriser, et pour les mener à bien, dans une démarche constructive. »

L'absence de soutien et de conseils aux représentants des territoires ruraux pour les aider à mettre en place des projets d'intérêt local est de ce fait très lourdement ressenti.

Régulièrement, les mêmes sujets sont revenus. Sans être inutilement exhaustive, la Mission ne peut les passer sous silence.

La réalisation des documents d'urbanisme pour les collectivités territoriales, notamment les plans locaux d'urbanisme, a systématiquement été présentée comme une procédure longue, semée d'embûches, et généralement coûteuse. Ce ne sont pas tant les contraintes liées à la production de ces plans qui sont d'ailleurs contestées – encore que leur lourdeur est pointée du doigt, en raison des différentes études qui sont réalisées dans ce cadre : enquêtes publiques, études d'impact, etc. La critique porte davantage sur le fait que l'État, autorité de contrôle, n'intervient ordinairement qu'en fin de démarche pour, souvent,

anéantir plusieurs mois de travail, notamment en raison de motifs de forme pour lesquels une information *ab initio* aurait grandement facilité la tâche des services.

Les normes environnementales figurent également au palmarès des difficultés recensées par le monde rural. Non que ce dernier se désintéresse de l'environnement : il vit au plus près de la nature et sait ce que signifie la préserver. Toutefois, à force de vouloir en rajouter dans la surenchère écologiste, le pouvoir normatif a mis en place un édifice davantage générateur de blocages que de solutions en faveur du développement durable. Toute initiative locale est regardée sous l'angle d'un principe de précaution derrière lequel se cache parfois une simple volonté individuelle de blocage d'une opération par quelques-uns. Pire encore, les normes environnementales peuvent être détournées de leur esprit jusqu'à pousser un porteur de projet au renoncement. A Alès, la Mission a pris connaissance d'un témoignage concernant une initiative de développement local qui a dû être interrompue en raison de la présence, sur le site concerné, d'une espèce de papillon récemment introduite. La préservation de cet écosystème susceptible d'offrir des conditions d'accueil pour ces papillons, a conduit à bloquer une dynamique économique créatrice d'emplois par des militants écologistes locaux.

Les obligations en matière de sécurité constituent également des sujets d'achoppement en milieu rural. Qu'il s'agisse des établissements recevant du public, ou tout simplement des manifestations que des associations locales pourraient chercher à organiser, la prolifération de règles et de contraintes a pour conséquence de refroidir jusqu'aux plus enthousiastes des animateurs. L'idée de base est pourtant excellente : puisqu'il vaut mieux prévenir que guérir, le respect d'un corpus minimal de règles de sécurité devrait empêcher que ne se produisent des drames évitables. Malheureusement, ici encore, la quête d'une sécurisation absolue des activités humaines risque d'entraîner, à terme, la disparition de ces dites activités humaines...

Une avancée vient toutefois d'être constatée dans ce domaine de la sécurité avec l'arrêté du 26 octobre 2011 qui permet de proposer des aménagements de substitution, lorsque les obligations ne peuvent techniquement ou architecturalement être mises en œuvre.

Mais, de manière générale, toute une série de normes obligatoires en droit mais inapplicables en pratique voire contraires au bon sens minimal ont pu être exposées.

La Mission en a recueilli un exemple frappant au cours de son déplacement dans le Pas-de-Calais. Lors de cette visite, elle a souhaité rencontrer les marins-pêcheurs du port d'Etaples. A leur manière, eux aussi

illustrent la vie en harmonie avec un milieu naturel difficile. À leur manière, eux aussi sont des représentants de la ruralité incomprise.

En les écoutant, la Mission a pris la mesure du caractère absurde de la réglementation qui leur est imposée. Aucun ne rejette le principe de gestion concertée des espèces. Aucun ne conteste le principe même des quotas de pêche. Tous sont en effet conscients de l'absolue nécessité de maintenir les équilibres qui sont indispensables à la préservation de la biodiversité et à la continuation de leur activité. Mais ces règles dont l'objectif est accepté, ils les vivent au quotidien.

Et ils observent que, en les mettant en œuvre, ce sont souvent les deux tiers, voire plus, des prises qui doivent être rejetées à la mer pour se mettre en conformité avec l'obligation de ne ramener au port qu'une quantité limitée de poissons. Et ils remarquent que, dans l'immense majorité des cas, un poisson remis à la mer est un poisson qui meurt. Et ils soulignent que, même en adaptant au mieux les techniques de pêche, lorsqu'une prise s'effectue dans un banc de poissons, cette dernière ne peut tout naturellement pas être régulée de manière à tenir compte avec précision d'une norme arithmétique. Comment peut-on justifier cette obligation alors que, au motif de préserver une espèce, on élimine en pure perte l'essentiel d'une capture qui aurait davantage sa place sur les étals d'un marché qu'au fond de la vase ? Ici encore, l'application strictement technocratique d'un principe conduit à des comportements contraires à toute logique. Et que tout défenseur de la biodiversité digne de ce nom doit condamner sans réserve. Au total, les marins-pêcheurs ont précisé qu'ils doivent appliquer plus de neuf cent normes de toute nature.

De même, les maires des communes rurales de ce même département ont fait part de leur étonnement de ne pas disposer dans le cadre du pouvoir de police qui leur est attribué de l'autorité d'accorder dans leur commune les autorisations individuelles de destruction à tir des corbeaux freux, des corneilles noires et des étourneaux sansonnets en cas de nécessité d'intervention de régulation dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publique. Ils pensent que le pouvoir accordé aujourd'hui au Préfet après avis du maire en application de l'article R.427-20 du code de l'environnement pourrait leur être transféré pour les oiseaux classés en nuisible par le Préfet de département conformément de l'article R.427-7 du code de l'environnement.

Plus grave, derrière la question des normes coupées de la réalité, apparaît le risque d'une disproportion entre les mesures mises en œuvre pour appliquer une norme et les enjeux réellement visés par cette norme. Si l'on oblige une commune rurale, dont le budget est nécessairement limité, à se doter d'un équipement qui requiert un lourd investissement, n'y a-t-il pas automatiquement la création d'un rapport

inéquitable par rapport à la commune urbaine, pour laquelle l'équipement en question, tout autant obligatoire, représente une part plus modique de son budget ? A trop rechercher l'égalité, le territoire rural est souvent, dans ce cas, inévitablement pénalisé. Et le nombre des obligations ne cesse de s'accroître, acculant les petites communes, qui ne peuvent en supporter le coût, à faire des choix difficiles et à assumer, au quotidien, le fait de ne pas pouvoir mettre en œuvre toutes les règles qui s'imposent à elles.

Si le monde rural a pu, dans le passé, se satisfaire de ses conditions de vie pour accepter de ne pas bénéficier des mêmes services que les territoires urbains – notamment en termes d'offre commerciale, culturelle ou sportive – la Mission a relevé que, sur l'ensemble de ces sujets, la ruralité aspire à davantage d'égalité désormais. Par le passé, si les ruraux se contentaient de moins, c'était parce qu'ils vivaient dans un habitat souvent plus isolé, marqué davantage par des conditions de mobilité et d'organisation du travail moins favorables. Aujourd'hui, cette période est révolue. Les modes de vie ont changé, les populations sont davantage brassées, et les ruraux ne comprennent pas d'être privés de certains services alors qu'ils sont prêts, le cas échéant, à se déplacer par leurs propres moyens pour en bénéficier. Cette évolution des mentalités implique deux conséquences. D'une part, la ruralité ne doit pas être l'éternelle oubliée des politiques d'aménagement du territoire et notamment des dotations en équipements et services collectifs. D'autre part, quand un effort de rationalisation de ces politiques est justifié, notamment pour des raisons financières, celui-ci doit prendre en compte une dimension territoriale qui, en s'appuyant sur des villes moyennes, permet aux acteurs de la ruralité de converger vers cette offre aujourd'hui réclamée.

Au regard des contributions si nombreuses et si marquantes qui ont pu lui être apportées, la Mission tient à rappeler un élément caractéristique qui illustre, une fois encore, le bon sens rural et sa compréhension des enjeux contemporains : à aucun moment il n'a été demandé à la Mission de plaider en faveur d'une augmentation des enveloppes de crédits publics dédiés aux territoires ruraux. A chaque fois qu'une proposition était formulée, il était précisé que celle-ci n'aurait pas de conséquences sur les finances publiques, ou alors qu'elle pourrait être mise en œuvre dans le cadre d'un rééquilibrage des dotations afin de ne pas peser davantage sur le poids de la dette. La Mission tient à souligner cet état d'esprit qui montre bien que les populations concernées sont conscientes des efforts collectifs auxquels tous, ruraux comme urbains, doivent désormais se conformer.

Enfin, parmi les difficultés régulièrement exposées par les interlocuteurs de la Mission figure celle de la question des normes relatives à l'accessibilité. Dans la mesure où cette question ne figure pas dans la lettre de mission confiée par le Président de la République, aucune recommandation spécifique n'est formulée.

La Mission souligne cependant que des travaux sont en cours afin de répondre aux attentes et aux interrogations formulées sur cette thématique.

La « Mission ruralité » a ainsi tenté pendant quatre mois d'analyser, de comprendre, de scruter et de proposer. Dans un délai contraint, elle a tenu à tout entendre et à tout voir. Il ne lui est bien évidemment pas possible de tout reprendre. Ce travail devra être poursuivi. La Mission insiste sur cette impérieuse nécessité de provoquer rapidement, **à travers une nouvelle approche politique et une nouvelle gouvernance « ruralité »**, un balayage de toute la législation existante et des pratiques administratives afin de pouvoir d'une part, traiter le stock normatif et d'autre part, infléchir le flux à venir grâce à l'émergence de nouveaux grands principes juridiques et à un profond mouvement de simplification engagé partiellement mais résolument ces dernières années.

SYNTHESE

« I- Constats sur la ruralité aujourd'hui »

Une « Mission normes rurales » utile et bien accueillie

Une réalité rurale « composite » certes, mais un même sentiment d'exaspération :

- face à une culture administrative plus de contrôle que d'accompagnement,
- face à l'inflation normative,
- face à la complexité grandissante de normes administratives, environnementales, juridiques et techniques.

Difficultés accrues face à la multiplication des recours contentieux et à la difficulté d'appliquer, de manière homogène, le principe d'égalité.

11,1 millions d'habitants

80 % du territoire français

50 % des communes ont moins de 426 habitants en France

Profondes mutations sociologiques :

- disparition de la vie autarcique d'autrefois,
- passage d'une agriculture de subsistance à une agriculture entrepreneuriale et ouverte
- développement de nouveaux gisements économiques notamment secteur tertiaire,
- repopulation (+0.7%/an),
- réseau dense de résidences secondaires,
- modes de vie proches du milieu urbain (déplacements, cultures, loisirs, accès aux services,...),
- exigences accrues en matière de services aux publics (garde d'enfants, très haut débit, infrastructures, ...).

Nécessité impérieuse d'une nouvelle approche d'aménagement du territoire et de la prise en considération de la ruralité.

DEUXIÈME PARTIE

DE NOUVELLES ORIENTATIONS POUR FACILITER LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX

II – DE NOUVELLES ORIENTATIONS POUR FACILITER LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX

II.1 – Une nouvelle gouvernance

II.2 - Recherche d'un nouvel équilibre entre grands principes, celui d'égalité, celui de subsidiarité et celui de proportionnalité.

II.3 – Poursuite des efforts de simplification et de lutte contre l'inflation normative

II.4 – Réaffirmation du service au public et du service public en milieu rural

II.5 – Renforcement du développement des territoires ruraux

II - DE NOUVELLES ORIENTATIONS POUR FACILITER LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX

Les mesures réglementaires ciblées, qui doivent être développées, ne prendront tout leur sens et leur efficacité qu'en s'inscrivant dans des orientations politiques plus globales.

Ces orientations et les actions qu'elles exigent, méritent d'être présentées ici.

Il n'est pas étonnant qu'elles ne puissent se limiter à des mesures réglementaires ponctuelles. Elles supposent en effet, selon les sujets, pour répondre aux problèmes auxquels la ruralité est aujourd'hui confrontée : des mesures législatives et réglementaires, des mesures organisationnelles concernant les administrations et des mesures d'adaptation de nos interventions financières.

Assurément, certaines de ces actions ne peuvent pas être mises en œuvre à très court terme. Pour autant, nombre de ces réformes peuvent être engagées en quelques mois et produire des résultats à court ou moyen terme. De plus, si elles sont décidées, leur annonce est de nature à créer un choc psychologique qui modifierait l'état d'esprit des acteurs de la ruralité et redonnerait une espérance dans une nouvelle dynamique que l'addition d'améliorations ponctuelles sectorielles ne saurait garantir.

Dans cette seconde partie, cinq orientations principales sont mises en exergue, les actions qui en constituent le prolongement naturel y sont présentées dans leurs grandes lignes et détaillées dans la troisième partie consacrée à la présentation des propositions.

II.1 – Une nouvelle gouvernance

Une architecture renouvelée de l'aménagement du territoire

La Mission, forte des constats sus-énoncés et au regard notamment des importantes mutations ainsi que des réformes effectuées ces dernières années, a estimé utile - dépassant le cadre qui lui était dévolu - d'exprimer son souhait de voir profondément évoluer la gouvernance nationale en matière d'aménagement du territoire. Rattaché tantôt au Ministère de l'Agriculture, tantôt à celui de l'Ecologie ou

encore au Ministère de l'Intérieur, voire érigé en ministère de plein exercice, la Mission exprime aujourd'hui **la nécessité de fixer une bonne fois pour toute cette gouvernance nationale** à travers un Ministère rattaché au Premier Ministre ou au moins une Délégation interministérielle orientée spécifiquement sur l'aménagement du territoire.

La Mission estime, en effet, nécessaire une profonde réorganisation de la DATAR dont les missions seraient profondément remaniées pour tenir compte de la diversité de la politique renforcée de l'aménagement du territoire intégrant :

- une direction opérationnelle, qui serait chargée de définir et de mettre en œuvre les actions d'aménagement du territoire décidées par le Ministre ; elle reprendrait, par exemple, les compétences actuellement exercées par la DATAR en matière de pilotage de l'utilisation des crédits européens ou de conduite de projets ;
- une direction de la prospective, chargée de réaliser les études de long terme sur l'évolution attendue – ou souhaitée – des territoires ;
- une direction de l'aménagement des territoires urbains et périurbains, dont les attributions pourraient le cas échéant s'étendre aux tâches assurées actuellement par le secrétariat général au comité interministériel des villes ;
- une direction de la ruralité, plus spécifiquement en charge des politiques destinées aux territoires ruraux. Les principales thématiques traitées dans le présent rapport relèveraient de ses missions. Le directeur de cette dernière structure occuperait par ailleurs les fonctions de commissaire national à la ruralité. Il serait le correspondant naturel du commissaire à la simplification du droit ou du comité consultatif d'évaluation des normes. Il veillerait à ce que la prise en compte des questions en lien avec la ruralité soient bien prises en compte lors de l'élaboration des textes normatifs et synthétiserait les remontées d'informations relatives aux difficultés d'application des normes en milieu rural.

La Mission compléterait l'arsenal par une articulation avec la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) rattachée au Ministère de l'Intérieur qui serait chargée du pool juridique global avec le Commissaire à la simplification qui verrait sa mission élargie aux problématiques de la ruralité au-delà des problèmes des entreprises et des collectivités locales et avec la **Commission Consultative d'Evaluation des Normes** (CCEN) qui aurait désormais pour objectif d'analyser les incidences normatives appliquées aux territoires ruraux.

Enfin, une cellule nationale serait chargée de suivre les recommandations faites par les « correspondants ruralité » départementaux, les Commissions Départementales de Consultation, les Commissions Locales de Médiation et les médiateurs départementaux associatifs. L'ensemble des recommandations ferait l'objet d'un rapport remis tant au commissaire à la simplification qu'à la Commission Consultative d'Evaluation des Normes et donnerait lieu à l'élaboration d'un guide de « bonnes pratiques » sous l'autorité du Ministre de l'aménagement du territoire ou de la délégation interministérielle *ad hoc*.

L'architecture de ce ministère ou de cette délégation interministérielle permettrait ainsi de répondre aux nombreuses revendications que la « Mission ruralité » a pu appréhender tout au long des quatre mois qui ont jalonné son activité.

Le dispositif proposé donne d'une part une lisibilité à une conception moderne et renouvelée de l'aménagement du territoire, et s'ouvre d'autre part sur les nécessaires adaptations et simplifications tant de la législation que de la réglementation.

L'articulation des différentes institutions est de nature, selon la Mission, de simplifier le stock des normes et d'appréhender dans le flux normatif à venir la nécessaire adaptation des normes à la spécificité des territoires ruraux.

La Mission rejoint ainsi la recommandation faite par la Commission d'Evaluation et de Contrôle des Politiques Publiques, qui vient de remettre son rapport le 2 février 2012, sur l'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural.

Une véritable volonté politique de simplification

« Nous avons en France plus de lois que tout le reste du monde ensemble, et plus qu'il n'en faudrait à régler tous les mondes d'Épicure... Les lois les plus désirables, ce sont les plus rares, les plus simples et générales. »
Cet extrait des Essais de Michel Montaigne, quoique publié le 12 juin 1580, paraît plus que jamais d'actualité.

La Mission a joint en ce sens les nombreuses recommandations et analyses faites par le député Etienne Blanc, membre de la Mission mais également rapporteur d'un certain nombre de lois de simplification ces dernières années. Sous la précédente et l'actuelle législature, le Parlement a été amené à adopter plusieurs

textes législatifs ayant pour but de simplifier et de clarifier le droit existant. L'initiative en est revenue à l'exécutif en 2003 et 2004, et depuis 2007 est le fait de députés

Force est de noter qu'en effet sous la 12^{ème} législature, le Parlement a principalement été appelé à autoriser le Gouvernement à procéder à des simplifications par voie d'ordonnance dépossédant ainsi la représentation nationale d'un débat sur la nature et l'étendue des mesures prises pour le plus grand profit des administrations directement à l'origine de la stratification et de la complexification des textes. Comme le note Etienne Blanc, l'exécutif considérait en effet la simplification du droit sous un angle exclusivement technique, ce qui ne pouvait que limiter la portée effective de sa démarche.

La loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 a donc habilité le gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures visant à réduire le nombre de commissions administratives et le délai de réponse des services, à mutualiser les informations entre administrations afin que l'utilisateur n'ait pas à présenter plusieurs fois les mêmes pièces justificatives et les mêmes renseignements, à simplifier les démarches administratives de la vie quotidienne, qu'il s'agisse du vote par procuration, de l'organisation des élections professionnelles, de l'action minimum vieillesse, de la création d'un guichet unique pour le permis de chasser, ou encore à simplifier certaines formalités des entreprises ainsi que les conditions de fonctionnement des collectivités territoriales. Dans un second temps, la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, composée de plus de 200 mesures touchant des domaines législatifs très divers, a autorisé l'édition de pas moins de 70 ordonnances ayant notamment pour objet de simplifier des procédures administratives, d'abroger des dispositions devenues obsolètes, ou de faire rentrer en vigueur ou de recodifier sept codes.

Depuis le début de la treizième législature, sous l'impulsion de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, le parlement a souhaité prendre une part plus active et plus directe à la dynamique de simplification, de modernisation, de clarification et d'amélioration de la qualité du droit. A ce jour, trois lois importantes ont été adoptées et promulguées :

- la loi n° 2007- 1787 du 20 décembre 2007,
- la loi n°2009-526 du 12 mai 2009,
- la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011.

La Mission ne saurait oublier la dernière loi qui vient d'être votée mais qui est en attente d'analyse au Conseil Constitutionnel, initiée par le député Jean Luc Warsmann, président de la Commission des lois, texte relatif à la simplification en matière économique. La Mission, forte de ce constat, de cette orientation ajoutant également aux démarches précédentes la création d'un commissaire à la simplification rattaché au secrétariat général du Gouvernement, à la mise en place par la loi de finances rectificative de 2007 de la

Commission Consultative d'Evaluation des Normes, souhaite qu'un profond mouvement de simplification et d'adaptation soit engagé au plus haut niveau de l'Etat sur l'ensemble des problématiques législatives et réglementaires concernant le monde rural. Ce souhait conduit la Mission, au-delà d'une architecture renouvelée de l'aménagement du territoire, à souhaiter d'une part que les missions du Commissaire à la Simplification soient élargies aux problématiques rurales, et d'autre part que la Commission Consultative d'Evaluation des Normes ait un représentant du monde rural en son sein. Elle souhaite également que ces deux structures soient directement intégrées soit à un Ministère de plein exercice, soit une Délégation interministérielle renforcée avec la nécessité d'articuler les travaux avec des correspondants « ruralité » dans chaque département ainsi que les Commissions Départementales de Conciliation, les Commissions Départementales de Médiation et les médiateurs départementaux associatifs.

Seul ce travail de fond qui intéressera tant le stock actuel que les flux à venir législatif et réglementaire sera de nature à permettre de faire évoluer le carcan administratif qui aujourd'hui stérilise et bloque les initiatives dans le monde rural. Pour parfaire le mouvement de simplification tant législatif que réglementaire et, afin de conforter cette volonté d'alléger le stock et d'enrayer l'inflation normative, une **Commission Nationale de Simplification**, présidée par le Premier Ministre, sera mise en place. Elle sera composée à la fois des représentants des administrations centrales et des élus, et recevra toutes contributions émanant tant du Commissaire à la simplification, que de la Commission Consultative d'Evaluation des Normes, que des **Préfets** de région et de département ainsi que de la Cellule nationale d'analyse qui a pour mission de synthétiser les travaux des Commissions Locales de Médiation, des Commissions Départementales de Conciliation et du Médiateur Associatif Départemental. Cette Commission Nationale remettra un rapport annuel au Président de la République ainsi qu'au Président de l'Assemblée Nationale et du Sénat

II.2 - Recherche d'un nouvel équilibre entre grands principes, celui d'égalité, celui de subsidiarité et celui de proportionnalité

II.2.1 - Mieux concilier les principes d'égalité devant la loi et d'équité dans son application

La **multiplication** et la **superposition des normes juridiques** font peser sur les citoyens des **contraintes** de plus en plus lourdes. Edictées à l'échelon central, elles fixent des obligations destinées à organiser la vie en collectivité et à protéger le citoyen dans sa vie publique comme privée. Respectueuses du principe d'égalité des droits et des devoirs, elles tendent à **uniformiser les comportements**, sans **tenir compte des réalités locales**, en prenant souvent pour repères le cadre et les conditions de vie des citoyens, seules références

connues d'une large majorité des agents chargés de missions régaliennes. Guidées par les paramètres d'un comportement idéal, elles contraignent les personnes qui y sont soumises à des efforts importants, souvent immédiats, et dont les coûts se cumulent du fait de la diversité des règles à appliquer.

L'aversion pour la modulation des normes est fortement ancrée dans les mentalités et les comportements des administrations régaliennes, réticentes à la prise en compte de particularités locales qui viendraient affaiblir et peut être paralyser la mise en œuvre de règles imaginées pour le bien commun. Techniquement difficiles à prendre en compte en termes de lisibilité et de clarté de la règle de droit, ces modulations supposeraient aussi, pour être efficaces, qu'une part des choix soit laissée aux autorités locales avec tous les risques de dispersion du pouvoir décisionnel que cela pourrait générer. Ce n'est donc que de manière trop ponctuelle encore que les administrations centrales proposent des modalités différenciées d'application des normes.

Pendant ce temps, la population qui vit hors des pôles urbains, ploie sous le poids de contraintes démesurées par rapport à ses besoins, à son cadre de vie et à ses capacités financières. Souvent incapable de faire face aux obligations de tous genres qui pèsent sur elle, elle voit peu à peu disparaître ses services publics et se trouve acculée à des conditions de vie de plus en plus difficiles : accès réduit à l'éducation, aux soins, à la culture, aux moyens de communication et de transports, obligations renforcées en termes d'urbanisme, d'exercice des activités professionnelles rurales, de sécurité, d'accessibilité ou d'accès aux loisirs.

Paradoxalement, dans le monde rural d'aujourd'hui, **le principe d'égalité devant la loi, pierre angulaire de notre édifice juridique, tend peu à peu à devenir un facteur d'inégalité voire non équitable pour des citoyens - ou des collectivités** dans lesquelles ils vivent qui ne disposent ni du mode de vie, ni des moyens matériels, ni même de la capacité financière des administrés qui ont servi d'étalon pour la fixation des obligations auxquelles ils doivent se soumettre. Dans certains cas extrêmes, ils peuvent même se trouver tenus de mettre en œuvre des moyens destinés à répondre à des besoins inexistant dans le cadre où ils vivent.

Souvent dénoncée, **l'inflation normative** est une spirale tellement forte et ancrée dans le mode de fonctionnement de nos institutions, que son ralentissement est très difficile à obtenir. Elle est en effet, en permanence, alimentée par les demandes nouvelles d'intervention des pouvoirs publics, émanant d'une société civile avide de protections et de garanties en tous genres.

Dans ce contexte, il est urgent d'intervenir afin d'éviter la **paralysie croissante du monde rural et l'asphyxie de son économie**. Il est urgent que la norme s'humanise, qu'elle soit pensée et décidée pour l'homme, avec lui, afin de lui permettre d'améliorer ses conditions d'existence sans le pousser inexorablement vers une standardisation en décalage complet avec ses aspirations et son cadre de vie.

Mais la difficulté à formuler des propositions en cette matière ne vient pas que des réticences de l'échelon central. Nombreux sont aussi les interlocuteurs locaux, que la Mission a rencontrés dans ses déplacements et qui, tout en fustigeant la disproportion de certaines obligations, ont souligné les inconvénients d'une interprétation fluctuante d'une même règle, selon les lieux ou les interlocuteurs chargés de la faire respecter.

Tout en demandant une meilleure prise en compte des problèmes réels et très concrets auxquels se heurte leur bonne volonté à appliquer la règle, les interlocuteurs locaux de la Mission se sont, eux aussi, très majoritairement positionnés en faveur de la nécessité de disposer d'un socle solide de règles communes identiques. Un consensus s'est néanmoins dégagé en faveur d'une **marge locale d'appréciation, limitée et encadrée**, concernant la seule mise en œuvre des règles imposant des contraintes manifestement disproportionnées par rapport aux objectifs de la loi.

Progressivement a ainsi émergé la revendication d'une possibilité au plan local non pas de dérogation absolue, mais de proposition de solutions de substitution permettant, au contraire, de conforter et d'assurer une application plus pertinente, efficace et dépassionnée des principes et règles définies dans l'intérêt commun.

Cette tâche difficile qui consiste à rechercher une juste mesure entre la nécessaire égalité de traitement et la revendication d'une application équitable des obligations fixées par les normes paraît pouvoir être satisfaite en recourant à divers instruments qui vont d'un aménagement particulier des textes jusqu'à la réorganisation des processus d'élaboration et de contrôle de l'application des normes.

L'expérience montre pourtant que des marges de manœuvre existent. Ainsi, la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique constitue un bon exemple de réforme qui permet d'adopter des normes particulièrement adaptées au monde rural. En définissant le sapeur-pompier volontaire, en soulignant la spécificité de leur activité et en asseyant leur protection juridique et sociale, la loi reconnaît le rôle fondamental de ces piliers de notre système de sécurité civile et de secours, notamment pour les territoires ruraux.

La Mission « ruralité » propose ci-après un certain nombre d'orientations permettant de faire apparaître dans le droit positif français les principes de proportionnalité, de subsidiarité et d'adaptation.

II.2.2 - Permettre une application de la norme de manière plus circonstanciée, plus juste et donc plus humaine

- Le premier dispositif qui vient à l'esprit est tiré de **l'article 72 de la Constitution qui autorise directement les collectivités territoriales à prendre certaines décisions à leur échelon**. Une double possibilité d'intervention pourrait être organisée afin de permettre aux collectivités territoriales d'adapter les normes générales aux particularités locales.

Avant la révision constitutionnelle de 2003, l'article 72 de la Constitution disposait : « Les collectivités territoriales de la République (...) s'administrent librement par des conseils élus et dans des conditions définies par la loi ». Sur ce fondement, dans sa décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, le Conseil constitutionnel a tracé les contours d'un pouvoir d'intervention des collectivités territoriales pour fixer des règles générales applicables localement. Cette décision indique que l'intervention des collectivités territoriales ne peut, dans ce cas (article 72), concerner que les compétences qui leurs sont dévolues par la partie législative du code général des collectivités territoriales ce qui exclut les adaptations de nature à mettre en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental et qui exclut également tout empiètement sur le domaine réservé par la Constitution au pouvoir réglementaire.

Et la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré cette jurisprudence pour disposer à l'article 72 de la Constitution que : « ***Dans les conditions fixées par la loi, les collectivités territoriales (...) disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.*** »

Sur ce fondement de l'article 72, il pourrait donc être prévu que, pour chaque article de loi pertinent, une mention expresse prévoit les mesures susceptibles d'être prises par les collectivités territoriales, dans leur domaine de compétence, afin d'adapter au mieux localement les prescriptions à respecter.

En outre, l'article 72 de la Constitution dispose également que : « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.* »

Sans atteindre le niveau d'une dérogation à caractère général, qui relève de la loi ou du règlement, la Constitution ouvre ainsi une possibilité d'adaptation locale, par des décisions individuelles, destinées à substituer, dans le respect des objectifs poursuivis par la loi et le règlement, des mesures ponctuelles mieux adaptées, lorsque les prescriptions générales sont objectivement disproportionnées voire impossibles à mettre en œuvre. Ce principe de subsidiarité de l'intervention des collectivités territoriales est présenté dans une mesure du rapport.

Bien qu'elle soit prévue par la Constitution, on doit constater que cette possibilité d'habiliter les collectivités locales à adapter ponctuellement certaines des obligations fixées par la loi a été extrêmement rarement mise en œuvre depuis 1958.

- Un autre dispositif pourrait être adopté, qui prévoirait un droit de proposer des mesures de substitution, lorsque les exigences de la norme impliquent la mise en œuvre de moyens manifestement impossibles à mettre en œuvre ou disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis par la loi.

Quand bien même les décrets ou les arrêtés constituent déjà des mesures d'application de la loi, leur caractère général et leur vocation à s'appliquer uniformément, sans nécessairement prévoir des modalités alternatives ou aménagées à respecter, sont parfois peu adaptés aux contraintes ou aux circonstances locales.

Afin d'apporter une solution aux difficultés résultant des cas où les normes réglementaires, prises pour l'application des lois qu'il vote, sont impossibles à mettre en œuvre ou manifestement disproportionnées par rapport à l'objectif qu'il poursuit, **le législateur pourrait également prévoir les conditions dans lesquelles des mesures d'adaptation locale sont indispensables.** Tout en renvoyant au règlement pour la définition des mesures d'application de la loi, le législateur pourrait expressément prévoir que les Préfets de département soient habilités à autoriser ponctuellement la mise en œuvre de mesures spécifiques, se substituant aux contraintes définies par le règlement lorsque celui-ci impose la réalisation de prestations ou de travaux disproportionnés ou impossibles.

Ce dispositif à caractère général pourrait être inscrit dans un texte législatif unique ayant vocation à s'appliquer tant aux lois futures qu'à celles déjà entrées en vigueur. Son caractère transversal devrait

cependant être encadré pour empêcher son application aux normes obligatoires, d'origine internationale ou communautaire, auxquelles les autorités françaises sont tenues de se soumettre.

Confronté aux décisions rendues à ce jour par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État, un tel dispositif constituerait une novation. Non pas que les hautes juridictions méconnaissent la nécessité de moduler l'application de certains principes inscrits dans la Constitution ou dans son Préambule : la reconnaissance de principes tels celui de la progressivité de l'impôt, de la capacité à accéder aux emplois publics en fonction de ses vertus ou de ses talents, notamment, sont là pour en témoigner.

Mais, dans ces décisions, l'acceptation des aménagements aux principes constitutionnels consacrés est systématiquement subordonnée au fait que la différenciation doit être fondée sur un critère objectif, raisonnable et pertinent au regard du but poursuivi. Et sur ce point, la question légitime qui se pose est de savoir si la ruralité, en tant que telle, présente toutes les caractéristiques requises ?

La mesure proposée ne peut cependant être trop rapidement écartée si l'on se réfère à la Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 du Conseil constitutionnel concernant la loi sur la Corse. Le Conseil constitutionnel, se référant à une mesure édictée dans la perspective d'un redressement de l'agriculture corse, a considéré que le législateur ayant pu constater la dégradation de la situation au regard d'indicateurs objectifs, tels que le revenu moyen par exploitation, il en résultait que l'aide instituée était fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec le but d'intérêt général poursuivi par le législateur ; qu'il n'y avait donc pas de rupture d'égalité en faveur des employeurs de main-d'œuvre agricole installés en Corse.

Il n'est donc pas exclu d'imaginer que, dans la mesure où il serait possible d'apporter les preuves matérielles et rationnelles, soit de l'impossibilité de mettre en œuvre une mesure, soit du caractère disproportionné de sa mise en œuvre par rapport à l'objectif poursuivi par la loi, le critère d'objectivité admis par le juge pourrait être rempli, justifiant ainsi au nom de l'équité, la substitution aux mesures réglementaires d'application de la loi, d'une mesure d'effet équivalent répondant de manière proportionnée aux objectifs poursuivis par la loi.

La mise en place d'un tel dispositif, applicable au stock des textes existants comme au flux des textes à adopter, pourrait enfin soulever un autre débat, celui du périmètre de l'habilitation ainsi donnée au Préfet par comparaison à l'encadrement que le Parlement est tenu de prévoir lorsqu'il renvoie au règlement pour l'application de la loi, sauf à encourir le reproche d'abandon de ses prérogatives.

Une telle objection ne semble pas, là encore, présenter de caractère dirimant. En effet, le dispositif proposé n'organiserait qu'une répartition, au sein du pouvoir réglementaire, de modalités d'intervention de celui-ci pour la mise en œuvre de la loi. Quelles qu'elles soient, elles ne remettraient nullement en cause les conditions dans lesquelles la loi aurait renvoyé au règlement pour sa mise en application. Il ne s'agit pas de conférer au Préfet un pouvoir général d'édicter des règles, mais une possibilité ponctuelle de prendre une décision individualisée et justifiée de substituer à une norme générale et impersonnelle, disproportionnée ou impossible à mettre en œuvre, une mesure destinée à assurer une application effective de l'objectif poursuivi par la loi.

Les deux premiers dispositifs qui viennent ainsi d'être exposés appellent l'élaboration d'un projet ou d'une proposition de loi.

- **Un troisième dispositif plus limité pourrait être proposé qui serait précisément défini, loi par loi.**

La modulation des obligations en fonction de particularités n'est pas inconnue du droit français. Elle existe dans des domaines précis (domaine fiscal, domaine social...) comme pour des territoires spécifiques (Outre-Mer, Alsace-Lorraine, montagne, littoral).

Deux règles pourraient en conséquence être posées pour la prise en compte des difficultés particulières que rencontrent les territoires ruraux :

- Il s'agit d'abord de **l'introduction systématique**, dans chaque loi où un tel dispositif serait pertinent, de **mesures d'adaptation spécifiques pour les territoires ruraux**. Comme pour les territoires d'Outre-mer, les spécificités du monde rural pourraient justifier que, chaque fois que l'objet de la loi s'y prête, un chapitre spécifique puisse être consacré aux dispositions ou aux aménagements particuliers qui doivent être mis en œuvre pour l'application de la loi. Le Parlement pourrait d'ailleurs décider qu'une telle pratique devienne la règle et que l'absence d'un tel volet dans un projet ou une proposition de loi donne systématiquement lieu à une explication lors de l'examen du texte.

De la même manière, le Gouvernement pourrait décider qu'une attention toute particulière soit apportée, lors de l'élaboration des projets de textes (décrets, arrêtés, circulaires), aux nécessités de prévoir les aménagements pertinents pour l'application des obligations nouvelles au monde rural. Un tel choix pourrait être formalisé par une **instruction du Premier Ministre** et/ou une rubrique particulière dans le

guide de légistique, recueil des règles incontournables, destiné aux administrations régaliennes pour l'élaboration des textes.

- Le pouvoir réglementaire pourrait également décider d'attribuer aux Préfets une compétence générale ou texte par texte, pour ajuster ponctuellement les obligations réglementaires, fixées par décret ou arrêté, lorsque sont constatées des impossibilités techniques ou des obligations disproportionnées par rapport aux circonstances locales. A défaut d'être mise en place par le pouvoir réglementaire, cette compétence ponctuelle des Préfets pourrait aussi, pour les articles de loi qui renvoient au décret pour leur mise en œuvre, donner lieu à une mention expresse de la loi autorisant les Préfets à aménager ponctuellement les contraintes fixées par le règlement afin d'éviter les cas d'impossibilité technique et les obligations réglementaires disproportionnées par rapport à l'objectif de la loi.

Il est à noter d'ailleurs qu'un dispositif de cette nature vient déjà d'être mis en place par le gouvernement concernant l'application des normes de sécurité incendie aux petits établissements recevant du public. Par arrêté du 26 octobre 2011 (Annexe 10) la possibilité est donnée, notamment aux dirigeants de petits hôtels ruraux, de proposer des solutions alternatives adaptées aux caractéristiques de leur établissement, lorsque les dispositions du règlement national de sécurité ne peuvent être appliquées pour des raisons architecturales ou techniques propres à l'immeuble en cause. Ces solutions doivent être approuvées par la commission de sécurité compétente après une étude basée sur l'analyse de risque propre à l'établissement.

Ces deux dispositifs, très utiles, présentent toutefois l'inconvénient de ne valoir que pour le futur. Ils obligent, pour le passé, à un examen approfondi de l'impressionnant arsenal législatif et réglementaire déjà en vigueur. Compte tenu du nombre de textes déjà existants, l'adaptation ne pourrait se faire que dans quelques grands domaines présentant des difficultés récurrentes majeures de mise en œuvre. Des recommandations relatives aux normes existantes (le stock) sont présentées ci-dessous au point II.2.

II.2.3 - Faciliter le règlement des conflits locaux

- **Déramatiser les difficultés d'application des normes par le recours à la conciliation.**

Les règles d'élaboration des normes, de même que la jurisprudence, fixent comme impératifs l'adoption de règles **claires et intelligibles** afin d'assurer aux interlocuteurs de l'administration une bonne compréhension des obligations auxquelles ils doivent se conformer et la sécurité juridique de leurs projets.

Malheureusement, toutes les normes ne répondent pas encore de manière satisfaisante à ces règles.

Par ailleurs, certaines d'entre elles formulent des panels de possibilités alternatives, répondant aux objectifs fixés par la loi et parmi lesquelles il est possible de choisir en fonction des circonstances de lieu ou de temps de leur application. Et il est fréquent que l'interprétation de ces règles donne lieu à des divergences de position entre l'administré qui doit s'y soumettre et l'administration chargée de les faire respecter.

Dans bon nombre de cas, le différend trouve sa solution dans un échange d'explications entre les deux parties, mais il se peut aussi que les positions restent figées, la seule solution pour sortir du litige restant le recours au juge.

Or, ces recours sont souvent longs et coûteux, du fait de l'encombrement des juridictions, de la nécessité, parfois, de recourir à un avocat et du report de la mise en œuvre des projets qui restent ainsi bloqués pendant plusieurs mois, voire plusieurs années.

Plusieurs solutions pourraient être envisagées afin de mettre un terme à cette situation :

- Fixer les **délais d'instruction à deux mois maximum**.
- **Obliger l'autorité administrative** qui ne l'aurait pas déjà fait, dans un délai impératif de un mois à compter de sa saisine, à **communiquer les motifs de sa décision** lorsque l'administré ou la collectivité territoriale concernée lui fait connaître son désaccord avec l'interprétation donnée à la règle de droit.

- Inciter l'administration ou la collectivité territoriale qui maintiendrait son désaccord, malgré les explications données et préalablement à tout engagement d'un contentieux, à saisir une « **Commission de médiation locale** », placée auprès du Préfet et composée d'anciens élus locaux et de membres de l'administration, en activité ou à la retraite. Le recours à la « Commission de médiation locale » aurait obligatoirement un caractère contradictoire permettant aux deux parties de s'exprimer dans un cadre dépassionné. L'avis de cette commission serait communiqué au Préfet du département à qui il appartiendrait, dans un délai précis courant à compter de la saisine de la commission locale de médiation, soit de confirmer la décision contestée, soit de lui substituer une nouvelle décision motivée.
- inciter, dans toutes les relations entre le citoyen et l'administration en cas de désaccord, à solliciter préalablement à tout recours, la **Commission départementale de conciliation**, structure composée d'usagers, d'anciens élus et anciens fonctionnaires placés auprès du Préfet du département et chargée d'émettre un avis circonstancié sur le litige dont elle est saisie.

- **Eviter l'instrumentalisation des juridictions en luttant contre les recours abusifs qui paralysent les projets locaux.**

Trop de projets locaux sont aujourd'hui paralysés par des recours formés non pas sur des motifs sérieux de violation des règles de droit mais motivés par la seule intention de ralentir, voire de bloquer leur mise en œuvre.

Or, outre les inconvénients qu'elle présente pour l'auteur du projet contesté, l'utilisation de telles manœuvres a un coût réel et non négligeable pour la collectivité publique. Elle reporte les investissements projetés, en accroît le coût et prive l'auteur du projet du bénéfice de sa mise en œuvre jusqu'au règlement du contentieux engagé. Par ailleurs, elle contraint l'administration à mobiliser ses services pour le traitement du contentieux, impacte l'activité des juridictions déjà très fortement chargées et prive ainsi les justiciables de bonne foi du droit de voir juger leur affaire dans un délai raisonnable.

Certes, l'abus du recours au juge fait déjà l'objet de dispositions destinées à le sanctionner. Ainsi le code de justice administrative prévoit la possibilité pour le juge d'infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant, inchangé depuis 2002, ne peut excéder 3 000 euros (Art R741-12).

Mais cette disposition est peu mise en œuvre, les juges ayant très présent à l'esprit l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui dispose que: « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* » ;

assurant ainsi un droit pour toute personne intéressée à exercer un recours juridictionnel effectif. Et l'ouverture constante, par la jurisprudence, de la notion d'intérêt pour agir, a encore accru le nombre de ces recours qui encombrant de manière abusive les tribunaux.

Plusieurs exemples de tels recours ont été donnés à la Mission, qui vont de la constitution d'associations ad hoc, destinées à contourner l'irrecevabilité de la requête présentée par l'administré isolé, à l'introduction d'espèces protégées dans un milieu qui n'en comportait pas, postérieurement à la prise de décision attaquée afin de fonder un recours contre celle-ci.

Or, dans sa décision n° 2011-138 du 17 juin 2011, le Conseil constitutionnel a amorcé un recadrage des conditions dans lesquelles il peut être recouru au juge.

Après avoir rappelé qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » et que la liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution, le Conseil constitutionnel a rappelé que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

En adoptant l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme, le législateur a souhaité empêcher les associations qui se créent aux seules fins de s'opposer aux décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation des sols, de contester celles-ci, tentant par là même de limiter le risque d'insécurité juridique. Dans la mesure où la disposition contestée n'avait eu ni pour objet ni pour effet d'interdire la constitution d'une association ou de soumettre sa création à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire ; qu'elle privait les seules associations, dont les statuts sont déposés après l'affichage en mairie d'une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser les sols, de la possibilité d'exercer un recours contre la décision prise à la suite de cette demande, le Conseil constitutionnel a estimé que la restriction ainsi apportée au droit au recours étant limitée aux décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation des sols, elle ne portait pas une atteinte substantielle au droit des associations d'exercer des recours, ni même aucune atteinte au droit au recours de leurs membres et ne méconnaissait pas davantage la liberté d'association.

A partir d'une telle jurisprudence, il paraît souhaitable de traiter aussi des cas des « groupements de fait » dont les recours peuvent être jugés recevables par le juge administratif. Il est suggéré de prévoir par la loi l'irrecevabilité de requêtes présentées par des groupements de fait.

Les juges administratifs pourraient ainsi écarter un certain nombre de requêtes abusives dont ils sont saisis et offrir plus efficacement l'accès au juge aux plaignants de bonne foi. De plus, le législateur devrait adopter un dispositif protégeant les victimes de recours abusifs et incitant à un esprit de responsabilité et de mesure les auteurs du recours. Un tel dispositif viserait à reconnaître **le droit à des dommages-intérêts au bénéfice des personnes publiques et privées victimes de recours abusifs ou dilatoires**.

II.3 – Poursuite des efforts de simplification et de lutte contre l'inflation normative

Le nombre et la récurrence des difficultés signalées dans l'application des normes déjà édictées démontrent la nécessité impérieuse d'une prise en compte systématique des spécificités rurales dès la préparation des nouveaux textes.

Cette prise en compte devrait pouvoir se faire lors de l'évaluation de l'impact futur des projets en cours de préparation, mais également à l'occasion du contrôle du bien fondé et de la qualité de ces projets.

Les règles de présentation d'un projet de loi, qui résultent de la loi organique du 15 avril 2009 et sont entrées en vigueur le 1er septembre 2009, commandent la transmission au Conseil d'État et au Parlement d'une étude d'impact consistante à l'appui de chaque projet de loi. Il s'agit notamment de faire apparaître la mesure des impacts économiques, financiers, sociaux et environnementaux, prévisibles, des réformes envisagées. Ce document d'étude d'impact, transmis au Parlement à l'appui d'un projet de loi, est rendu public. Le cadre des explicitations données pourrait également inclure des renseignements particuliers relatifs aux conséquences des obligations nouvelles pour les administrés vivant hors des grands pôles urbains.

Parallèlement, **aucune étude d'impact n'est actuellement prévue pour les propositions de loi**. Si l'objet du projet devait s'y prêter, l'importance du sujet mériterait l'adjonction aux propositions de loi d'une note explicitant la manière dont les mesures nouvelles devront être appliquées en milieu rural.

S'agissant enfin des textes réglementaires, l'évaluation préalable des projets est une obligation déjà bien ancrée, qui a donné lieu à la publication, par le Premier Ministre, de deux circulaires fixant les démarches à suivre par les services en charge de l'élaboration des normes. La rédaction d'une étude d'impact est recommandée le plus en amont possible, dès les premiers stades de la rédaction du projet. Cette obligation, qui a fait sensiblement évoluer les habitudes des administrations régaliennes, n'est toutefois pas encore parvenue à une mise en œuvre complètement satisfaisante et des moyens renforcés continuent à être engagés pour y parvenir. Néanmoins, au-delà des effets généraux des projets de textes, seuls les effets relatifs aux entreprises et aux collectivités territoriales donnent lieu à une attention renforcée. L'importance et la sensibilité des difficultés de la ruralité justifieraient que celle-ci bénéficie d'une même attention.

Le **Commissaire à la simplification**, chargé du contrôle de la qualité et de l'impact des évaluations des projets de normes sur les entreprises et les collectivités territoriales **pourrait voir son mandat élargi à la prise en compte des incidences sur la ruralité.**

La poursuite de la politique de simplification impose le maintien de l'effort mené ces dernières années par le Gouvernement et le Parlement marqué par les lois de simplification de 2007, 2009 et 2011 et prochainement par un nouveau texte issu de la proposition de loi de Jean-Luc Warsmann concernant les entreprises. La Mission souligne que certaines de ces dispositions intéressent particulièrement la ruralité. A titre d'exemple, la détermination d'un seuil pour les marchés publics de 15 000 euros en deçà duquel aucune formalité n'est requise marque une avancée en matière de simplification. Pour être complète dans son effet simplificateur, cette mesure législative devrait s'accompagner de l'abrogation d'une disposition de même portée adoptée par le décret du 9 décembre 2011.

A l'évidence cet effort de simplification intéresse tout le territoire et tous les secteurs. Toutefois, la complexité de nos dispositions législatives et réglementaires ayant un impact particulièrement négatif en milieu rural, la Mission invite à poursuivre l'action en premier lieu dans ce domaine dont une des dernières illustrations notables en est le décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 portant sur la réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, qui vise à simplifier les procédures et favoriser la participation du public.

Au plan général, il s'agit **d'étendre le moratoire décidé par le Premier Ministre dans sa circulaire du 6 juillet 2010 applicable** à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales **à la ruralité**. Il convient aussi de vérifier d'ores et déjà le respect du moratoire de juillet 2010.

De plus, pour maîtriser le flux de nouvelles mesures, lorsqu'elles sont indispensables, l'outil à mettre en œuvre de façon systématique est **l'étude d'impact** et ses différentes déclinaisons en fonction des textes.

En matière de stocks de réglementations, des actions résolues doivent être poursuivies et amplifiées en parallèle aux réformes préconisées en matière d'adaptation des normes.

Les actions recommandées sont les suivantes :

- **le recours à l'élaboration de nouveaux textes de loi de simplification ciblés sur un secteur spécifique,**
- en complément de ce travail législatif devraient être envisagés **des décrets « de simplification »** amendant des procédures, mettant fin à des contradictions nées de l'empilement de nos textes,
- l'élaboration de programmes annuels d'allègement des charges pesant sur les entreprises, les collectivités territoriales et les citoyens. Les nouvelles instances chargées de ces travaux seraient :
 - o auprès du Secrétariat Général du Gouvernement (SGG), le commissaire à la simplification,
 - o auprès du ministère de l'Intérieur, la Commission Consultative d'Evaluation des Normes (CCEN),
 - o auprès des ministères financiers, la Mission simplification du Contrôle Général Economique et Financier (CGEFi).

Il va de soi que ces autorités auraient à articuler leurs interventions respectives. Leurs travaux en matière d'allègement des charges viendront évidemment nourrir les textes de simplification.

Enfin, sur l'ensemble de nos textes récents, il serait indispensable de développer des procédures et des techniques d'évaluation ex post.

Les assemblées parlementaires ont évidemment un rôle à jouer qui doit s'accroître (cf. rôle du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques). La meilleure articulation de certains travaux avec la Cour des comptes y participe.

La montée en puissance depuis fin 2009 des études d'impact, d'abord des projets de loi, puis depuis un an des projets de normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, constitue le socle d'une capacité effective à évaluer *a posteriori* nos normes et plus largement nos politiques publiques.

II.4 – Réaffirmation du service au public et du service public en milieu rural

II.4.1 – Créer une nouvelle dynamique en matière d'ingénierie publique

L'existence de capacités d'ingénierie publique fortes et réactives est essentielle pour les zones rurales et les acteurs publics de ces territoires : élus locaux, maires, présidents de communautés de communes, Sous-préfets, cadres administratifs et techniques du secteur public.

La faiblesse constatée de l'ingénierie publique a partout été soulignée. Les petites communes rurales constatent la dégradation de la situation dont les causes sont connues sur le terrain et dont les conséquences, malheureusement, sont sous-estimées ou méconnues des administrations centrales :

- la décentralisation et les compétences transférées aux collectivités locales,
- le retrait de l'État dont les moyens techniques pour aider les petites collectivités se réduisent et qui de plus privilégie le contrôle sur le conseil et le partenariat,
- l'absence ou l'insuffisance des moyens humains, techniques et financiers des petites collectivités,
- la multiplication des normes à respecter dans un cadre technique et juridique de plus en plus complexe,
- la multiplicité des acteurs sur un même dossier s'appuyant chacun sur ses propres services techniques.

Les obligations du droit européen en matière de concurrence et le développement de l'intercommunalité ne sauraient justifier l'abandon de cet accompagnement traditionnel. En matière d'ingénierie publique dite concurrentielle, le fait est que de nombreuses petites collectivités se trouvent en réalité privées de tout accès à l'ingénierie, faute de moyens.

La montée en puissance de l'intercommunalité n'apporte qu'une réponse partielle au problème.

En effet, des communautés de communes se limitant à quelques milliers d'habitants n'ont pas une capacité technique et financière suffisante pour piloter des dossiers sortant de l'ordinaire et concernant par exemple le développement économique ou des aménagements un peu complexes.

Les conseils généraux ont certes des services techniques qui en général ont les capacités requises mais sont logiquement calibrés pour répondre aux besoins et aux compétences de la seule collectivité départementale.

Des sociétés d'économie mixte ou des agences de développement ont été ici ou là constituées pour répondre aux besoins en ingénierie publique des communes et communautés de communes. Mais l'État n'y participe pas.

L'État, pour sa part, a depuis 10 ans mis en place une assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, l'ATESAT.

Mais cette assistance technique est réservée à certaines catégories de communes et limitée à un petit nombre de missions touchant à la voirie, aux ouvrages d'art, aux compétences à transférer à un groupement de communes et de façon plus limitée à l'aménagement et à l'habitat.

Le bilan que l'on peut dresser à la lumière des courriers des Préfets et des déplacements sur le terrain est mitigé. Dans de nombreuses situations, cette assistance s'avère indispensable mais insuffisante, même dans le cas des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI).

Les données chiffrées par certaines préfectures sont éclairantes : 80 à 95 % des communes et 50 à 70 % des communautés de communes sont éligibles à l'ATESAT.

Plusieurs constats émergent concernant ces dispositifs :

- les moyens dédiés à l'ATESAT sont en diminution,
- l'intercommunalité en milieu rural ne répond que partiellement aux sujets à traiter,
- l'ATESAT devrait réorienter ses interventions au service de certaines politiques publiques (aménagement, environnement, projets de développement économique...) et moins s'investir dans la voirie en tenant compte des capacités techniques existantes en la matière au niveau des intercommunalités,
- les limites de l'ingénierie « concurrentielle ».

En effet, s'agissant de ce dernier point, le recours à des prestataires privés, faute de pouvoir obtenir l'assistance de l'État ou d'une autre entité publique compétente, se heurte en milieu rural à deux difficultés :

- le coût des prestations proposées par le secteur privé,
- la défaillance du secteur concurrentiel.

S'ajoute pour les élus, la complexité des réglementations et des dossiers à constituer pour les marchés publics.

Il s'agit donc de retrouver un modèle économique et financier viable pour les petites communes.

L'enjeu, comme le souligne le Préfet de la région Aquitaine dans sa réponse à la Mission, « porte donc surtout sur la capacité des collectivités territoriales, notamment les plus petites, à se doter d'une ingénierie publique, essentiellement de maîtrise d'ouvrage, disponible, compétente et structurée, qui puisse réaliser des prestations de maître d'œuvre en cas de défaillance du secteur concurrentiel.

Cette ingénierie publique ne peut se concevoir que dans un cadre mutualisé au niveau du département.

C'est à l'émergence de cette ingénierie que l'aide de l'État devrait contribuer de façon prioritaire ».

La Mission partant de ces constats **recommande** donc fortement d'associer **les moyens humains, techniques et financiers de l'État et des collectivités territoriales concernées** (département, intercommunalités, communautés de communes) et le cas échéant d'autres services publics au sein d'un Groupement d'Intérêt Public (**GIP**).

Il s'agit là du seul outil juridique souple qui permet d'accueillir tous ces partenaires dans un cadre et à des conditions récemment déterminées par la loi du 17 mai 2011. Le GIP peut avoir une durée limitée et les partenaires apporter tout ou partie de leurs moyens dans des matières qu'ils définiront librement.

Cette création serait évidemment facultative et fonction des besoins localement identifiés.

Une telle formule répond aux faiblesses de la situation existante dans un certain nombre de régions et de départements :

- regroupement de moyens aujourd'hui dispersés,
- économies d'échelle en termes de coût de gestion des procédures,
- connaissance des secteurs de compétence et d'intervention du GIP,
- participation, en tant que membres du GIP, des petites communes,
- amélioration de la coordination des études et du pilotage des projets.

II.4.2 - Redonner à l'administration de l'État les moyens pour être présente et active dans les territoires ruraux

- Les conséquences de la Révision Générale des Politiques Publiques

La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) a été annoncée par une communication en conseil des Ministres, le 20 juin 2007, et officiellement lancée le 10 juillet 2007. Au niveau des territoires, elle s'est traduite par la réorganisation administrative de l'administration territoriale de l'État. Les directions départementales existantes ont fait l'objet d'une reconfiguration visant à en réduire le nombre, à en mutualiser les moyens, et à rechercher les synergies envisageables.

En tant que telle, la Mission n'émet pas de jugement négatif sur cette réforme qui, dans son esprit, vise à renforcer l'action de l'État dans les territoires tout en tenant compte du contexte budgétaire de plus en plus restreint.

Toutefois, elle remarque qu'en pratique, la mise en œuvre de cette réorganisation s'est traduite par une fuite de plus en plus marquée des compétences vers l'échelon régional, au détriment du niveau départemental. De même que les anciennes subdivisions des structures départementales ont progressivement été regroupées sur un nombre limité de sites, le maillage des administrations territoriales s'est trouvé progressivement relâché. Et de fait, la relation de proximité qui caractérisait ces structures administratives a perdu de son intensité.

Dans quatre domaines, la Mission a pu observer qu'il n'était plus possible d'aller plus loin sans remettre gravement en cause la qualité des services rendus à la population :

- **la sécurité (gendarmerie/police)**
- **l'hôpital,**
- **l'ingénierie publique,**
- **l'école.**

Avec des compétences recentrées et souvent raréfiées, les administrations se sont ainsi faites plus distantes, moins réactives et moins en prises avec le ressenti du terrain. En conséquence, leurs décisions apparaissent moins justifiées aux acteurs des territoires ruraux qui y voient plus régulièrement la marque de services éloignés de leurs préoccupations et surtout de la réalité pratique.

De ce point de vue, **sans remettre en cause l'indispensable réforme des services de l'État, qui doit continuer à les rendre plus efficaces avec des ressources qui n'augmenteront pas, il est essentiel pour les administrations centrales d'être interpellées sur la nécessité de maintenir un maillage territorial assurant un degré de proximité suffisant avec des compétences de nature à répondre aux attentes des Français sur l'ensemble des territoires.**

- L'affaiblissement du pouvoir des Préfets

En même temps que l'administration territoriale de l'État se réorganise, les Préfets et notamment les Préfets de département sont perçus dans les territoires comme affaiblis.

La RGPP, en réduisant le nombre de structures sur lesquelles ils exercent leur autorité, aurait dû les conforter en leur permettant de s'appuyer sur un nombre restreint de collaborateurs, favorisant de fait un pilotage plus étroit de l'activité de chacun.

Pourtant, la réforme de l'État s'est également traduite par un double phénomène qui a conduit à isoler davantage les Préfets de départements : la régionalisation et l'autonomisation de structures administratives sur lesquelles le Préfet n'a que peu de prise.

Conséquence de la RGPP, le Préfet de région a été renforcé et a acquis des compétences sur les Préfets de département. Autour de lui, les directions régionales ont été également renforcées. Conservant une organisation ministérielle – au détriment des directions départementales dont la vocation est d'être interministérielle – les régions sont de fait privilégiées par des administrations centrales qui y voient des moyens d'action plus directs que les structures départementales. Si les Préfets de région continuent à pouvoir s'entourer d'équipes intervenant dans des champs de compétence vastes, les Préfets de département ne bénéficient plus d'une autorité directe sur toute une série de services administratifs qui relèvent désormais d'une organisation régionale. Certes, des formules existent pour permettre aux unités territorialisées des directions régionales d'intervenir dans le cadre départemental. Toutefois, la relation hiérarchique directe qui existait précédemment est désormais rompue.

De plus, nombre d'organismes publics évoluant au niveau régional ou départemental ont acquis en droit sinon en pratique, une autonomie qui les conduit à échapper à l'autorité du Préfet. C'était déjà en partie le cas des services de l'éducation nationale ou des finances publiques. C'est désormais également le cas des

directeurs généraux d'Agences Régionales de Santé. De même, les Architectes des Bâtiments de France s'appuient sur des compétences qui leur permettent, de fait, de ne pas avoir à rendre de compte aux Préfets. Parfois, l'établissement de relations personnelles de confiance suffit pour assurer une coordination entre ces différents acteurs de l'État dans les départements. Mais souvent, il en résulte **l'image d'un État qui ne parle pas d'une seule voix et pour lequel l'interministérialité n'est qu'un principe non mis en œuvre**. Cette situation est néfaste aussi bien pour l'État que pour ses interlocuteurs.

La réponse repose donc sur une réaffirmation du Préfet comme le représentant du Gouvernement dans les départements. Interlocuteur privilégié et de référence, il devrait retrouver les moyens de s'affirmer face aux autres acteurs de l'administration de l'État, sa prééminence face à eux devant systématiquement être soulignée. **Il en va de la crédibilité de l'action de l'Etat sur les territoires.**

La Mission a pu constater que les acteurs locaux accédaient directement avec beaucoup de difficultés au Préfet de département. Il est dès lors nécessaire que l'Etat renforce l'interaction Préfet- citoyen nonobstant la présence des administrations déconcentrées et le rôle des Sous-préfets. Il appartient au Ministre de l'Intérieur de développer cette culture auprès de tous les Préfets de départements, gage d'une meilleure lisibilité et par là, d'une meilleure action de l'Etat dans les territoires.

- Pour substituer une logique d'accompagnement à une logique de contrôle

Lors de ses déplacements, la Mission a entendu les acteurs de la ruralité se plaindre régulièrement de l'administration comme d'une instance qui les contrôle, souvent en fin de processus, et non comme d'un partenaire de confiance capable de les aider à conduire un projet.

De même, la Mission considère que le rôle le plus noble de l'administration, notamment dans les territoires ruraux, n'est d'intervenir seulement dans le cadre d'une vérification de la conformité à la légalité. Au contraire, **l'administration a toute sa place dans l'appui aux initiatives locales**, qu'elles émanent d'élus, d'associations ou d'acteurs économiques.

Une première série d'initiatives consiste à **renforcer le rôle de diffuseur d'informations**, que l'administration peut apporter aux acteurs de la ruralité. Trop souvent, la Mission a entendu des témoignages de personnes qui souhaiteraient développer des initiatives, mais qui ne sont pas informées de la réglementation applicable et ne connaissent pas les démarches à accomplir. Plus souvent encore, des maires ont exprimé leurs interrogations lorsqu'ils sont confrontés à la nécessité de passer des commandes

publiques : ils souhaitent respecter les règles en vigueur, mais celles-ci s'avèrent bien complexes, et difficiles d'accès...

D'une manière générale, la Mission souligne le défaut d'informations à disposition du public. L'administration serait dans son rôle en facilitant la diffusion des informations, à partir notamment du site Internet des préfectures. La mise en ligne de guides pratiques (comment assurer une mise en concurrence ? ; quelles aides existent pour les collectivités ? ; comment constituer un dossier de demande d'aide ?, etc....) ou la mise en place de liens permettant d'accéder à de tels guides lorsqu'ils existent constituerait de ce fait une réponse immédiate et facile à apporter aux acteurs de la ruralité.

Afin d'aider les collectivités dans leurs démarches, la Mission attire l'attention des pouvoirs publics nationaux comme locaux sur le développement des formations d'écrivain public, qui se proposent de former des professionnels de l'écriture capables de répondre aux besoins de collectivités et de personnes privées en apportant à tous publics une aide à la rédaction. Les lauréats de ces formations sont susceptibles de constituer de précieux auxiliaires pour les collectivités qui souhaiteraient pouvoir s'appuyer sur les compétences rédactionnelles de professionnels.

Être au côté des porteurs de projets suppose également de revoir les modes de fonctionnement de l'administration. Dans plusieurs départements, des cadres de haut niveau ont fait preuve d'anticipation et d'initiative et travaillent déjà en mode projet afin d'accompagner les forces vives des territoires tout au long de leurs démarches. La Mission souligne l'intérêt de cette démarche et invite à la développer plus encore. Elle élabore en ce sens une recommandation dans la troisième partie du rapport.

De même qu'ils accompagnent les porteurs de projets, qu'ils soient des collectivités publiques ou des investisseurs privés, les services de l'État doivent également regagner une légitimité en tant qu'instance vers laquelle l'administré est en droit de se tourner pour obtenir un règlement de ses différends, y compris si ces différends l'opposent à l'administration. La Mission a regretté que l'administration apparaisse trop régulièrement comme une instance vers laquelle on n'ose se tourner, ou alors, dans le cas contraire, que l'on attaque devant les juridictions compétentes dès lors que les demandes n'ont pas été satisfaites. **Le droit au recours gracieux**, notamment dans le cadre d'une logique de pédagogie, de conciliation ou de médiation, **mérite d'être davantage mis en valeur**. Parmi ses recommandations, la Mission préconise ainsi l'institution, dans chaque département, **d'une « Commission locale de médiation »**, qui serait chargée de participer au règlement des situations de blocage ou des litiges entre l'État et les collectivités, ou encore entre les collectivités elles-mêmes. A disposition du Préfet, cette commission serait chargée d'éclairer ses

décisions, voire de le conseiller sur la manière de mettre en œuvre une mesure qui toucherait les territoires ruraux.

Enfin, tout en encourageant une évolution des mentalités, la Mission reconnaît qu'une part du rôle des administrations est de contrôler la conformité des actions menées par les acteurs publics et privés des territoires. Sans remettre en cause les fondements de ces compétences, elle souligne que des améliorations de deux ordres pourraient être apportées afin d'optimiser la manière dont cette activité de contrôle est perçue par les usagers des pouvoirs publics :

- d'une part, la Mission a constaté à quel point les opérations de contrôle peuvent être longues et chronophages lorsqu'elles impliquent l'intervention de plusieurs services différents. Afin de réduire les délais qui s'avèrent préjudiciables pour les porteurs de projets, la Mission préconise que, dans le cas où plusieurs avis devraient être recueillis, chacun des services concernés soit immédiatement saisi en même temps, et non de manière successive.

- d'autre part, dans le cas où une demande se verrait opposer un refus ou un avis négatif, la Mission souligne tout l'intérêt de demander à l'administration d'expliquer, dans la mesure du possible, comment la demande aurait pu recevoir un accord ou un avis positif. Cette orientation illustre le besoin de développer une administration « d'accompagnement ». Une circulaire du Premier Ministre paraît pleinement se justifier pour confirmer cette voie et en définir les pratiques et les modalités.

- **Retrouver une administration présente et qui connaisse ses territoires**

Les administrations publiques se sont éloignées physiquement des territoires. Souvent, cet éloignement s'est accompagné, pour ses représentants, d'une méconnaissance des territoires ruraux. Non que les agents des services publics ne souhaitent pas s'intégrer ou que leur implication soit à remettre en cause, mais la ruralité leur apparaît souvent étrangère dans la mesure où ils n'y ont jamais vécu et n'y ont jamais travaillé. De ce fait, ils ne peuvent en intérioriser les codes et les aspirations.

Forte de ce constat, la Mission souhaite permettre aux fonctionnaires de l'État de retrouver cette connaissance des territoires qui manque à leur palette de compétences. Aussi, elle propose que les fonctionnaires, qui suivent une formation dans une école de la fonction publique d'État, aient l'obligation de suivre une partie de leur formation, notamment **dans le cadre d'un stage, en milieu rural.**

S'appuyant sur des fonctionnaires connaissant mieux la ruralité, l'administration pourrait également s'appuyer sur les technologies de l'information et de la communication pour maintenir une présence dans les territoires, sans avoir nécessairement à y affecter des effectifs qui peuvent manifestement être regroupés afin de maximiser les économies d'échelle. Lors de ses travaux, la Mission a pu mesurer l'intérêt que peuvent avoir les **Relais de Services Publics**. Aussi, elle propose d'étendre largement ce dispositif qui permet d'allier proximité et efficacité (230 actuellement, 2500 souhaités). Elle suggère, dans ce cadre, de s'appuyer sur les organismes qui pratiquent les services en réseau, afin de pouvoir bénéficier des infrastructures déjà existantes. A ce jour, on recense sur le territoire national 17 000 points de contact animés par le réseau de La Poste, 28 000 points de vente de buralistes qui, déjà, remplissent des missions pour les pouvoirs publics, 4 500 offices notariaux ou encore plus de 3 000 centres qui appartiennent au réseau des finances publiques et qui sont tous susceptibles d'être mobilisés.

Toujours dans l'esprit de s'appuyer sur les compétences existantes pour maximiser l'efficacité de l'action publique, la Mission a été interpellée par les élus de terrain sur la complexité des opérations impliquant l'intervention des services du domaine dans le cas de cessions immobilières. Sans remettre en cause le rôle que peut jouer ce service de la Direction Générale des Finances Publiques, **la Mission propose d'associer davantage les notaires** aux actions d'évaluation préalables aux ventes ou cessions immobilières. Les notaires constituent en effet un véritable réseau de proximité, constitué d'officiers publics qui sont des interlocuteurs reconnus auprès des collectivités comme des citoyens.

Toujours dans l'idée de promouvoir la présence des services publics dans les territoires, la Mission rappelle que la **Charte sur les services publics en milieu rural** a été signée le 23 juin 2006 par l'État avec l'Association des Maires de France et quinze opérateurs de services publics. Afin de renforcer la portée de cette Charte, la Mission suggère **de la rendre plus contraignante** afin de veiller à ce que les engagements qu'elle porte soient respectés.

Enfin, une administration de l'État, présente, implique également l'existence d'un interlocuteur privilégié pour traiter des sujets de la ruralité. Sur ce point, la Mission recommande la nomination, dans chaque département, d'un **correspondant ruralité** placé auprès du Préfet. Elle suggère que cette fonction soit occupée par l'un des Sous-préfets.

II.5. Renforcement du développement des territoires ruraux

Préserver les territoires ruraux, c'est savoir défendre et promouvoir leur attractivité. Ceci implique des actions en faveur de l'amélioration de la qualité de vie, ainsi que des initiatives visant à renforcer le développement économique de ces territoires.

Des actions ont déjà été entreprises. Ainsi, le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 11 mai 2010 a adopté un plan d'action en faveur des territoires ruraux. S'inspirant des conclusions des Assises des territoires ruraux, qui se sont déroulées d'octobre 2009 à janvier 2010, ce plan prévoit une quarantaine de mesures, pour un montant total d'environ cinq milliards d'euros. Notamment, il met en avant des objectifs de développement économique et d'amélioration de la vie quotidienne des territoires ruraux.

En s'inspirant de la démarche qui a conduit à l'élaboration de ce plan, la Mission tient à souligner les points qui, au regard de ses travaux, apparaissent les plus urgents à développer.

II.5.1. Améliorer le cadre de vie et renforcer le développement économique des territoires ruraux

Démographie médicale

De nombreux territoires ruraux sont marqués par une pénurie croissante de médecins généralistes ou spécialistes ainsi que des autres professions paramédicales, et ce principalement du fait du non-remplacement des départs à la retraite conjugué avec la faible attractivité de ces territoires, ressentie par les jeunes professionnels de santé.

Les causes en sont multiples et la situation dans certaines zones géographiques devient critique au point de rendre difficile l'accès aux soins pour leurs habitants.

Les réponses des Préfets à la Mission soulignent très fréquemment l'acuité du problème. Ce déficit ne se constate pas seulement dans des zones de montagne ou dans des territoires ruraux enclavés mais aussi dans des départements comme l'Eure, en dépit de la proximité de Paris et d'autres grandes villes régionales (Rouen et Caen).

Les pouvoirs publics nationaux et locaux en ont récemment pris la mesure et ont mis en œuvre, au cours des dernières années, un ensemble de mesures non-négligeables :

- prise en main par les Agences Régionales de Santé (ARS) du sujet et détermination des zones fragiles en termes de démographie médicale pour la mise en œuvre de plan d'actions adaptées,
- création des maisons et centres de santé pluridisciplinaires,
- facilitation de l'installation de médecins dans les zones insuffisamment dotées grâce à l'augmentation globale et diversifiée par régions du *numerus clausus*,
- instauration des contrats d'engagement de service public pour les étudiants en médecine, aides financières des collectivités locales,
- dispositifs de rémunération incitatifs pour les médecins ruraux de la part de l'assurance maladie, etc.

Mais ces mesures récentes vont demander un certain délai pour faire sentir leurs effets et, à court terme, la population de ces territoires voit bien souvent la situation continuer à se détériorer avec le sentiment que rien n'est fait pour y remédier.

La Mission a donc la conviction qu'il est indispensable d'amplifier le dispositif existant et plus encore de le compléter.

Dans ce cadre, sont proposées **six catégories d'actions de nature différente mais qui sont complémentaires** :

- n° 1 : Organiser et diffuser l'information sur les aides et les dispositifs existants pour faciliter l'installation de médecins,
- n° 2 : Assouplir les conditions de création des maisons de santé,
- n° 3 : Réviser l'organisation de l'internat de médecine générale afin d'instaurer une période de stage des internes dans les territoires ruraux,
- n° 4 : Faciliter et mieux organiser pour les médecins hospitaliers l'exercice en temps partagé afin qu'ils puissent exercer également en milieu rural,
- n° 5 : Améliorer la gestion des hôpitaux locaux par un accès élargi aux fonctions de directeur,
- n° 6 : Proposer dans les zones sous-dotées en couverture médicale un allègement de certaines charges sociales pour inciter les médecins retraités à poursuivre une activité.

Ces mesures sont présentées de façon détaillée dans la partie III du rapport.

Par ailleurs, la Mission a la conviction que les établissements de santé privés d'intérêt collectif (ESPIC) peuvent jouer un rôle accru dans la lutte contre la désertification médicale en milieu rural en favorisant l'émergence de pôles de santé autour de la pluralité de services, sanitaires, sociaux et médico-sociaux, qu'ils peuvent gérer.

Les tarifs hospitaliers constituent aussi un facteur important pour assurer un service public de qualité. À cet égard, les surcoûts d'exploitation liés notamment à la distance ne sont pas pris en compte comme il convient. Les zones rurales devraient bénéficier du dispositif de majoration des tarifs qui existe pour l'Île-de-France et pour plusieurs départements insulaires.

Enfin, il serait utile de tenir annuellement dans chaque région une « table ronde réunissant tous les acteurs, ARS, syndicats des professionnels de santé, représentants des établissements hospitaliers... » afin d'avoir une connaissance commune de la situation et de définir les actions à mener.

Couverture numérique et télétravail

Le renforcement de la couverture numérique figure parmi les demandes régulières et prioritaires des territoires ruraux. Les différentes études menées en direction des représentants de la ruralité en font même la première demande des élus ruraux.

Ne pas pouvoir bénéficier d'une couverture en haut débit est fortement pénalisant pour les entrepreneurs qui souhaiteraient s'installer, comme pour les foyers et tous les acteurs socio-économiques qui souhaitent bénéficier des mêmes droits en zone rurale qu'ailleurs. C'est également un frein à l'investissement et à l'installation.

Certes, des dispositifs ont été mis en place en 2010, notamment dans le cadre du programme national « très haut débit ». Des travaux de qualité ont été conduits, à l'image du rapport remis au Premier Ministre par le sénateur Hervé Maurey et de diverses propositions de loi notamment celle du député Pierre Morel à l'Huissier, sur le financement des infrastructures à très haut débit.

Toutefois, la Mission souligne la trop grande lenteur de l'avancement des réalisations concrètes. Aussi, elle insiste pour que les autorités publiques se donnent les moyens d'assurer un équilibre entre zones denses et

zones peu denses, lors du processus de déploiement des différentes technologies de communications électroniques du très haut débit.

L'amélioration de la couverture haut débit répondra à une attente forte, offrant les conditions du dynamisme économique aux territoires ruraux. Elle encouragera également des pratiques professionnelles comme le télétravail qui permet de maintenir sur place des populations soucieuses de conserver leur ancrage dans la ruralité sans pour autant devoir se restreindre dans leurs choix professionnels. A ce titre, une politique volontariste des pouvoirs publics est nécessaire pour favoriser ce type de pratiques professionnelles.

Dans le même esprit, la résorption des zones blanches en téléphonie mobile constitue une forte attente des territoires ruraux. La Mission recommande donc de poursuivre le programme de couverture des zones blanches pour les communes non encore couvertes.

Donner les moyens de fonctionner aux activités traditionnelles du monde rural

Comme le souligne l'ensemble des travaux menés dans le domaine de l'aménagement du territoire, le monde rural ne saurait se réduire à une fonction résidentielle en périphérie des zones urbaines.

Si le monde rural doit être tourné vers l'avenir et vers le développement économique, il doit également avoir les moyens de défendre les activités économiques qui constituent de manière traditionnelle son point fort.

A ce titre, la Mission a reçu toute une série de propositions visant à améliorer les conditions d'exercice des **activités agricoles et forestières.**

La Mission a également été sensibilisée par les difficultés présentées par les chasseurs dont l'activité, bien ancrée dans le monde rural, assure la nécessaire régulation des animaux sauvages pour le bien être des activités humaines. Mais ce sujet qui mérite à lui seul une mission spécifique n'a pas été développé par la Mission. A cet égard, elle formule le vœu qu'un rapport soit consacré à l'avenir à la simplification des normes appliquées à la chasse en milieu rural et à la chasse au gibier d'eau.

Qu'il s'agisse de supprimer ou d'alléger des réglementations trop contraignantes ou de soutenir des initiatives en faveur de la promotion de l'activité, plusieurs d'entre elles font l'objet de recommandations précises dont la mise en œuvre pourrait être rapidement décidée.

Tourné vers l'avenir mais ancré dans son vécu, **le monde rural se caractérise par la qualité de son artisanat et de son tissu commercial**. Des professions sont menacées par des règles inadaptées à leur exercice pourtant ancien et sans danger pour l'environnement. La Mission tient à souligner leur rôle et a identifié des mesures emblématiques en leur faveur.

De même, **le tourisme constitue une source de développement pour la ruralité**. Et le tourisme vert est de plus en plus populaire, dans un contexte où la redécouverte de ses racines, familiales ou culturelles, est à l'honneur. Il est donc nécessaire de lui donner les moyens de prospérer. La Mission propose en conséquence des initiatives visant à encourager le tourisme rural.

Enfin, le développement des territoires implique de mobiliser, sur le long terme, l'ensemble des acteurs susceptibles d'apporter leur contribution. Dans ce cadre, la Mission propose d'instituer chaque année une **« Conférence départementale du développement économique »** qui regrouperait tous les acteurs institutionnels (services de l'État, collectivités, chambres consulaires, experts-comptables, notaires...) pour faire un point sur l'état socio-économique du département, et mesurer l'avancement des actions engagées, identifier les forces et les faiblesses du département, pour orienter ou réorienter les soutiens aux territoires.

Informier sur les dispositifs existants

De même que l'administration peut, dans une logique d'accompagnement, apporter des informations à ceux qui en ont besoin, il lui appartient de défendre l'attractivité des territoires ruraux en informant les partenaires intéressés sur les avantages dont ils peuvent bénéficier en s'installant en zone rurale.

A ce titre, la Mission souligne que des efforts peuvent être accomplis car peu d'entrepreneurs connaissent les avantages que procure **le classement d'un territoire en Zone de Revitalisation Rurale (ZRR)**. Il s'agit pourtant d'un dispositif qui procure des exonérations fiscales et sociales et facilite donc les conditions d'installation. La Mission s'étonne du peu d'information qui a accompagné la création de ZRR au regard de la publicité dont ont pu bénéficier les zones franches urbaines. Elle recommande un renforcement du dispositif des ZRR qui se transformeraient en **zones franches rurales** (à l'instar des zones franches

urbaines). L'extension de la portée de ce dispositif rénové pourrait s'accompagner d'un réexamen du zonage parfois trop large et des critères d'éligibilité.

Agir en faveur de l'amélioration de la vie au quotidien dans les territoires ruraux

Défendre les territoires ruraux suppose de promouvoir leur attractivité, mais également d'agir pour y améliorer la qualité de vie au quotidien.

Dans les domaines qui suivent, la Mission a sélectionné des mesures simples et identifiées qui apporteront des améliorations concrètes aux habitants des territoires ruraux.

O Garantir l'accueil des enfants à l'école ou dans le cadre d'un dispositif de garde

La Mission souligne combien **les fermetures de classes** sont vécues douloureusement dans les territoires ruraux. Au-delà des justifications avancées concernant le nombre d'élèves par classe, elle précise que les méthodes employées sont perçues comme brutales et qu'elles nuisent à une action concertée sur le long terme. Lorsqu'une collectivité investit dans son école ou dans une cantine, elle s'engage dans la durée. Une fermeture – tout comme une ouverture – constitue une décision lourde de conséquences pour les parents comme pour les collectivités. La Mission recommande donc qu'un vrai dialogue, précédé d'une information préalable envisageant les perspectives de long terme, soit systématiquement engagé avant toute décision dans ce domaine.

Concernant les dispositifs de garde, la Mission rappelle les travaux conduits par le sénateur Jean-Marc Juilhard en 2009 sur **l'accueil des jeunes enfants en milieu rural**. Ce rapport présentait quatre idées susceptibles de développer l'offre de garde en milieu rural, en se concentrant essentiellement sur la profession d'assistante maternelle, jugée comme étant la plus adaptée aux spécificités du milieu rural :

- promouvoir le développement des maisons d'assistantes maternelles ;
- renforcer l'attractivité du métier d'assistante maternelle en milieu rural par un allègement des critères d'encadrement et une révision des conditions de diplôme ;
- créer des services d'accueil dédiés aux horaires atypiques ;
- adapter certaines règles nationales au milieu rural.

La Mission souligne que les pistes lancées dans ce rapport restent éminemment d'actualité.

o Assouplir la réglementation en matière d'urbanisme

Sujet récurrent de tracasseries administratives, les règles d'urbanisme ont été évoquées à chaque déplacement de la Mission ainsi que dans une grande partie des contributions écrites qui lui ont été transmises. Une ordonnance récente du 5 janvier 2012 relative aux documents d'urbanisme a introduit des modifications pour l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) mais il faudrait aller plus loin. Afin de permettre aux petites communes de mieux exercer leurs compétences en matière de planification, un **PLU simplifié** pourrait être créé tendant notamment à réduire sa durée d'élaboration (actuellement rarement inférieure à dix-huit mois).

Pénalisant le particulier autant que le professionnel, constituant un souci récurrent pour les élus locaux, le droit de l'urbanisme doit faire l'objet de mesures de simplifications. Afin de répondre aux attentes placées en elle, la Mission a sélectionné des mesures qui contribueront à alléger les contraintes inutiles pesant sur les acteurs des territoires.

o Agir en faveur des conditions de déplacement dans le monde rural

Dans les villes, **le développement de réseaux de transport en commun** permet d'assurer une qualité de desserte pour l'ensemble des habitants. En zone rurale, la mobilité dépend bien davantage de la capacité individuelle à pouvoir se déplacer par soi-même que du recours à des moyens de transport en commun qui, quand ils existent, ne peuvent, pour des raisons légitimes d'organisation, qu'offrir des possibilités horaires réduites et contraignantes.

Comme l'a mentionné le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 11 mai 2010, des efforts doivent encore être accomplis afin d'améliorer les conditions de mobilité à l'intérieur des territoires ruraux et il apparaît dès lors impératif de continuer à soutenir les projets en ce sens.

o Encourager le droit à la culture, au sport et à la pratique des loisirs en milieu rural

L'époque où **l'accès à la culture** était réservé à la ville appartient à un passé révolu. Désormais, les habitants des zones rurales souhaitent pouvoir bénéficier d'une offre culturelle de qualité. De nombreuses initiatives sont déjà prises par les collectivités territoriales ainsi que par le réseau des associations

intervenant dans ce secteur. La Mission salue ces démarches, et précise à quel point elles relèvent d'une demande des habitants des territoires ruraux.

Par ailleurs, dans le cadre du CIADT du 11 mai 2010, le Gouvernement avait annoncé son ambition de développer **l'animation culturelle** dans les territoires ruraux. A ce titre, il avait présenté un dispositif de soutien à la numérisation des salles de cinéma indépendantes et prévu la possibilité de cofinancer des projets d'équipement numérique des salles des fêtes sur la dotation globale d'équipement. La Mission considère que ces objectifs méritent d'être poursuivis.

En zone rurale, les **clubs sportifs** constituent au moins autant qu'en ville des structures fédératrices, susceptibles de regrouper les habitants et de favoriser la cohésion sociale. Associés à l'image du village, ils peuvent en constituer la fierté en même temps qu'ils encouragent les échanges avec les communes voisines. La Mission tient à saluer leur action ainsi que celle des bénévoles qui s'y investissent.

Enfin, la campagne reste associée à la pratique de loisirs qui ne peuvent être pratiqués nulle part ailleurs. Qu'il s'agisse de la **chasse, de la pêche ou des sports de plein air**, ils se rattachent parfois à des pratiques anciennes et profondément ancrées dans la culture rurale, parfois à des passions permises par la perspective de grands espaces que l'on ne retrouve pas en ville, parfois par la quête de sensations que la communion avec la nature rend possible, souvent par l'ensemble de ces raisons. Malgré les critiques de ceux qui ne peuvent les comprendre par méconnaissance des campagnes françaises, **ils incarnent l'identité de la ruralité** autant qu'un art de vivre. De ce fait, il est indispensable de préserver ces loisirs, de même que de défendre ceux qui les pratiquent.

II.5.2. Donner aux territoires ruraux les moyens d'être ambitieux

Répondre au déséquilibre en matière d'intervention publique dans les territoires

Lors de ses travaux, la Mission a constaté que, au regard des aides publiques par habitant, un Français qui habite en zone urbaine n'a pas la même valeur qu'un Français qui habite en zone rurale.

En effet, en moyenne, la **Dotation Globale de Fonctionnement** est ainsi répartie qu'elle permet à une commune urbaine de bénéficier de 128 euros par habitant, tandis qu'une commune rurale ne reçoit que 64 euros.

La Mission s'est étonnée de ce décalage frappant entre Français. Certes les communes rurales ne disposent pas des mêmes équipements que les villes, mais c'est justement en raison de leur taille plus modeste qu'elles ne peuvent être en mesure de proposer les mêmes types de service à leurs habitants. De ce fait, la Mission considère qu'un tel écart n'a pas de justifications et estime **qu'un rééquilibrage serait nécessaire**.

De plus, l'enveloppe destinée au thème de la ruralité apparaît extrêmement faible. En 2012, sur 287 millions d'euros consacrés à la politique d'aménagement du territoire, le FNADT dispose de crédits de seulement 30 millions d'euros et la création de maisons de santé pluridisciplinaires pour faciliter l'accès aux soins de seulement 1,5 millions d'euros.

Y compris à crédits constants, se pose donc un problème de manque d'équilibre entre les territoires ruraux et les territoires urbains et il serait nécessaire d'augmenter fortement la part consacrée aux territoires ruraux.

Se redonner les moyens de conduire une vraie politique d'aménagement du territoire

Lors de sa création en 1963 (sous le nom de délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) est conçue comme « un organisme de coordination et d'impulsion », dont le rôle doit être « de préparer et de coordonner les éléments nécessaires aux décisions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale » et de « veiller à ce que les administrations techniques ajustent leurs actions respectives dans ce domaine, et fassent converger les moyens dont elles disposent vers les objectifs qui globalement, dépassent l'action et la responsabilité de chacune d'elles ».

S'appuyant sur la possibilité de recourir de façon constante à l'arbitrage du Premier Ministre, sous l'autorité duquel elle est placée, elle doit s'affirmer comme un acteur majeur de la politique d'aménagement du territoire.

Toutefois, au gré des différentes réformes et évolutions qu'elle a connues, **la DATAR n'est plus aujourd'hui en mesure de répondre aux besoins d'aménagement du territoire demeurant de la responsabilité de l'État**. Elle réalise certes des études de prospective et elle est chargée de coordonner des politiques nationales dans une logique interministérielle avec toutes les difficultés que soulève cet exercice ; mais elle n'assure pas de manière satisfaisante la conduite de projets à la dimension des territoires ruraux. Les

thématiques sur lesquelles s'investit la DATAR portent d'ailleurs davantage sur des projets de grande ampleur ou dans une perspective macroéconomique, et non sur la proximité territoriale à laquelle les espaces ruraux sont sensibles.

Témoignage de ce décalage entre les ambitions de cette administration et ses réalisations concrètes aujourd'hui, à aucun moment le rôle de la DATAR dans le développement d'un projet d'aménagement n'a été mis en évidence lors des déplacements de la Mission.

Par ailleurs, l'organigramme interne de la DATAR et ses interlocuteurs sur le terrain illustrent son manque d'emprise sur les enjeux de la ruralité.

A la lecture de l'organigramme, l'item ruralité ou territoires ruraux n'apparaît à aucun moment. On devine qu'il peut être couvert, de manière transversale, par les thématiques « dynamique des territoires » ou « développement et mutations économiques », mais ce n'est alors que dans une perspective globalisée avec les autres territoires.

Sur le terrain, ce sont les Préfets de Région, assistés des Secrétariats Généraux pour les Affaires Régionales (SGAR), qui sont présentés comme « les relais et interlocuteurs privilégiés de la DATAR sur le territoire ». Certes, ils occupent cette fonction « en relation avec les Préfets de Départements et l'ensemble de l'administration déconcentrée », mais en pratique, cela signifie que l'animation du réseau de la DATAR ne repose que sur un nombre limité de personnes, des hauts fonctionnaires de grande qualité mais aux responsabilités déjà très lourdes et qui ne sont pas suffisamment en capacité de retranscrire les situations vécues par les territoires ruraux, ni d'apporter appui et conseil aux multiples petits projets de développement de ces territoires.

Enfin, la DATAR – et, de manière générale, la compétence d'aménageur du territoire que doit remplir l'État – est victime d'un nomadisme administratif qui la place tantôt à disposition du Ministre de l'Agriculture, tantôt à celle du Ministère de l'Intérieur, tantôt à celle de l'Environnement, tantôt à disposition d'un autre Ministre. De fait, l'exercice de cette mission perd en lisibilité et en crédibilité sur le long terme, apparaissant davantage comme une variable d'ajustement lors de la constitution des équipes gouvernementales que comme une priorité pour les acteurs publics. Une telle situation peut aussi expliquer la difficulté de mener une politique interministérielle en direction des territoires, phénomène déjà décrit précédemment.

Au regard de ce constat, la Mission insiste sur la nécessité pour la France de se redonner les moyens d'une politique d'aménagement du territoire au niveau national. Cette ambition réaffirmée doit se traduire par la création d'un Ministère de plein exercice, en charge de l'aménagement du territoire, doté d'une administration suffisamment structurée pour lui donner les moyens d'agir efficacement avec des relations fortes au niveau des administrations de l'État, la Direction Générale des Collectivités Locales et aux niveaux déconcentrés et décentralisés avec les Préfets et les exécutifs des collectivités territoriales.

La description de l'organisation souhaitée de ce Ministère figure dans la mesure « Se redonner les moyens d'être ambitieux dans le domaine de l'aménagement du territoire en créant un ministère de plein exercice qui serait l'acteur privilégié des politiques en faveur de la ruralité ». Compétent de manière privilégiée en matière de ruralité, il serait ainsi doté d'une Direction de la ruralité dont le Directeur occuperait, dans le même temps, les fonctions de Commissaire à la ruralité. La même mesure décrit les attentes placées dans cette nouvelle instance.

C'est en ce sens que la Mission a proposé comme orientation prioritaire l'émergence d'une nouvelle gouvernance prenant en compte la ruralité.

SYNTHESE

« II- de nouvelles orientations pour faciliter le développement des territoires ruraux »

Une nouvelle gouvernance d'aménagement du territoire :

- un Ministère d'aménagement du territoire de plein exercice et / ou une Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire
- une restructuration de la DATAR
- la création de correspondants départementaux ruralité et d'une Cellule nationale d'analyse
- une nouvelle architecture permettant l'articulation entre la Commission Nationale d'Analyse et la Commission Nationale de Simplification

Un nouvel équilibre entre égalité, proportionnalité et subsidiarité

- concilier principe d'égalité devant la loi et équité dans la mise en œuvre des normes
- mise en œuvre des principes de proportionnalité et de subsidiarité en matière de normes rurales
- affirmation d'un principe législatif d'adaptation des normes dans les futurs textes de loi
- affirmation du pouvoir réglementaire local dans le cadre des compétences dévolues aux collectivités locales
- affirmation par le législateur d'un dispositif d'adaptation local

Développement de la médiation et de la conciliation

- délai maximum d'instruction fixé à deux mois
- obligation de motiver les décisions de refus
- obligation pour l'administration en cas de refus de proposer une orientation positive du dossier
- création d'une Commission de médiation locale et d'une Commission départementale de conciliation
- création d'un Médiateur Associatif Départemental
- développement du droit au recours gracieux
- encadrement du droit au recours contentieux

Poursuite du processus de simplification

- un élargissement du rôle du Commissaire à la simplification aux problématiques de la ruralité.
- un élargissement de la mission de la Commission Consultative de l'Évaluation des Normes sur l'adaptation des normes rurales
- une articulation entre DGCL « pôle juridique », Commissariat à la simplification et CCEN
- une poursuite amplifiée du processus de simplification avec création de la Commission Nationale de Simplification (CNS)
- renforcement des études d'impact
- renforcement des études d'évaluation

Mesures catégorielles relatives aux services publics :

- création de Groupements d'Intérêt Public (GIP) spécialisés dans l'ingénierie publique
- assouplissement de la RGPP en milieu rural : sécurité, hôpital, école
- renforcement ATESAT
- réaffirmation des rôles des Préfets de département
- substitution d'une culture de contrôle par une culture d'accompagnement administratif
- renforcement du rôle de diffuseur d'information des administrations d'Etat
- développement de l'ingénierie de projets auprès des collectivités territoriales et des acteurs locaux
- stage obligatoire en milieu rural des administrateurs
- création de 2500 Relais de Services Publics
- développement de la culture de réseaux ruraux (Poste, buralistes, notariat, réseau finance publique)
- opposabilité de la Charte des services publics en milieu rural
- création d'un correspondant ruralité auprès des Préfets de département

Développement des territoires

- démographie médicale : stage obligatoire en milieu rural des étudiants en médecine
- couverture numérique : développement très haut débit, télétravail et télécentre
- développement économique : activité agricole, forestière, artisanale, commerciale, indépendante...
- création de la Conférence départementale du développement économique
- renforcement des Zones de Revitalisation Rurales en Zones Franches Rurales
- simplification des procédures de commandes publiques pour les TPE en milieu rural
- diverses mesures d'amélioration du cadre de vie :

○ moratoire fermeture de classes

- o comptabilisation des enfants de deux à trois ans en milieu rural
 - o développement des dispositifs de garde
 - o assouplissement des règles d'urbanisme (PLU rural, constructibilité)
 - o développement des réseaux de transport en commun
 - o droit à la culture et aux sports en milieu rural
 - o renforcement de la péréquation
- développement du tourisme rural

TROISIÈME PARTIE

DETAIL DES MESURES PROPOSÉES

III – DETAIL DES MESURES PROPOSEES

III.1 – Gouvernance

III.2 – Droit : l’affirmation de nouveaux grands principes d’aménagement du territoire

III.3 – Organisation des services publics

III.4 – Technologie de l’Information et de la Communication (TIC)

III.5 – Développement économique – Commerce – Artisanat – Emploi

III. 6 – Agriculture

III. 7 – Forêt

III. 8 – Santé

III. 9 – Environnement. – Eau – Energie éolienne

III. 10 – Urbanisme

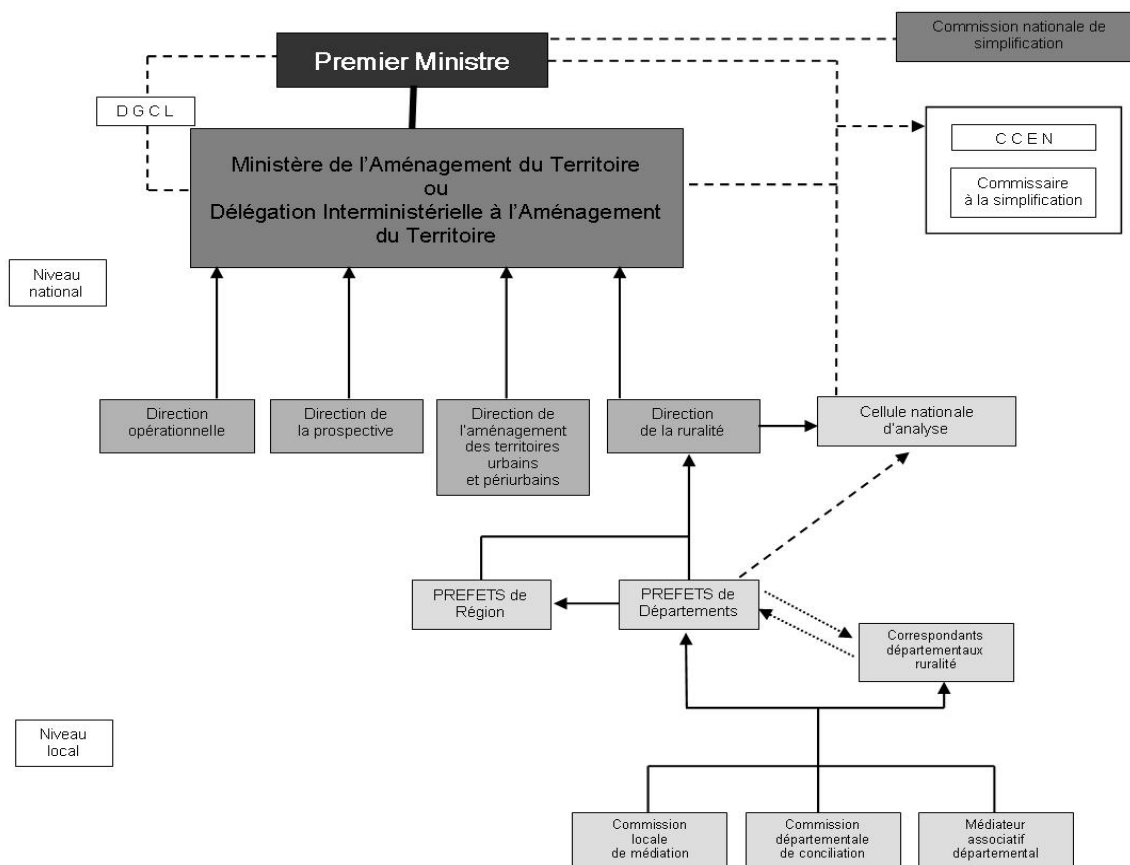
III. 11 – Tourisme

III. 12 – Education

III. 13 – Associations – Bénévolat – Culture – Sports – Loisirs – Activités traditionnelles

III.1 GOUVERNANCE « AMENAGEMENT DU TERRITOIRE »

1. Une nouvelle architecture « Aménagement du territoire »



2. Repositionnement de la DATAR

- **Situation actuelle**

Lors de ses travaux, la Mission a constaté que la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) ne remplissait plus les missions d'aménageur qui sont attendues sur le terrain. Si elle conduit des réflexions prospectives de long terme, elle ne dispose plus des moyens nécessaires pour mettre en œuvre des opérations concrètes identifiées dans les territoires. Plus largement, c'est la fonction d'aménageur du territoire qui a été progressivement délaissée par les administrations d'Etat, réduisant cette compétence à une attribution complémentaire lors de la constitution des équipes gouvernementales et la condamnant de fait à un nomadisme administratif.

- **Mesure proposée**

Afin de répondre à cette situation qui ne peut la satisfaire, la Mission souligne la nécessité de créer un Ministère de l'Aménagement du territoire de plein exercice, qui serait doté de capacités d'actions concrètes sur le terrain ainsi que de réflexions sur le long terme.

Reprenant les compétences exercées par la DATAR, ce Ministère pourrait être organisé en quatre directions :

- une Direction opérationnelle, qui serait chargée de définir et de mettre en œuvre les actions d'aménagement du territoire décidées par le Ministre ; elle reprendrait, par exemple, les compétences actuellement exercées par la DATAR en matière de pilotage de l'utilisation des crédits européens ou de conduite de projets ;
- une Direction de la prospective, chargée de réaliser les études de long terme sur l'évolution attendue – ou souhaitée – des territoires ;
- une Direction de l'aménagement des territoires urbains et périurbains, dont les attributions pourraient le cas échéant s'étendre aux tâches assurées actuellement par le Secrétariat Général au Comité Interministériel des Villes ;
- une Direction de la ruralité, plus spécifiquement en charge des politiques destinées aux territoires ruraux. Les principales thématiques traitées dans le présent rapport relèveraient de ses missions.

Le Directeur de cette dernière structure occuperait par ailleurs les fonctions de Commissaire national à la ruralité. Il serait le correspondant naturel du Commissaire à la simplification du droit ou du Comité Consultatif d'Évaluation des Normes. Il veillerait à ce que des questions en lien avec la ruralité soient bien prises en compte lors de l'élaboration des textes normatifs et synthétiserait les remontées d'informations relatives aux difficultés d'application des normes en milieu rural.

Plus spécifiquement pour ce qui concerne les enjeux de la ruralité, cette administration pourrait s'appuyer sur les correspondants ruralité auprès de chaque Préfet dont l'instauration est proposée par la Mission.

Par ailleurs, elle devrait pouvoir s'appuyer en tant que de besoin sur les compétences et l'expertise de la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur.

- **Modalités juridiques**

Il s'agit d'une décision de nature politique qui se traduirait par des mesures réglementaires.

III. 2 – DROIT : L’AFFIRMATION DE NOUVEAUX GRANDS PRINCIPES D’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Mieux concilier les principes d'égalité devant la loi et d'équité dans son application

- **Situation actuelle**

La multiplication et la superposition des normes juridiques font peser sur les citoyens des contraintes de plus en plus lourdes. Fondées sur le principe d'égalité des droits et des devoirs, elles tendent à uniformiser les comportements, sans tenir compte des réalités locales, en prenant souvent pour repères les conditions de vie des citadins et pour cible les paramètres d'un cadre de vie idéal.

Or, une grande partie de la population, qui vit hors des pôles urbains ainsi que les collectivités locales au sein desquelles elle réside, ploie sous le poids de contraintes démesurées par rapport à leurs besoins, à leurs conditions de vie et à leurs capacités financières.

Paradoxalement, dans le monde rural d'aujourd'hui, le principe d'égalité devant la loi tend peu à peu à devenir un facteur d'inégalité voire même d'iniquité.

Afin d'éviter la paralysie croissante du milieu rural et l'asphyxie de son économie, il est urgent que la norme s'humanise, qu'elle permette l'amélioration des conditions d'existence sans pousser inexorablement vers une standardisation des dispositifs et des comportements en décalage complet avec les aspirations et le cadre de vie des personnes qui y vivent.

- **Mesures proposées**

La Mission estime indispensable que soient adoptés des dispositifs permettant aux collectivités territoriales, dans le respect des principes et des obligations fixés par la loi, de proposer des mesures de substitution, lorsque les exigences de la norme imposent l'application de moyens techniquement impossibles à mettre en œuvre, insupportables financièrement ou manifestement disproportionnés compte tenu des objectifs poursuivis par la loi.

Il pourrait s'agir de :

- 1. la mise en œuvre par la loi du pouvoir de décision reconnu aux collectivités territoriales par l'article 72 de la Constitution. La mesure législative pourrait s'écrire ainsi :**

«ART. X

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret [en Conseil d'Etat].

Conformément aux dispositions de l'article 72 de la Constitution, ce décret précise les choix ou la nature des décisions, pris pour la mise en œuvre de la loi et qui seront laissés à l'appréciation des collectivités territoriales, eu égard à la nature ou à la configuration des lieux, aux besoins à satisfaire localement ou aux capacités financières des personnes tenues de s'y conformer.»

- 2. la reconnaissance d'un droit de proposer des mesures de substitution, proportionnées et équilibrées, lorsque le règlement impose des contraintes manifestement disproportionnées par rapport à l'objectif de la loi. La mesure législative, à caractère général et s'appliquant aux normes nouvelles comme au stock des normes déjà existantes pourrait s'écrire ainsi :**

« ART. X

Lorsque les textes, adoptés par voie réglementaire pour l'application d'une loi, imposent la réalisation de prestations ou de travaux nécessitant la mise en œuvre de moyens matériels, techniques ou financiers, disproportionnés compte tenu de la nature ou de la configuration des lieux, des besoins à satisfaire localement ou des capacités financières des personnes tenues de s'y conformer, celles-ci peuvent proposer à l'autorité publique concernée des mesures de substitution proportionnées, à la condition que celles-ci satisfassent aux objectifs poursuivis par la loi.

L'autorisation de déroger est donnée par le Préfet du département, au vu des justifications produites par les demandeurs et après avis de la commission de médiation locale.

Le présent article ne s'applique toutefois pas aux dispositions réglementaires qui sont la transposition de mesures internationales ou communautaires à caractère obligatoire ou qui ne sont que le rappel d'une obligation fixée par la loi. »

- 3. L'introduction systématique dans la loi là où un tel dispositif serait pertinent, de mesures d'adaptation spécifiques pour les territoires ruraux, à l'instar de ce qui existe actuellement pour l'Outre-mer. Un chapitre final de la loi pourrait regrouper l'ensemble de ces mesures.**

Une instruction particulière pourrait être donnée en ce sens aux administrations régaliennes et inscrite dans le guide regroupant l'ensemble des règles imposées en matière de légistique.

4. Dans le respect des obligations et des objectifs fixés par la loi, une habilitation générale pourrait être donnée par le Gouvernement aux Préfets, afin d'ajuster ou d'accepter, ponctuellement, des mesures de substitution, lorsque les obligations réglementaires apparaissent techniquement impossibles à mettre en œuvre ou disproportionnées par rapport aux objectifs de la loi.

2. Instaurer, pour la rédaction des textes, une prise en compte obligatoire des incidences des projets sur le monde rural

- **Situation actuelle**

Fondées sur le principe d'égalité des droits et des devoirs, les lois et les normes réglementaires tendent à uniformiser les comportements, sans tenir compte des réalités locales, en prenant souvent pour repères les conditions de vie des citoyens et pour cible les paramètres d'un cadre de vie idéal.

Une grande partie de la population, qui vit hors des pôles urbains, subit de ce fait des contraintes démesurées par rapport à ses besoins, à ses conditions de vie et à ses capacités financières.

Afin d'éviter la paralysie croissante de l'espace rural et l'asphyxie de son économie, il est urgent que la norme ne pousse plus inexorablement vers une standardisation des comportements mais prenne en compte la réalité des besoins et des difficultés du monde rural.

- **Mesures proposées**

1/ Introduction systématique dans la loi, là où un tel dispositif serait pertinent, de mesures d'adaptation spécifiques pour les territoires ruraux, à l'instar de ce qui existe actuellement pour l'Outre-mer. Un chapitre final de la loi pourrait regrouper l'ensemble de ces mesures.

2/ S'agissant des textes réglementaires, extension du domaine de vigilance du Commissaire à la simplification, actuellement focalisé sur les entreprises et les collectivités territoriales, aux problématiques de la ruralité. Par la transmission des observations du Commissaire à la simplification à la Commission Consultative d'Evaluation des Normes, cette dernière sera sensibilisée aux incidences des projets de normes sur la ruralité.

- **Modalités juridiques**

1/ Complément à apporter au guide de légistique.

2/ Complément à apporter à la définition des missions du Commissaire à la simplification.

3/ Complément à apporter aux instructions relatives aux études d'impact.

3. Élargir les études d'impact aux effets de nouvelles normes sur le monde rural

- **Situation actuelle**

La procédure de l'étude d'impact doit constituer un outil majeur afin d'améliorer la qualité de la réglementation. Créée en 1995, elle a vu son champ de mise en œuvre être progressivement élargi.

Ainsi, la loi organique du 15 avril 2009, qui intervient suite à la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, oblige le Gouvernement à accompagner tout projet de loi d'une étude d'impact. Cette étude expliquera notamment pourquoi l'introduction d'une nouvelle législation est nécessaire et ce que l'on peut en attendre.

Concrètement, l'étude devra exposer avec précision :

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;
- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;
- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;
- les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;
- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;
- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;
- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;
- s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental ;
- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

Pour les textes réglementaires, si l'étude d'impact n'est pas obligatoire, elle tend également à se développer progressivement.

Si le champ couvert par les études d'impact apparaît large, il ne couvre pas les conséquences de la mise en œuvre des nouvelles normes sur le monde rural. Ainsi, elles ne s'interrogent pas nécessairement sur l'applicabilité des mesures prévues par de petites collectivités, aux moyens nécessairement moindres. De ce fait, la plus-value des études d'impact pourrait être améliorée en examinant les conséquences d'un texte sur la ruralité.

- **Mesure proposée**

A chaque fois qu'une étude d'impact est réalisée dans le cadre du dépôt d'un projet de loi ou d'un projet de texte réglementaire, elle devrait envisager les effets des mesures prévues sur le monde rural.

- **Modalités juridiques**

Sans reprendre ou compléter le contenu de la loi organique de 2009, une instruction du Premier Ministre demandant aux membres du Gouvernement et à l'administration d'envisager, dans le cadre des études d'impact, les conséquences d'une mesure sur le monde rural apparaîtrait satisfaisante.

4. Favoriser l'émergence d'un véritable droit au « recours gracieux »

- **Situation actuelle**

La Mission a pu relever que dans la majeure partie des difficultés rencontrées entre administration et usager se pose un problème de compréhension et de prise en considération. Les cas de dysfonctionnements administratifs et de blocages avec refus peuvent être traités par la suite à travers un réexamen du dossier ou de la situation concernée si besoin avec un déplacement sur place.

- **Mesures proposées**

La Mission préconise l'émergence d'un véritable droit au « recours gracieux » qui mettrait les services instructeurs au cœur d'un véritable « dialogue ». pour tous dossiers, toutes demandes, toutes initiatives, l'accusé de réception administratif :

- mentionnerait la personne habilitée et le délai de réponse,
- préciserait qu'en cas de refus, une motivation positive accompagnerait la décision négative,
- ouvrirait un droit au « recours gracieux » qui obligerait l'administration à une réponse motivée dans un délai impératif, droit au recours gracieux qui serait désormais obligatoire avant tout recours contentieux.

5. Lancer un large mouvement de déréglementation et de clarification

- **Situation actuelle**

Environ 9 000 lois, 400 000 normes réglementaires s'appliquent de manière indifférenciée sur l'ensemble du territoire français. Ce stock normatif asphyxie, à l'heure actuelle, le développement des territoires ruraux. 10 % de la législation change chaque année créant ainsi une véritable insécurité juridique. « L'impôt papier » représente 4 à 5 points de PIB selon l'OCDE. Le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'Etat dénoncent, depuis plusieurs années, l'inflation ainsi que la logorrhée législatives. Par ailleurs, tout texte de loi entraîne par lui-même directives et instructions administratives. Enfin, la norme française qu'elle soit d'origine législative ou réglementaire est toujours élaborée au niveau national et se trouve ainsi inadaptée aux spécificités du monde rural.

- **Mesures proposées**

Au-delà de la nécessité de conduire les administrations centrales à une véritable culture rurale, il est nécessaire aujourd'hui de baisser le stock de normes applicables. Il est proposé en conséquence que chaque nouveau texte comporte la suppression de normes inutiles ou obsolètes au regard de la nouvelle norme proposée. Ce travail de « désengorgement normatif » sera complété de propositions émanant de la Commission Consultative d'Evaluation des Normes et du Commissaire à la Simplification dont les champs d'intervention respectifs auront été élargis à la problématique rurale. Cet important mouvement de déréglementation s'intégrera dans les mesures sus-énoncées tendant à la création du principe de proportionnalité et du principe de subsidiarité. Le législateur se devra enfin de poursuivre le mouvement de simplification initié ces dernières années à travers notamment le travail effectué par le rapporteur Etienne Blanc. Ce travail sera complété par un effort de clarification de concept administratif et juridique trop flou notamment en matière environnementale et d'urbanisme (hameau, ruine, rase...). Un guide de bonnes pratiques sera élaboré à l'adresse des usagers.

Dans toutes les lois à venir, la Mission préconise :

- la suppression de normes désuètes et inadaptées,
- instauration de diverses mesures spécifiques pour les territoires ruraux à l'instar de ce qui est fait pour les Dom-Tom, la Corse et l'Alsace-Moselle.

III.3 - ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS

1. Nommer un correspondant ruralité auprès de chaque Préfet

- **Situation actuelle**

Dans les départements confrontés à des difficultés d'intégration, des Sous-préfets chargés de la politique de la ville ont pour mission de coordonner l'action des services de l'État et de l'ensemble des acteurs publics dans ce domaine. Ils sont actuellement au nombre de 25. Dans les six départements les plus concernés par la politique de la ville, c'est même un préfet délégué à l'égalité des chances qui a été désigné.

Bien que les territoires ruraux soient également confrontés à des difficultés d'intégration et de développement, les services de l'État ne se sont pas dotés d'un acteur clairement identifié qui jouerait un rôle comparable à celui des Sous-préfets chargés de la politique de la ville dans les zones urbaines difficiles. Il en résulte un décalage d'implication dont pâtissent les territoires ruraux.

- **Mesure proposée**

Il est proposé d'instituer auprès de chaque Préfet un correspondant ruralité qui serait son interlocuteur désigné et privilégié sur les enjeux en lien avec cette thématique. Notamment, il serait celui qui serait chargé de faire remonter vers les administrations centrales les difficultés liées à l'application des normes dans le monde rural. A ce titre, il apparaît comme le correspondant naturel de la direction de la ruralité du ministère de l'Aménagement du territoire dont la création est préconisée par la Mission.

Le cas échéant, à l'image des initiatives conduites par les Sous-préfets chargés de la politique de la Ville, il pourrait être chargé de coordonner et d'animer l'action des services de l'État dans ce domaine.

La Mission considère que cette fonction pourrait, de manière optimale, être exercée par l'un des Sous-préfets du département concerné qui, en plus de ses compétences territoriales, serait en charge de cette mission sur l'ensemble du département.

Cette solution a l'avantage de placer le correspondant ruralité à un haut niveau administratif, de nature à bénéficier d'un pouvoir d'action et d'influence vis-à-vis de ses interlocuteurs. Par ailleurs, elle n'entraîne pas de nouvelle création de poste, et s'appuie sur l'organisation déjà existante.

- **Modalités juridiques**

Pas de modalités particulières. Une instruction du Ministre de l'Intérieur est suffisante.

2. Moratoire rural de la RGPP

- **Situation actuelle**

La modernisation de l'Etat et la nécessaire adaptation des services publics locaux ont conduit à une réorganisation profonde des services régionaux de l'Etat et des services départementaux de l'Etat

Cette restructuration a permis une économie des deniers publics et une optimisation à travers la mutualisation d'un certain nombre de services administratifs. Des efforts ont été notamment réalisés à travers l'émergence de deux nouvelles directions auprès des Préfets de département, une réorganisation de la carte judiciaire, une restructuration des services de comptabilité publique... Une prise en considération toute particulière peut aujourd'hui apparaître dans trois secteurs fondamentaux des territoires ruraux à savoir :

- les hôpitaux et l'accès aux soins,
- les écoles rurales,
- les services de sécurité (gendarmerie et police)

- **Mesure proposée**

Il est proposé un moratoire sur cinq ans sur toute restructuration des services publics en matière d'hôpitaux, d'écoles rurales, et de services de sécurité. Durant cette période, les services de l'Etat procéderont à un audit permettant d'analyser les ratios effectifs d'agents publics/population/superficie. Cet audit national permettra d'élaborer au terme d'un délai de cinq ans une organisation optimale dans les territoires ruraux.

3. Obligation de stage dans les territoires ruraux pour les fonctionnaires d'Etat

- **Situation actuelle**

Les fonctionnaires d'État qui, avant leur affectation et leur titularisation, accomplissent une période de formation dans une école de la fonction publique doivent accomplir plusieurs stages leur permettant de préparer leur prise de poste en renforçant leur connaissance de l'administration. Ces stages constituent également un moment privilégié pour découvrir les réalités du terrain et acquérir des expériences qui permettront au fonctionnaire titulaire de mieux appréhender les problèmes concrets auxquels il sera confronté.

Pendant ses travaux, la Mission a constaté que les territoires ruraux demeuraient largement méconnus des fonctionnaires d'État. Les acteurs de la ruralité, qu'ils soient élus, représentants associatifs ou issus de la sphère économique, ont régulièrement alerté la Mission sur le sentiment d'incompréhension qui caractérise régulièrement les relations qu'ils entretiennent avec des fonctionnaires qui ne connaissent pas les réalités du monde rural.

La Mission considère qu'il est nécessaire de sensibiliser les fonctionnaires d'État aux enjeux de la ruralité. Pour cela, elle estime que les stages réalisés dans le cadre de leur formation constituent un moment adéquat où ils pourraient se confronter aux territoires.

- **Mesure proposée**

Les écoles de la fonction publique pourraient rendre obligatoire la réalisation d'au moins un stage pour chaque élève dans une structure implantée en milieu rural. Les écoles seraient responsables des modalités d'organisation de ces expériences et veilleraient, en lien avec les maîtres de stage, à ce que l'élève puisse découvrir les réalités du monde rural pendant sa période de formation pratique.

- **Modalités juridiques**

Une circulaire du Ministre de la Fonction publique à destination des écoles de la Fonction publique d'État pourra préciser cette obligation, qui sera rappelée lors du renouvellement des contrats d'objectifs entre

chaque école et l'État. Le cas échéant, le non-respect de cette obligation pourrait entraîner une pénalisation de l'établissement concerné.

4. Mise en ligne de fiches de procédures accessibles aux élus locaux pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage développée par l'État

- **Situation actuelle**

Que ce soit à travers le dispositif de l'ATESAT (Assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire) pour les petites collectivités ou dans le cadre de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, l'État peut apporter une assistance d'ingénierie à la maîtrise d'ouvrage. Les prestations qui ne relèvent pas du régime de l'ATESAT s'exercent dans les conditions prévues par le code des marchés publics. Les domaines concernés sont notamment la voirie, l'aménagement et l'habitat. La mise en œuvre de ces soutiens mobilise un nombre d'informations variées et variables selon les projets et modalités applicables, que chaque responsable local doit recueillir au terme d'une recherche plus ou moins longue. La situation est compliquée par la fin des soutiens apportés par les fonctionnaires des services de l'équipement et de l'agriculture compte tenu de la restructuration de l'ingénierie publique d'Etat liée à la suppression des interventions de prestations d'ingénierie concurrentielles au 1er janvier 2012.

- **Mesure proposée**

Il est proposé de mettre à disposition, par exemple sur le portail Internet de chaque préfecture, des fiches de procédures accessibles aux élus locaux, qui seront autant d'outils utiles pour préparer la mise en œuvre des actions retenues. Ce dispositif pourrait être couplé à la mise en place d'un guichet unique pour le dépôt des demandes de subventions, et qui se situerait par exemple au niveau des sous-préfectures.

- **Modalités juridiques**

Pas de modalités particulières, il s'agit d'une question d'organisation *largo sensu*.

5. Faire respecter les engagements pris en application de la Charte sur les services en milieu rural

- **Situation actuelle**

Pour répondre aux préoccupations des acteurs locaux relatifs aux réorganisations des services publics, la Charte sur les services publics en milieu rural a été signée le 23 juin 2006 entre l'État et l'Association des Maires de France ainsi qu'une quinzaine d'opérateurs de services publics (La Poste, la SNCF, EDF, l'Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce, l'Office National des Forêts, la Caisse Nationale d'Assurances Vieillesse des Travailleurs Salariés, GDF, l'Association Nationale pour l'Emploi, le groupe des autorités responsables de transport, l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie, l'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers, la Mutualité Sociale Agricole, la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, la Caisse Nationale des Allocations Familiales et l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture).

La Charte fixe de nouvelles règles de jeu afin de répondre aux besoins des usagers en imposant une obligation de diagnostic et une concertation préalable à toute réorganisation des services publics ainsi qu'une obligation d'informer les acteurs locaux (Préfet, le Président du Conseil général et le Président de l'Association Départementale des Maires) de toute modification des services publics. En particulier, la Charte oblige qu'on avertisse deux ans à l'avance les élus locaux de toute fermeture d'école afin de laisser les collectivités s'organiser. Cependant, les élus locaux sont souvent placés devant le fait accompli lorsqu'il s'agit de suppressions des services publics.

Le protocole d'accord « + de services au public » prolonge les objectifs de la Charte en s'attachant plus spécifiquement à la concertation avec les opérateurs privés ou établissements publics. Le protocole a été signé le 28 septembre 2010 entre l'État et neuf grands opérateurs de services publics (La Poste, EDF, la SNCF, GDF Suez, Pôle Emploi, l'Assurance Maladie, la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, la Mutualité Sociale Agricole et l'Assurance Retraite), accompagnés de la Caisse des Dépôts et Consignations et l'Union Nationale des Points Information Médiation Multiservices. Le protocole est d'une durée de dix-huit mois et fait l'objet d'une expérimentation dans vingt-trois départements. De septembre 2010 (date de signature) au mois de décembre 2011, plus de deux cents projets ont été répertoriés et plus de cent projets de création d'offres de services mutualisés.

Pour autant, les exemples remontant du terrain permettent d'affirmer que les engagements pris sont inégalement respectés. Certes, une charte ne constitue pas formellement un contrat mais il importe de la doter de mécanismes incitant davantage à sa pleine application.

- **Mesures proposées**

Il est proposé de faire mieux respecter les engagements pris par les services publics dans la charte sur les services publics en milieu rural.

Inciter davantage l'application de la Charte

Afin de donner à la Charte son plein effet, il est proposé de la doter de mécanismes qui inciteront à sa pleine application par les administrations signataires, y compris les administrations de l'État. En cas de non-respect des engagements pris en matière de maintien d'un service public en milieu rural, la décision prise par l'organisme concerné ne serait régulière qu'à la condition qu'elle ait été précédée d'un rapport explicatif motivé transmis au Préfet, communiqué aux parties intéressées et dont le Préfet aura donné acte.

Lancement d'un Comité de suivi de l'application de la Charte

Afin d'améliorer l'application de la Charte, il est proposé de créer un Comité de suivi sous le pilotage des Préfets de Départements.

Rapport annuel du bon fonctionnement de la Charte

Il est proposé qu'un rapport annuel soit préparé. Il dresserait un état des lieux des engagements pris par les administrations en application de la Charte.

- **Modalités juridiques**

Mention complémentaire à la Charte.

6. Développement des Agences postales communales et des Relais-poste pour renforcer l'attractivité territoriale

- **Situation actuelle**

Dans le nouveau contrat de présence postale territoriale signé le 26 janvier 2011 entre l'État, l'Association des Maires de France et La Poste pour la période 2011-2013, La Poste s'est engagée à maintenir le nombre de points de contact en milieu rural. Cette mission d'aménagement du territoire est financée par un fonds postal de péréquation territoriale de 170 millions d'euros. Dans le cadre de cette Mission, La Poste recourt à différents moyens pour renforcer son ancrage territorial : les points information médiation multiservices (PIMMS), l'accès wifi dans les points de contact, les services à domicile et l'installation des distributeurs automatiques de billets (DAB) en milieu rural.

La mutualisation des services offerts dans l'enceinte d'une Agence postale communale peut constituer un atout pour une commune. À titre illustratif, en 2011 La Poste a renouvelé pour trois ans son partenariat avec l'Union Nationale des Points Information Médiation Multiservices. L'Union met en œuvre avec ses partenaires (l'État, les collectivités locales et des opérateurs privés et publics) de nouvelles formes de présence des services publics dans les territoires, destinés à faciliter l'accès des citoyens en situation vulnérable aux services publics et à faciliter la résolution des conflits liés à la vie quotidienne.

En 2011, La Poste a proposé aux Commissions Départementales de Présence Postale Territoriale (CDPPT) l'installation d'accès wifi dans trente-trois bureaux de poste.

Depuis 2010, La Poste expérimente de nouvelles missions qui proposent une gamme de services effectués à domicile par le facteur : l'installation de boîtiers de télévision numérique et boîtiers de téléassistance pour personnes âgées ; les relevés des compteurs à gaz et le portage de médicaments ; le portage de produits culturels ; un service de veille dans lequel le facteur passe au domicile de personnes fragilisées en fonction d'un calendrier préétabli et, en cas de problème, alerte le donneur d'ordre, en général la collectivité.

La Poste dispose de plus de 450 distributeurs automatiques bancaires en milieu rural. Suite aux Assises des territoires ruraux, le Premier Ministre a décidé, lors du Comité Interministériel à l'Aménagement et au Développement des Territoires de mai 2010, de lancer un premier plan rapide de déploiement de plus de

trente distributeurs automatiques bancaires par La Poste, dans plus de vingt départements, avant la fin du premier trimestre 2011. Il a également été proposé de rendre la mise en place et l'entretien des distributeurs automatiques bancaires éligibles au soutien du fonds de péréquation territoriale.

- **Mesures proposées**

Il est proposé de favoriser le développement des Agences postales communales et les Relais-poste pour renforcer l'attractivité territoriale, dans le cadre du renforcement de 35 millions d'euros du fonds postal de péréquation (135 à 170 millions d'euros).

Encourager la mutualisation des services autour de l'activité postale

Il est proposé de multiplier les conventions de partenariat pour poursuivre la diversification de la mutualisation des services auprès des points de contact de La Poste. Ceci permettra aux différents opérateurs d'associer leurs savoir-faire pour démultiplier l'offre de service accessible dans les collectivités locales.

Étendre le service d'accès wifi dans les points de contact

Il est proposé d'élargir la couverture d'accès wifi dans les points de contacts de La Poste en collaborant étroitement avec les collectivités territoriales qui se retrouvent en zones blanches.

Multiplier les services offerts à domicile

Il est proposé de poursuivre l'expérimentation et la multiplication des services offerts à domicile en renforçant les partenariats avec des opérateurs comme les fournisseurs d'énergie et les communes, pour le portage des produits culturels des bibliothèques et médiathèques.

Favoriser l'installation des distributeurs automatiques bancaires en collectivités territoriales

Il est proposé d'étendre le réseau des distributeurs automatiques bancaires dans les territoires sous-équipés.

- **Modalités juridiques**

Pas de modalités particulières.

7. Installer dans chaque département une Commission locale de médiation pour régler les situations de blocage ou de pré-contentieux entre les services de l'État et les collectivités et une Commission départementale de conciliation

- **Situation actuelle**

Lorsqu'il s'agit d'appliquer localement une norme, les modalités concrètes de mise en œuvre font régulièrement l'objet d'interrogations de la part des collectivités, mais aussi de l'autorité préfectorale. De fait, faire respecter une disposition parfois peu claire et / ou contraignante peut être à l'origine de tensions ou de litiges entre services de l'État et collectivités.

Que ces tensions soient liées à un manque de souplesse dans l'application des normes ou à la méconnaissance des possibilités de dérogations offertes par les textes, elles révèlent surtout les insuffisances du dialogue entre les différents acteurs publics. Cette insuffisance est d'autant plus dommageable que, souvent, des échanges approfondis et apaisés suffisent à lever les principales difficultés identifiées. A défaut, ils permettent aux acteurs d'exprimer les raisons de leur incompréhension et lèvent des obstacles qui pourraient subvenir ultérieurement.

Renouer les conditions du dialogue pourrait être résolu par l'installation, dans chaque département, d'une commission locale de médiation qui serait chargée de régler les litiges, les incompréhensions et les sujets de blocage entre les services de l'État ou leurs démembrements, et les diverses collectivités.

Cette idée reprend par ailleurs une proposition avancée par le sénateur Eric Doligé dans son rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales⁵. En effet, il avait rappelé qu'il était nécessaire de recréer au niveau local des instances d'échange capables de donner toute leur place au dialogue et à l'intelligence territoriale.

Cette commission se composerait de fonctionnaires honoraires de haut niveau et d'anciens élus ayant exercé pendant plusieurs mandats des responsabilités locales. Convoquée par le Préfet sur son initiative, elle rendrait des avis consultatifs au représentant de l'État dans le département qui seraient d'autant plus

⁵

Principe n° 14 : par la voie du dialogue et de la concertation, créer de la souplesse dans l'application des normes au niveau local. Rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales, page 69.

utiles qu'ils seraient éclairés par des hommes et des femmes de grande expérience ayant exercé selon le cas et du côté de l'administration et du côté des collectivités.

Le cas échéant et selon les contextes locaux, les compétences de cette commission pourraient, à la demande du Préfet, être élargies : le Préfet pourrait en effet la consulter *ab initio* sur les conditions de mise en œuvre d'une réglementation.

Une Commission identique serait mise en place pour tous les litiges entre usagers et administrations sans préjudice au rôle dévolu au Défenseur Des Droits

- **Mesure proposée**

Il est donc proposé d'instituer, dans chaque département, une Commission locale de médiation, composée d'anciens fonctionnaires d'État et d'anciens élus, qui serait chargée d'aider le Préfet à régler des situations de blocage ou des litiges entre les services de l'État et les collectivités en lui apportant à sa demande un avis consultatif, ainsi qu'une Commission départementale de conciliation.

- **Modalités juridiques**

Une mesure réglementaire du Ministre de l'Intérieur, voire une instruction à destination des Préfets, est suffisante pour mettre en œuvre cette proposition.

Un décret aurait l'avantage de sécuriser juridiquement son application et son périmètre d'intervention. Une circulaire lui accorderait une large souplesse d'adaptation au vu des contextes locaux.

8. Renforcer le maillage des relais de service public et mettre en place des bornes interactives

- **Situation actuelle**

Dans le monde rural, l'accès aux services publics est rendu plus difficile en raison de la dispersion des habitats, des contraintes de transports, ainsi que de la nécessité de rationaliser les implantations. Pour autant, maintenir les conditions d'un accès de proximité dans le cadre d'un maillage géographique adapté est indispensable afin de souligner l'égalité de tous les citoyens devant les services publics.

Afin de concilier les réalités géographiques et l'objectif de proximité des services publics, il est indispensable de réfléchir à l'aménagement de l'implantation de ces services publics qui doit pouvoir s'appuyer sur le développement des technologies d'accès à distance et notamment de l'administration électronique (e-administration). L'utilisation de ces technologies par les administrations, les collectivités et les particuliers, doit être encouragée afin de faciliter les mises en relation en évitant de faire de l'isolement géographique ou de la distance un obstacle à l'accès au service. De fait, les bornes interactives qui permettent un échange face à face avec un interlocuteur distant, et pas seulement des bornes déshumanisées, contribuent au rapprochement des administrations et des habitants du monde rural en favorisant les conditions de dialogue.

Ce développement de l'administration électronique peut se traduire par une densification du maillage des relais de service public (RSP). Structures d'accueil polyvalent du public, les RSP peuvent être portés par une mairie, une structure intercommunale, un service de l'État ou même une association. Ils ont pour objectif de permettre au public d'obtenir des informations et d'effectuer des démarches relevant de plusieurs administrations ou organismes publics depuis un point centralisé. Ils assurent ainsi un service de proximité et un accompagnement personnalisé, de nature à garantir la qualité de service tout en conservant l'idée de service de proximité. A moindre coût, sans avoir à contraindre chaque administration à maintenir une présence physique dans chaque territoire, un usager peut réaliser ses démarches à distance grâce à l'utilisation des capacités désormais offertes par la technologie.

Concrètement, un usager qui se rend dans un RSP est d'abord accueilli par un agent aux compétences transversales qui effectuera un premier travail d'information et d'orientation. A partir du relais, l'usager sera mis en relation avec l'administration la plus même de répondre à ses besoins, pour obtenir des

informations, être aidé dans la constitution d'un dossier ou suivre l'avancement d'un dossier préalablement déposé ou prendre de nouveaux rendez-vous qui pourront s'effectuer à distance à travers un visio-guichet. L'intérêt de la démarche est par ailleurs optimisé dans la mesure où un large nombre d'administrations sont connectées au réseau des relais de services publics.

A ce jour, on compte encore moins de 300 relais de service publics qui demeurent par ailleurs concentrés à 80% dans 4 régions. L'objectif est donc de conforter ce réseau et de l'étendre. En situation optimale, chaque chef-lieu de canton rural ou chaque établissement public de coopération intercommunale pourrait être doté de son RSP afin d'assurer un maillage sur l'ensemble du territoire.

Afin de favoriser le développement des RSP, une participation financière de l'État serait bienvenue et soulignerait l'importance que celui-ci accorde aux services de proximité. Actuellement, les RSP sont majoritairement financés par les communautés de communes, avec éventuellement un abondement du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Des financements communautaires à travers le fonds européen de développement régional (FEDER) pourraient être recherchés dans le cadre du démarrage d'un relais de service public (RSP). Les opérateurs pourraient également davantage participer au fonctionnement des RSP.

Enfin, dans l'objectif de minimiser les coûts tout en s'appuyant sur les structures déjà existantes, la Mission souligne tout l'intérêt d'associer des administrations déjà présentes sur le territoire avec un maillage satisfaisant (à l'image de la direction générale des finances publiques) ou des acteurs locaux, publics ou privés, qui incarnent la proximité auprès des usagers (à l'image de la Poste ou du réseau des buralistes). Certains d'entre eux permettent déjà d'assurer des connections en visio-guichet ; dans la mesure du possible, la recherche de synergies selon les capacités et les faisabilités locales devra être encouragée.

- **Mesure proposée**

Maintenir une présence publique de proximité en s'appuyant sur la présence de bornes interactives et, surtout, en confortant le rôle des relais de services publics dont le maillage pourrait être étendu à chaque chef-lieu de canton ou chaque chef-lieu d'établissement public de coopération intercommunale.

- **Modalités juridiques**

Les relais de service public sont labellisés par le Préfet de département. Une instruction rappellera l'intérêt de la démarche et invitera à renforcer le maillage territorial de ces dispositifs.

9. Prévoir des financements d'Etat pour les études de faisabilité portées par les collectivités locales nécessaires à tout projet significatif de développement

- **Situation actuelle**

Les collectivités en milieu rural ne disposent pas de l'expertise technique leur permettant de réaliser en régie des études préalables nécessaires à l'élaboration de projets importants, ainsi qu'à l'évaluation du bien-fondé de ces projets. Or, faute de disposer des moyens nécessaires, de telles études, généralement externalisées à des bureaux spécialisés, peuvent être occultées ou minimisées.

Afin d'aider les petites communes rurales à réaliser ces études, l'article 179 de la loi de finances pour 2011 a créé une dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Destinée à des collectivités soumises à des critères à la fois démographiques et de richesses fiscales, la DETR doit servir à financer des projets d'investissement dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural.

Si une subvention accordée au titre de la DETR ne doit pas avoir pour effet de faire prendre en charge tout ou partie des dépenses de fonctionnement courant, hormis celles accordées au titre d'une aide initiale et non renouvelable lors de la réalisation d'une opération, l'opportunité de réaliser une étude de faisabilité d'un projet pourrait être examinée comme critère de développement local et donc bénéficier d'un financement par cette subvention.

- **Mesure proposée**

Afin d'aider les collectivités territoriales à faire financer leurs études de faisabilité par des aides d'État, la DETR pourrait consacrer une enveloppe spécifique à l'ingénierie de projet, en particulier :

- les études d'opportunité et de programmation sur les domaines couverts par le DETR,
- les études de faisabilité sur les opérations couvertes par la DETR.

- **Modalités juridiques**

Il appartient *in fine* au Préfet, en lien avec la commission d'élus, de fixer la liste des opérations éligibles à subventionner. Il pourra être invité à encourager à faire financer les études de faisabilité nécessaires à tout projet significatif de développement par les crédits de la DETR, et la décision finale lui reviendra en pratique.

10. Élargir la composition de la commission consultative de l'évaluation des normes en désignant un élu représentant le monde rural

- **Situation actuelle**

Créée au sein du comité des finances locales (CFL) par l'article 97 de la loi de finances rectificatives n° 2007-1824 du 25 décembre 2007, la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) est chargée d'émettre un avis sur l'impact financier des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales et leurs établissements, ainsi que sur l'impact technique et financier des propositions de textes communautaires sur les collectivités territoriales et leurs établissements.

La commission peut également être consultée par le Gouvernement sur les projets de loi ou d'amendement concernant les collectivités locales.

A ce titre, le rôle consultatif de la CCEN permet, préalablement à l'adoption d'une mesure réglementaire, de donner le moyen aux représentants des collectivités territoriales de s'exprimer et de faire connaître leurs réserves éventuelles sur des normes qui leur sembleraient néfastes. Cette procédure constitue un moyen de lever des obstacles susceptibles d'intervenir postérieurement à l'adoption d'une nouvelle norme.

L'article R 1213-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que la CCEN se compose de vingt-deux membres du CFL, à savoir :

1. un député désigné par les membres du comité des finances locales mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 1211-2 ;
2. un sénateur désigné par les membres du comité des finances locales mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 1211-2 ;
3. deux présidents de conseil régional ;
4. quatre présidents de conseil général ;
5. deux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale élus au scrutin secret par les membres du comité des finances locales mentionnés au sixième alinéa de l'article L. 1211-2 ;
6. cinq maires élus au scrutin secret par les membres du comité des finances locales mentionnés au septième alinéa de l'article L. 1211-2 ;

7. trois représentants de l'État désignés par le Ministre de l'Intérieur parmi les quatre représentants mentionnés au deuxième alinéa de l'article R. 1211-13 ;
8. le représentant de l'État désigné sur proposition du Ministre chargé de l'économie mentionné au troisième alinéa de l'article R. 1211-13 ;
9. deux représentants de l'État désignés par le Ministre chargé du budget parmi les trois représentants mentionnés au quatrième alinéa de l'article R. 1211-13 ;
10. le représentant de l'État désigné sur proposition du Ministre chargé de l'outre-mer mentionné au sixième alinéa de l'article R. 1211-13.

L'analyse de la composition de cette commission met en évidence l'absence de représentants du monde rural, qui de ce fait n'y dispose pas d'élus clairement identifiés pour alerter les autres membres sur les problèmes que l'adoption d'une norme entraînerait pour les collectivités territoriales rurales et donc pour porter la voix du monde rural. Cette absence prive de fait la commission d'une compétence propre à anticiper des difficultés préalables.

- **Mesure proposée**

La Mission préconise de ce fait d'élargir la composition de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) afin d'y inclure un élu représentant du monde rural qui pourrait y exercer le rôle de vigie des territoires ruraux.

- **Modalités juridiques**

L'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales dispose que la composition de la CCEN est fixée par décret en Conseil d'État. L'élargissement de la composition de la commission suppose donc l'adoption d'un décret en Conseil d'État.

Par ailleurs, l'article R 1213-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les membres de la CCEN sont des membres du comité des finances locales (CFL). C'est donc en leur sein que devra figurer un représentant élu des collectivités territoriales du monde rural, qui sera choisi ensuite pour siéger à la CCEN. Il importe donc de prévoir, parmi les membres du CFL, la présence d'un représentant élu du monde rural.

L'article L1211-2 du code général des collectivités territoriales précise que le CFL compte, entre autres, quinze maires élus par le collège des maires de France, dont un au moins pour les communes situées en

zone de montagne, un pour les communes situées en zone littorale, un pour les communes touristiques et trois pour les communes de moins de 2 000 habitants. Il en résulte que, juridiquement, il n'existe pas d'obstacle pour prévoir que des représentants au CFL soient issus de communes connaissant des caractéristiques particulières, à l'image des communes rurales.

En pratique, la probabilité pour que ces trois maires proviennent de communes rurales est forte. Toutefois, en l'état du droit, rien ne le garantit absolument.

La solution la plus adaptée consisterait donc à :

- compléter l'article L1211-2 du code général des collectivités territoriales afin de préciser que, sur les trois maires représentant des communes de moins de 2 000 habitants au CFL, deux au moins soient des maires de communes rurales ;
- compléter l'article R 1213-1 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir au sein de la CCEN la présence d'au moins un maire issu d'une commune rurale et y siégeant en cette qualité.

11. Aménager les règles des transactions du service « France Domaine »

- **Situation actuelle**

Le service du domaine de la Direction générale des finances publiques a pour mission d'évaluer et vendre les biens, mobiliers et immobiliers, appartenant au domaine public ou privé des personnes publiques ayant décidé de leur cession. Les collectivités locales disposent, au niveau de chaque département, de ce service. Dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'État, la DGFIP (France Domaine) confie fréquemment aux notaires qui sont des officiers ministériels, le soin de réaliser l'audit juridique des projets de cessions immobilières et d'établir des actes notariés de cession ou d'acquisition au lieu et place des actes administratifs. La complexité des transactions, issue des modifications récentes de la législation (obligation de fournir différents diagnostics par exemple), impose plus de sécurité dans la rédaction des actes. Les notaires constituent un véritable réseau de proximité et ces officiers publics sont auprès des collectivités des interlocuteurs reconnus.

- **Mesure proposée**

La Mission propose de recourir obligatoirement pour toute transaction (cession ou acquisition) du service du domaine à l'acte notarié et non plus à l'acte administratif. Elle recommande également de solliciter, en outre, une évaluation du bien immobilier par les notaires pour les transactions complexes ou pour lesquelles une incertitude pourrait apparaître concernant l'estimation de sa valeur.

Dans cette hypothèse, l'autorité publique disposera de deux avis. En cas de divergence significative, la personne publique pourrait demander aux deux experts (le notaire et le service du domaine) de se concerter en vue de rapprocher leurs estimations et à défaut se référer à l'un ou l'autre des avis.

12. Constitution de Groupements d'Intérêt Public (GIP) pour favoriser l'ingénierie publique.

- **Situation actuelle**

En raison d'une mise en conformité du droit national au droit communautaire, les services de l'État ont mis fin à leurs missions non concurrentielles d'ingénierie publique. Les besoins couvrant les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat sont, pour les communes qui y sont éligibles, couverts par le dispositif de l'ATESAT (Assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire). Sont concernées les collectivités territoriales de moins de 10 000 habitants et les groupements de communes de 15 000 habitants ne disposant pas de service technique adéquat. Le cadrage des missions ATESAT ne permet pas nécessairement de répondre à tous les besoins des petites communes en matière d'ingénierie publique. Sans compter que certains volets de ces missions tels que la voirie peuvent à échéance des conventionnements en cours ne plus être reconduits localement faute de personnels de l'État disponibles. L'enjeu porte donc sur la capacité des collectivités, notamment les plus petites, à se doter d'une ingénierie publique en l'absence d'une offre adaptée du secteur concurrentiel. Les difficultés en matière d'ingénierie publique ont été soulignées par tous les acteurs rencontrés lors des déplacements de la Mission. Les réponses des Préfets attestent de ces problèmes et suggèrent souvent d'y remédier soit par une meilleure coordination entre intervenants, soit par la mise en commun de moyens aujourd'hui dispersés entre diverses autorités.

- **Mesure proposée**

En complément du développement de la mutualisation des moyens au niveau de l'intercommunalité, il s'agit d'encourager la création d'une structure *ad hoc* dédiée à l'ingénierie sous forme de Groupement d'Intérêt Public (GIP), dont le régime a été fixé à l'article 98 de la loi 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit et précisé par le décret récent du 26 janvier 2012. Les GIP sont des personnes morales de droit public, constitués par la signature d'une convention de groupement, soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé. Ces personnes y exercent ensemble des activités d'intérêt général, en mettant en commun les moyens humains, matériels et financiers nécessaires à leur exercice. Cette souplesse permettrait de réunir de manière organisée les moyens et capacités d'expertise

émanant de l'État, des collectivités concernées et de certains grands services publics. Afin de répondre aux besoins de conduite de projet notamment des petites communes ou communautés de communes.

Lorsqu'une telle mutualisation de moyens apparaîtra justifiée, sa mise en œuvre offrira de sérieux avantages :

- délais de réalisation de la conduite de projets plus courts,
- compétences partagées et par voie de conséquence niveau qualitatif amélioré,
- moindre coût de gestion et de fonctionnement des équipes.

On notera que ce dernier point n'est pas sans importance dans le contexte économique et financier actuel.

- **Modalités juridiques**

Pas de nouveau texte normatif.

Promouvoir le regroupement des moyens de diverses collectivités publiques.

Une instruction aux Préfets est nécessaire.

A noter que la convention constitutive du GIP doit être approuvée par l'État.

13. Systématiser auprès de l'autorité préfectorale de chaque département la constitution de comités locaux réunissant services de l'État et collectivités territoriales dans le cadre d'un fonctionnement en mode projet

- **Situation actuelle**

Dépositaire de l'autorité de l'État dans le département, le Préfet y a seul la responsabilité du respect des lois. Il exerce de ce fait une action de contrôle sur les initiatives des collectivités territoriales. Toutefois, notamment dans les départements ruraux, le Préfet peut jouer un rôle d'influence et d'impulsion de nature à favoriser le développement des initiatives économiques et sociales au niveau local.

A la tête d'une équipe resserrée incarnée par le collège des chefs de service de l'État dans le département, le Préfet doit être en mesure de mobiliser les directions départementales ainsi que les unités territoriales des directions régionales afin d'aider collectivités, investisseurs et porteurs de projets à conduire leurs initiatives.

Cette mobilisation pourra se traduire par la réunion de comités de pilotages locaux associant l'ensemble des services concernés par un projet ainsi que les collectivités impliquées, sous la présidence de l'autorité préfectorale – le cas échéant par un Sous-préfet d'arrondissement directement concerné.

L'adoption d'un fonctionnement de l'administration en mode projet doit permettre de légitimer les services de l'État en tant qu'acteur accompagnant les porteurs de projets dans leurs démarches et non comme une simple autorité de contrôle de dernier niveau.

Afin de donner aux Préfets de département les moyens de conduire ces actions, cette mesure pourrait utilement être couplée avec d'autres initiatives qui renforceraient par ailleurs sa capacité d'intervention :

- Déconcentrer au Préfet de région le niveau de décision pour les crédits du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). Une gestion locale de ces crédits, dont les procédures restent encore très concentrées et centralisées, rapprocherait le niveau de décision des acteurs du terrain et permettrait de raccourcir très sensiblement les délais. Cette déconcentration serait d'autant plus appréciée que les opérations subventionnées par le FISAC font l'objet d'importants cofinancements par la région et le département.

- Faciliter l'accès aux informations relatives aux financements des projets, à travers la réalisation et la publication d'un guide mis à disposition des publics intéressés.

- **Mesure proposée**

La constitution systématique de comités locaux de pilotage des projets selon les initiatives à aider et accompagner est de nature à atteindre cet objectif.

- **Modalités juridiques**

Une instruction du ministère de l'Intérieur rappelant l'intérêt d'un fonctionnement en mode projet sensibilisera l'autorité préfectorale à la démarche.

III.4 - TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (TIC)

4 - Technologies de l'Information et de la Communication (TIC)

1. S'assurer tout au long des processus de déploiement de l'Internet très haut débit (fibre optique) d'un équilibre entre zones denses et peu denses sur l'ensemble du territoire national**• Situation actuelle**

Alors que les communications électroniques se développent, les habitants et les entreprises des territoires ruraux ont de plus en plus de mal à accepter un retard dans l'accès au haut débit voire très haut débit. Les conséquences pour les entreprises sont des problèmes d'accès à la messagerie électronique, à Internet qui pénalise le développement économique y compris pour le travail à domicile. Pour les particuliers, sont en cause l'accès à des outils de communication et d'échanges de donnée (sites Internet, blogs, espaces d'expression, de commerce ou de prestations Internet (offres d'emploi, voyages, commerce en ligne).

Des dispositifs ont été mis en place. Par exemple, dans le cadre du programme national « très haut débit », six projets-pilotes ont été sélectionnés le 6 décembre 2010. Grâce à une participation de l'État de 2,5 millions d'euros, 7 000 lignes en fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) ont été déployées et sont actuellement en cours de commercialisation.

Le rapport Maurey sur l'aménagement numérique des territoires tend à réviser le programme national du très haut débit afin d'en accroître l'efficacité en soulignant que le programme s'en remet essentiellement aux opérateurs privés sans pour autant garantir le respect de leurs engagements. A l'inverse, les collectivités apparaissent excessivement contraintes dans leurs projets de déploiement et le fonds d'aménagement du territoire, censé les soutenir financièrement n'est pas toujours suffisamment abondé.

Situation actuelle du Haut débit

La mauvaise couverture en haut-débit d'une commune est due à l'éloignement des abonnés du nœud de raccordement auquel leurs lignes sont reliées. Pour améliorer la couverture de la commune par les réseaux haut-débit, plusieurs solutions techniques alternatives sont envisageables : technologies hertziennes terrestres (Wi-Fi, WiMax) ou satellitaires, modernisation de la boucle locale cuivre, etc. Un comité d'experts réuni sous l'égide de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) est chargé d'évaluer la faisabilité et la pertinence de différentes solutions techniques.

En décembre 2011, la France comptait environ 5 millions de foyers raccordés à la fibre optique, (dont 1 million environ selon la technologie dite FTTH) : c'est le chiffre le plus élevé d'Europe. En revanche,

seulement 10 % de ces foyers sont abonnés. Pourquoi ? Les campagnes d'abonnement des opérateurs commencent seulement, les résultats ne sont donc pas encore visibles, et les consommateurs attendent vraisemblablement de voir quels usages et quels services concrets ils pourront tirer du très haut débit fixe, compte tenu de la qualité du haut débit en France et des tarifs très bas dont ils bénéficient.

Les conseils généraux sont invités à élaborer un schéma départemental d'aménagement numérique. Dans les départements de faible densité de population, le coût moyen du raccordement haut débit des usagers est très élevé. En effet, les investissements des opérateurs de télécommunications privés s'orientent vers les zones fortement peuplées qui leur offrent des perspectives de rentabilité plus fortes. Les collectivités publiques et l'État doivent alors investir dans les zones rurales.

La mission a constaté lors de ses déplacements que la couverture en très haut débit est encore insuffisante dans les territoires ruraux.

- **Mesures proposées**

La Mission soutient les mesures issues du rapport Maurey et reprises dans la proposition de loi sur l'aménagement numérique en cours d'examen.

☐ prévoir le déploiement prioritaire du très haut débit dans les zones rurales.

☐ contractualiser les engagements des opérateurs sur la base de schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique dont l'adoption est rendue obligatoire, assortie d'un mécanisme de contrôle et de sanctions par l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

☐ préciser le réseau de financement des collectivités par le fonds d'aménagement du territoire.

☐ créer un comité de pilotage pour l'harmonisation technique des réseaux.

→ enfin, lancer une étude, qui aboutira mi-2012, pour évaluer le coût des déploiements et le modèle économique permettant de garantir à tous les ménages français, y compris ceux situés dans les zones les moins densément peuplées du territoire, leur raccordement au plus tard en 2025.

Les enjeux de ce programme concernent à la fois la cohésion sociale et le développement économique : l'accès de tous à l'ensemble des services publics et marchands de l'Internet à très haut débit, et le soutien au développement des industries de télécommunication, de contenus numériques et de services en ligne.

- **Modalités juridiques**

Mesures s'inscrivant dans le cadre du programme national très haut débit ouvert fin juillet 2011.

2. S'assurer d'une couverture en téléphonie mobile équilibrée entre zones denses et peu denses sur l'ensemble du territoire national

- **Situation actuelle**

Alors que les communications électroniques se développent, les habitants et les entreprises des territoires ruraux ont de plus en plus de mal à accepter un retard dans l'accès au téléphone mobile qui est également un moyen d'accès à internet mobile. Des dispositifs ont été mis en place.

Le gouvernement a lancé en 2003 le programme « zones blanches » avec pour objectif la couverture du centre bourg des communes qui ne sont couverts par aucun opérateur mobile.

Au 1er janvier 2009, chaque opérateur de télécommunications a rempli ses obligations de couverture. En outre, 99,82% de la population est couverte par au moins un opérateur mobile et 97,8% de la population sont couverte par les trois opérateurs mobiles à la fois.

Au 31 décembre 2011, le programme est réalisé à plus de 92% (reste 238 communes sur 3300).

Pour la téléphonie mobile 4G, l'attribution de la bande 800 MHz prend prioritairement en compte les impératifs d'aménagement numérique du territoire.

Pour la téléphonie mobile 4G (l'attribution de la bande 800 MHz), il est visé dans le cadre du programme d'aménagement numérique du territoire, une couverture de 99,6 % de la population d'ici 15 ans ; 90 % de la population de chaque département d'ici 12 ans ; la couverture d'une zone prioritaire de 40 % d'ici 5 ans (18 % de la population et 63 % du territoire les moins denses) et de 90% d'ici 10 ans.

Un groupe de travail réunissant les parlementaires, les représentants des collectivités locales, les opérateurs de télécommunications, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et les différentes administrations concernées a été lancé en 2012, dans le cadre des recommandations du rapport SIDO de mars 2011 « 2G, 3G, 4G : vers une couverture optimale du territoire en téléphonie mobile » et de l'examen de la proposition de loi visant à assurer l'aménagement numérique du territoire examinée en séance publique le 14 février. Ce groupe de travail vise à effectuer un bilan du programme zones blanches, lancé en 2003 et qui a permis d'équiper en téléphonie mobile les plus de 3 000

centres bourgs situés en zones blanches grâce à la mutualisation des infrastructures co-investissement entre opérateurs, Etat et collectivités territoriales pour un investissement de 600 millions d'euros au total. Lors de ses déplacements, la Mission a constaté que les territoires ruraux souffraient encore de manque de couverture mobile.

- **Mesure proposée**

La Mission soutient le mandat du groupe de travail mis en place par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en 2012, qui vise à proposer des modalités d'extension et de finalisation du programme zones blanches afin de desservir les dernières communes qui ne bénéficient pas encore de la téléphonie mobile. Il conviendrait d'associer des représentants des collectivités locales au groupe de travail lancé par les ministères économique et financier et d'assurer une mutualisation pour couvrir les centres-bourgs des communes du programme « zones blanches » d'ici 15 ans.

- **Modalités juridiques**

Pas de modalités juridiques particulières.

3. Développer, avec les technologies de l'information, le télétravail, la télémédecine et l'enseignement à distance

- **Situation actuelle**

Le développement de l'internet haut débit et très haut débit offre et offrira de nouvelles possibilités d'usage dans les territoires ruraux dans les domaines de la télémédecine, du télétravail et de l'enseignement à distance.

La télémédecine permet de rendre une offre de soins de qualité disponible dans les zones rurales dans un contexte de pénurie de médecins ou de professionnels de santé dans les territoires les moins denses.

Les téléconsultations par envoi de données (radio, échographie, analyses médicales) évitent dans certains cas à des patients de se déplacer sur de longues distances. Outre la dématérialisation des procédures existantes, la télémédecine devrait aussi être à l'origine du développement de nouveaux services.

Le télétravail consiste à effectuer un travail régulier hors de son entreprise (autre local, domicile...) en utilisant internet et les outils collaboratifs. Il reste une pratique peu répandue en France comme l'avait déjà souligné le rapport de 2006 de M. Pierre Morel A l'Huissier. En 2010, il ne concerne que 9 % des salariés français, contre 18 % en moyenne dans l'Union européenne et 25 % aux Etats-Unis. Pourtant, il présente des avantages non négligeables : le temps de trajet diminue, certains frais de fonctionnement de l'entreprise sont réduits et l'organisation du travail s'avère plus flexible.

- **Mesures proposées**

Ces mesures sont liées aux questions d'accessibilité à internet en haut débit et très haut débit. Des appels à projets et expérimentations permettront d'assurer le développement de ces mesures : télémédecine dans les territoires ruraux pour améliorer l'offre de soins sans négliger pour autant le développement de la présence de médecins et de personnels de santé dans les territoires ruraux ; télétravail afin de faciliter le

développement économique des territoires ruraux ; enseignement à distance, pour les langues par exemple mais aussi de nombreux autres domaines.

- **Modalités juridiques**

Pas de modalités juridiques particulières.

4 - Technologies de l'Information et de la Communication (TIC)

4. Télétravail

- **Situation actuelle**

L'adoption de la loi de simplification dite loi Warsmann ainsi que de la loi sur la résorption de la précarité dans la fonction publique proposée par le Ministre de la Fonction Publique François Sauvadet et dont le rapporteur a été le député Pierre Morel à l'Huissier, ont permis au télétravail disposer aujourd'hui d'une base juridique dans le droit positif français tant pour le secteur privé que le secteur public. Le développement du télétravail exige désormais une prise en considération toute particulière à travers l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques à l'adresse des Directeurs des Ressources Humaines.

- **Mesures proposées**

Afin de favoriser le développement du télétravail il est proposé que le secteur public soit à l'initiative d'expérimentations tant dans la fonction publique d'Etat que dans la fonction publique hospitalière et territoriale. Nonobstant le décret en Conseil d'Etat prévu par la loi sur la fonction publique, une circulaire du Ministre de la fonction publique précisera à l'adresse de l'ensemble des employeurs publics les modalités pratiques de la mise en œuvre du télétravail dans le secteur public.

III.5 – DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE – COMMERCE – ARTISANAT - EMPLOI

Renforcer l'attractivité économique des territoires ruraux**1. Accroître l'efficacité des dispositifs de soutien à l'économie rurale – Cas des Zones de Revitalisation Rurale (ZRR)**

- **Situation actuelle**

Le manque de lisibilité et la complexité des dispositifs de soutien à l'économie rurale limitent leur impact sur la compétitivité des territoires. Les dispositifs d'exonérations fiscales et sociales pour les créations d'entreprises dans les Zones de Revitalisation Rurale (ZRR) créées par la loi d'orientation et le développement des territoires de février 1995 ont été étendus en 2011 aux transmissions et reprises d'entreprises, pour une durée de 8 ans. Ces dispositions qui concernent les entreprises de moins de 10 salariés ne sont pas toujours connues des entrepreneurs.

- **Mesures proposées**

Afin de donner une meilleure attractivité au dispositif ZRR, il conviendrait de renforcer les bénéfices liés au régime par la création de Zones Franches Rurales (à l'image des Zones Franches Urbaines) complétée le cas échéant d'un zonage plus resserré et d'une révision de certains critères d'éligibilité.

Parallèlement il convient de renforcer les canaux d'information existants (chambres consulaires, experts comptables, services administratifs et fiscaux départementaux, collectivités territoriales) par des actions de communication animées par les préfetures. Ces modalités pourraient également être doublées d'actions de coordination avec les autres politiques de soutien mises en place à travers d'autres zonages, tels que les zones d'Aides à Finalité Régionale (AFR), zone de restructuration de la Défense, bassin d'emploi à redynamiser, auxquels sont attachés d'autres outils d'intervention. Les Zones de Revitalisation Rurales pourraient ainsi constituer le dispositif de référence auquel les autres actions se rattacheraient.

La Mission préconise également la mise en cohérence des zonages nationaux (ZRR) et européens (PAT (Prime à l'Aménagement du Territoire), AFR (Aide à Finalité Régionale)).

Une réflexion particulière sera menée pour les groupements d'employeurs, concept qui correspond aujourd'hui à une réponse adaptée aux problématiques économiques des territoires ruraux et plus particulièrement dans les secteurs agricole, artisanal et commercial.

- **Modalités juridiques**

Mesure de nature législative et réglementaire sauf pour ce qui concerne les actions d'information et de coordination.

2. Rendre éligible au dispositif ZRR une entreprise nouvellement créée à la suite d'une cession d'activité

- **Situation actuelle**

En Zone de Revitalisation Rurale, les créations ou reprises d'activités peuvent bénéficier d'exonérations d'impôts sous réserve de satisfaire aux conditions de l'article 129 de la loi de finances pour 2011, codifiées à l'article 44 quinquies du Code Général des Impôts. Le « II » de l'article aborde en détail les situations de création ou reprise d'activités. Il y est mentionné que les entreprises créées dans le cadre d'une extension d'activités préexistantes sont inéligibles aux aides. Le « III » de l'article précise que les exonérations ne s'appliquent pas aux créations et aux reprises d'activités dans les ZRR consécutives au transfert d'une activité précédemment exercée.

- **Mesures proposées**

Il est proposé d'étendre les aides ZRR aux entreprises nouvellement créées à la suite d'une cession d'activité.

- **Modalités juridiques**

Modifier l'article 44 quinquies du code général des impôts.

3. Simplifier et harmoniser l'accès aux financements pour les entreprises, en particulier pour Oséo

- **Situation actuelle**

L'accès aux informations et le traitement des dossiers de financement pour les petites entreprises est perçu comme difficile. En particulier les informations sont éparpillées et les formulaires différents. Oséo exerce trois métiers, l'aide à l'innovation, la garantie des concours bancaires et des investisseurs en fonds propres et le financement en partenariat.

- **Mesures proposées**

Mettre en place sur le portail d'Oséo un formulaire en ligne sur le modèle de ce qui existe pour le médiateur du crédit permettant à l'entreprise de présenter son projet et de définir ses besoins financiers.

Harmoniser les dossiers de demandes de financements publics, dans les services de l'État comme dans les collectivités territoriales. Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la mesure 40 des Assises de la simplification.

Déployé début 2012, le dispositif FSI Régions (Fonds stratégique d'investissement) permet de simplifier l'accès des petites et moyennes entreprises aux financements en fonds propres, en cohérence avec l'organisation d'Oséo. FSI-Régions, partenariat entre le FSI et Oséo est un outil de place doté de 350 millions d'euros par le FSI. FSI Régions peut investir directement dans les entreprises ou les accompagner vers un fonds partenaire. Les équipes de FSI Régions sont implantées dans les directions régionales d'Oséo. Cinq nouvelles implantations régionales s'ajouteront aux huit implantations déjà existantes.

- **Modalités juridiques**

Pas de modalités juridiques particulières.

4. Marché public pour les TPE en milieu rural

- **Situation actuelle**

Il apparaît bien souvent que les commerçants, artisans, très petites entreprises individuelles, professions indépendantes et libérales rencontrent des difficultés pour solliciter ou pour participer à la commande publique. La complexité des dossiers à remplir, le nombre de pièces à fournir, le suivi des appels d'offres sont aujourd'hui autant d'obstacles pour l'ensemble de ce monde économique qui fait la force des territoires ruraux.

Par ailleurs, les choix opérés font souvent ressortir essentiellement le critère prix au détriment du savoir-faire, du service après-vente et de la garantie d'une bonne exécution du marché.

- **Mesures proposées**

En complément du dispositif voté par le Parlement concernant le seuil de 15 000€ HT, il est proposé un dispositif de simplification du marché public en milieu rural pour tout projet inférieur à 90 000€ HT.

- **Modalités juridiques**

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités de ce dispositif spécialement adapté aux TPE situées en milieu rural

5. Mettre en réseau les différents acteurs du développement local

- **Situation actuelle**

Il apparaît que les différentes administrations et acteurs économiques sur le terrain travaillent dans leurs champs de compétence, ce qui est logique, mais n'ayant une approche des questions qu'à travers le filtre de leur objet social ou leur domaine d'intervention : fiscalité pour les directions régionales et départementales des finances publiques, aides pour les relais de services publics, thématiques postales pour les agences postales. Ceci n'empêche certes pas l'émergence de synergies potentielles mais pour autant ne la favorise pas alors que le développement de ces synergies est pourtant indispensable dans l'objectif d'assurer aux populations rurales des services de proximité de qualité.

- **Mesure proposée**

Il est proposé d'inciter les différents opérateurs publics et économiques locaux à développer un travail en réseau permettant notamment une mise en commun de moyens, adossé autant que possible aux services ou entités déjà présentes. Les acteurs de ce réseau se verraient ainsi proposer d'élargir leur champ d'activité traditionnel. Par exemple, les directions départementales des finances publiques pourraient être amenées à travailler avec les buralistes, qui distribuent déjà les timbres fiscaux ; les agences postales pourraient étendre la gamme de produits proposés à la clientèle aux formulaires CERFA (par exemple ceux se rapportant aux achats ou ventes de véhicules automobiles tels que les certificats de cession d'un véhicule), etc.

L'acteur le mieux implanté localement pourrait ainsi assurer divers services au public.

Cette mesure pourrait s'appuyer sur d'autres mesures proposées par la Mission :

- la mise en place de correspondants ruralité auprès de chaque Préfet,
- la constitution systématique de comités locaux de pilotage des projets,
- Encourager la mutualisation de services autour de l'activité postale,
- Renforcer les relais de service public labellisés par le Préfet de département.

- **Modalités juridiques**

Pas de modalités juridiques particulières.

6. Suivi de l'impact des dispositifs d'aide au niveau départemental – Conférence départementale du développement économique

- **Situation actuelle**

La mesure et l'évaluation au niveau départemental des dispositifs d'aide publique sont imparfaits. Les données disponibles sont parcellaires et ne permettent pas d'assurer un suivi fin des interventions et de leurs retombées sur le développement économique du département.

- **Mesure proposée**

Il est proposé d'instituer chaque année une « conférence départementale du développement économique » regroupant tous les acteurs institutionnels (services de l'État, collectivités, chambres consulaires, mais aussi professionnels bénéficiant d'une expertise reconnue : experts comptables, notaires...) pour faire un point sur l'état socio-économique du département afin entre autres de mesurer l'avancement des actions engagées, d'identifier les forces et les faiblesses pour orienter ou réorienter les soutiens aux territoires. Ce suivi sera basé notamment sur des tableaux de bord dont les indicateurs pertinents seront à construire compte tenu de ces objectifs (le cas échéant, il pourrait être fait appel dans une phase préparatoire à des professionnels tels que cabinets d'audit pour l'établissement de ces tableaux de bord). Au-delà d'une meilleure connaissance de l'impact des aides aux territoires, le rendez-vous annuel de la conférence départementale du développement économique sera l'occasion de mettre à disposition des acteurs publics et privés des informations et des outils en perspective de nouvelles actions selon les tendances à l'œuvre identifiées.

7. Soutien à l'attractivité économique des territoires – définition d'une stratégie de développement à partir de diagnostics partagés

- **Situation actuelle**

Les territoires ruraux disposent d'un potentiel économique diversifié important. L'approche et la connaissance qu'en ont les divers acteurs institutionnels et les milieux économiques paraissent encore trop cloisonnées.

- **Mesure proposée**

Définir dans chaque territoire une stratégie de développement économique reposant sur un diagnostic partagé entre les directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), les Régions, les Départements et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), en partenariat avec les milieux économiques eux-mêmes (chambres consulaires, experts comptables, syndicats, organisations professionnelles...).

La connaissance approfondie des forces et atouts des territoires combinée à une approche interministérielle des questions de développement économique est un facteur positif pour créer un environnement favorable aux entreprises. Cette stratégie de développement sera aussi prise en compte positivement dans les diverses formes de collaboration entre l'État représenté par les DIRECCTE et les divers niveaux de collectivités territoriales (contrat de projet Etat/Région-CPER, Pôles d'Excellence Rurale (PER), stratégie régionale d'innovation-SRI...).

- **Modalités juridiques**

Pas de modalités particulières, il s'agit d'une question d'organisation *largo sensu*.

8. Rendre attractifs les CAE dans le secteur non marchand en milieu rural

- **Situation actuelle.**

Toute personne qui bénéficie du dispositif CAE voit « son droit de tirage » attaché à la personne et non à la fonction. En d'autre terme, toute personne qui a bénéficié d'un CAE de 6 mois éventuellement renouvelable pour une période équivalente soit douze mois en tout a épuisé tout droit au CAE. Au regard de l'intérêt qui s'attache au recours au dispositif CAE dans les zones rurales, il convient d'assouplir cette règle en considérant dans les ZRR que le dispositif CAE est attaché non pas à la personne mais à la fonction.

- **Mesure proposée**

Tout employeur public et/ou privé (secteur non marchand) situé en ZRR peut disposer d'un ou plusieurs CAE d'une durée de six mois renouvelables une fois et faire appel à toute personne sans qu'aucune condition d'exercice antérieur en emploi aidé ne puisse lui être opposé. Cette mesure est de nature à faciliter les recrutements en CAE notamment dans les communes de moins de 2000 habitants.

9. Information et communication renforcées sur les dispositifs de soutien apportés par l'État et par les autres grands partenaires publics.

- **Situation actuelle.**

Une information complète et accessible manque encore souvent pour les porteurs de projet qui souhaitent sélectionner leur implantation au vu de critères d'attractivité des territoires intégrant entre autres dimensions les dispositifs de soutien apportés par l'État. Il apparaît que les informations sont éparpillées et les sources multiples. Les Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) apportent déjà des services reconnus à travers leurs plateformes électroniques, leurs actions de communication (lettres, brochures thématiques, vidéos) et leur réseau de « correspondants PME » chargés d'apporter un appui aux Petites et Moyennes Entreprises (PME) au niveau départemental. Mais il est en même temps essentiel que les différentes modalités d'aides proposées par les collectivités locales ou par d'autres entités publiques (Ubifrance par exemple) soient connues, facilement accessibles et le mieux possible coordonnées.

- **Mesures proposées**

Assurer une meilleure lisibilité de l'information quant aux dispositifs de soutiens publics de toute nature (financement, conseil, assistance...) en s'appuyant sur des structures d'interlocuteur unique et d'accès unique.

→ S'appuyer sur le numéro azur pour les PME. Le numéro Azur unique 0810 00 12 10 « soutien PME » permet d'orienter les PME, commerçants, artisans, professionnels libéraux qui rencontrent des difficultés dans leurs démarches administratives ou de financement, soit vers le médiateur du crédit, soit vers le correspondant PME de leur département.

→ S'appuyer sur les premiers portails régionaux d'accès aux aides publiques pour les entreprises, disponibles pour l'instant dans les régions Auvergne, Bourgogne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine. Adopter pour tous ces portails une structure de nom de domaine commune, les portails actuels proposant des appellations hétérogènes allant de « région x.biz » à « info-entreprises région y » en passant par « entreprendre en région z ».

- **Modalités juridiques**

Pas de modalités juridiques particulières.

10. Associer les commerces de proximité à l'exercice de missions de service public de proximité en complément d'une aide à l'installation

- **Situation actuelle**

Lorsqu'une collectivité souhaite assurer la présence, sur son territoire, d'un commerce local, elle lui permet régulièrement d'occuper de manière gracieuse des locaux municipaux, afin de favoriser la venue d'un gérant ou d'aider à assurer la pérennité financière de l'établissement.

La présence de commerces de proximité répond à une demande des collectivités comme des habitants. En ce sens, elle s'apparente à une activité de service au public. Si ces commerces bénéficient d'aides publiques, sous quelque forme que ce soit, il est légitime, en complément, de leur demander de rendre à leur tour des services de proximité au profit de la collectivité ou de ses habitants.

Cette pratique s'inspirerait des missions de service public que remplissent les gérants de débit de tabac, qui sont tenus de distribuer pour le compte de l'État des produits de service public correspondant à leur « charge d'emploi » comme les timbres fiscaux et postaux.

- **Mesure proposée**

Concrètement, la Mission suggère, par exemple, qu'une mise à disposition gracieuse des locaux se traduise par la possibilité pour les commerces de proximité d'assurer certaines missions d'intérêt général. Les services concernés et les conditions d'exercice de ces compétences se limiteraient à des services de proximité et seraient précisés préalablement dans le cadre des conventions de mise à disposition des locaux.

- **Modalités juridiques**

Une circulaire informant de la possibilité d'avoir recours à cette pratique apparaît suffisante.

11. Clarifier et modifier la réglementation relative aux débits de boissons notamment des licences de restauration pour les petites communes rurales

- **Situation actuelle**

La Mission a pu constater dans de nombreux départements, les difficultés que peuvent rencontrer les communes au regard de la législation et la réglementation relative aux débits de boissons notamment des licences de restauration de catégorie IV.

Il a été souligné la difficulté d’appréhender le rôle respectif des Préfectures, Mairies, Chambres Consulaires (CCI), Services financiers, Douanes, Parquets, Procureur de la République.

Par ailleurs, un certain nombre de communes rurales, au regard de la notion de derniers commerces de proximité se trouve en butte face à des licences qui sont très souvent atteintes de caducité.

- **Mesure proposée**

La Mission préconise une clarification de la réglementation et des procédures concernant la délivrance et la gestion des licences de débits de boissons.

Par ailleurs, la Mission préconise que la caducité ne soit acquise, pour une licence que souhaite acquérir ou a acquis une commune rurale, qu’au terme d’un délai de cinq ans.

12. Installation de Distributeurs Automatiques de Billets (DAB)

- **Situation actuelle**

L'accès à un Distributeur Automatique de Billets (DAB) n'est pas une facilité partagée par tous en zone rurale. Il est encore fréquent pour de nombreux habitants de faire des kilomètres pour retirer de l'argent. Sans compter l'impact négatif pour les commerçants installés dans des territoires sous-équipés. Il existe déjà un dispositif mis en place dans un contrat de présence postale territoriale signé entre l'État, la Poste et l'association des maires de France, qui prévoit l'installation de nouveaux distributeurs automatiques de billets dans les bureaux de poste de communes non équipées. Les critères d'éligibilité sont la faisabilité technique, la sécurité de l'emplacement et le respect des règles de concurrence avec un critère de distance minimale : implantation possible si le distributeur automatique de billets le plus proche est distant d'au moins cinq kilomètres ou vingt minutes en voiture.

- **Mesure proposée**

Impulser une démarche d'installation grâce à une intervention du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

→ Le Ministère est incité à rencontrer la Fédération Bancaire Française (FBF) afin de promouvoir le renforcement du maillage en distributeurs automatiques en demandant aux banques de détail de participer au développement des distributeurs en milieu rural.

→ Le Ministère est invité à encourager les banques coopératives ou mutualistes, et la banque postale, à s'engager clairement à assurer un meilleur maillage des territoires ruraux en distributeurs automatiques de billets.

→ Les banques de détail comme les banques coopératives ou mutualistes, et la banque postale pourront s'appuyer sur des partenariats avec d'autres acteurs économiques locaux (supermarchés, centres touristiques...) pour renforcer l'implantation de distributeurs automatiques de billets.

- **Modalités juridiques**

Pas de disposition particulière.

Simplifier les mesures administratives relatives à l'exploitation des petites carrières de roche ornementale en milieu rural afin de favoriser l'activité économique

Les carrières relèvent, pour ce qui concerne la protection de l'environnement, de la législation sur les installations classées, et pour ce qui concerne la protection de la santé et la sécurité des travailleurs, du code du travail. Cette réglementation peut constituer une charge excessivement lourde pour certains acteurs économiques, tels que par exemple les artisans lauziers qui doivent s'approvisionner dans les carrières.

13. Rendre cohérentes les durées d'exploitation de carrière et d'autorisation de défrichement en adoptant une durée identique

- **Situation actuelle.**

L'alinéa 3 de l'article L.515-1 du code de l'environnement indique qu'en cas de défrichement, la durée d'exploitation des carrières est limitée à 15 ans.

La loi n°2001-602 du 9 juillet 2011 d'orientation sur la forêt a permis de porter les autorisations de défrichement jusqu'à trente ans ; initialement, elles étaient limitées à quinze ans. Il y a donc un manque de cohérence entre la durée d'autorisation de défrichement et celle d'autorisation de carrière limitée dans un tel cas à quinze ans.

- **Mesure proposée**

Il s'agit d'allonger la durée d'exploitation des carrières à 30 ans dans tous les cas afin de s'aligner avec la durée de validité d'une autorisation de défrichement.

La proposition de loi relative à la simplification, actuellement en cours d'examen, propose cette mesure et la Mission soutient une telle mesure.

14. Dispense de garantie financière pour la remise en état des petites carrières

- **Situation actuelle**

L'article R.516-1 du code de l'environnement précise que toutes les carrières sont soumises à la garantie financière afin de couvrir, en cas de défaillance de l'exploitant, les opérations de remise en état du site.

Les exploitants de petites exploitations semblent rencontrer des difficultés pour obtenir ces garanties auprès des établissements de crédit. De plus, les petites carrières en difficultés ont souvent besoin de disposer de ces fonds pour impulser la croissance de leur entreprise.

- **Mesure proposée**

Dans le cadre de l'adoption d'un décret sur la remise en état des installations classées pour la protection de l'environnement présentant des risques importants de pollution des sols, il est envisagé de fixer un montant correspondant au coût de la mise en sécurité en dessous duquel il ne serait pas exigé de garantie financière.

Il pourrait être proposé un dispositif équivalent pour les petites carrières. Le montant proposé pourrait être de 75 000 euros, comme envisagé pour les garanties de remise en état des installations classées présentant des risques importants de pollution de sols.

15. Dispenser les entreprises sans salarié du contrôle des émissions de poussières

- **Situation actuelle**

La loi Warsmann 1 a rendu le code du travail applicable aux mines et carrières. Le décret « empoussiérage » n°94-784 du RGIE (Règlement Général des Industries Extractives) doit donc disparaître à terme au profit du code du travail qui sera alors complété ou adapté. Ce code impose le passage d'organismes accrédités pour réaliser les mesures de contrôle de poussières dans l'atmosphère des lieux de travail. Toutefois, pour les travailleurs indépendants du BTP, cette prescription n'est pas obligatoire (R.4535-8 et R.4412-12 du code du travail).

Les mesures de contrôle de poussières inhalables dans l'atmosphère des lieux de travail sont principalement effectuées pour protéger le salarié des émissions de poussières. Or, dans une entreprise sans salarié, cette disposition ne semble pas légitime. Les frais correspondants à ces contrôles sont à la charge de l'exploitant. Pour une telle entreprise, ces frais peuvent être importants.

- **Mesure proposée**

Il est proposé de dispenser les travailleurs indépendants dans les carrières du contrôle des teneurs en poussières dans l'atmosphère du lieu de travail.

16. Adapter pour les petites carrières la fréquence des contrôles des vibrations des équipements de travail

- **Situation actuelle**

L'article R.4444-2 du code du travail s'applique aux carrières (cf. décret 2009-781 du 23 juin 2009). Cet article prévoit que « l'évaluation des niveaux de vibrations mécaniques et, si nécessaire, le mesurage sont planifiés et réalisés par des personnes compétentes à des intervalles appropriés avec le concours, le cas échéant, du service de santé au travail ».

Les responsables des petites carrières sont ainsi contraints d'effectuer cette évaluation et éventuellement ce mesurage alors qu'ils appellent une connaissance des phénomènes vibratoires. L'intervention d'un tiers est donc souvent nécessaire induisant ainsi des coûts.

- **Mesure proposée**

Il est proposé de prévoir, par voie de circulaire, une fréquence de contrôle des vibrations des équipements de travail adaptée au cas des exploitations de petites carrières de roche ornementale.

17. Augmenter la périodicité de mise à jour des plans des carrières à ciel ouvert pour les petites carrières de roche ornementale

- **Situation actuelle**

L'article 15 de l'arrêté du 22 septembre 1994 relatif à l'exploitation des carrières impose aux exploitants des carrières à ciel ouvert de mettre à jour une fois par an leur plan d'exploitation. Il s'agit d'un plan sur lequel sont reportées les cotes d'altitude des points significatifs, les zones remises en état etc.

La mise à jour annuelle de ces plans est contraignante pour les exploitants. Elle nécessite du temps et des moyens financiers (géomètre) supplémentaires qui sont loin d'être négligeables pour les petites carrières alors que, d'une année sur l'autre, les carrières des petits exploitants présentent rarement des changements déterminants de par leur activité limitée.

- **Mesure proposée**

Il peut donc être envisagé, par voie de circulaire, de diminuer la fréquence de mise à jour de ces plans d'exploitations pour les petites carrières de roche ornementale en les faisant passer par exemple à cinq ans au lieu d'un an actuellement.

III.6 – AGRICULTURE

1. Renforcer la compétitivité des filières d'élevage françaises grâce à la recherche de rapprochement de la réglementation française avec la directive IPPC (2008/1/CE)

- **Situation actuelle**

La directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 dénommée directive « Integrated Pollution Prevention and Control » (IPPC) fixe dans le domaine de l'élevage des seuils de taille d'élevage qui rendent obligatoire l'obtention d'une autorisation des autorités dans l'Union européenne :

- pour la production porcine : plus de 2 000 emplacements pour les porcs de plus de 30 Kg ou plus de 750 emplacements pour les truies,
- pour la production de volailles : plus de 40 000 emplacements.

La directive 85/337 du 27 juin 1985 dénommée directive « étude d'impact » impose également aux Etats membres la réalisation d'une étude d'impact et d'une enquête publique dans certaines conditions.

En outre, dans le cas des élevages visés par son annexe I (dont les seuils sont plus élevés que ceux de la directive IPPC), cette directive prévoit la réalisation d'une étude d'impact et d'une enquête publique pour les projets d'élevages intensifs visés à l'annexe II, soit sur la base d'une analyse au cas par cas, soit sur la base de seuils et critères définis par l'Etat membre. Le choix fait par la France d'utiliser des seuils et critères impose selon la DGPR (Direction générale de la prévention des risques) du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) que ces derniers soient suffisamment bas pour garantir l'absence d'impact sur l'environnement, la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne étant particulièrement développée sur ce point.

Le droit français qui intègre les exigences de ces deux directives apparaît plus exigeant que chez nos partenaires européens. Il définit en effet une seule série de seuils et critères qui valent pour l'obligation de produire une étude d'impact et l'obligation d'obtenir une autorisation administrative d'exploiter après

enquête publique. Les installations visées répondent au régime spécifique des installations classées pour la protection de l'environnement (Art L 511-1 du livre V, Titre 1 du code de l'environnement).

Les seuils pour l'obtention d'une autorisation administrative intégrant une étude d'impact sont :

- pour la production porcine, plus de 450 emplacements pour les porcs de plus de 30 Kg ou plus de 150 emplacements pour les truies,
- pour la production de volailles plus de 30 000 animaux-équivalents,

La réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) fixe également des seuils d'autorisation pour des élevages non concernés par la directive IPPC mais concernés par la directive étude d'impact :

- pour les veaux ou bovins d'engraissement, plus de 400 animaux,
- pour les vaches laitières, plus de 200 animaux.

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 a apporté des simplifications de procédures applicables aux élevages soumis à autorisation. Elle a fixé notamment des délais maximaux pour les différentes phases de l'instruction des dossiers d'élevage soumis à autorisation et dont l'instruction a été transcrite sous forme de note du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) aux Préfets du 12/11/2011 (Direction générale de la protection des risques – Service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement). Elle permet également d'exonérer d'étude d'impact et d'enquête publique les modifications consistant en des modernisations d'exploitations ou des regroupements inférieurs à 400 vaches laitières ou 900 porcs de plus de 30 Kg ou 300 truies (décret n°2011-63 du 17 janvier 2011 relatif au regroupement et à la modernisation de certaines installations d'élevage). Le Président de la République, lors de ses vœux à la profession agricole de 2011 a en outre souhaité que ces textes soient complétés pour les exploitations laitières de la mise en œuvre d'un régime d'autorisation simplifié dit d'enregistrement, la nomenclature des installations classées a ainsi été modifiée par décret du 15 juillet 2011.

Malgré ces assouplissements la réglementation française reste encore beaucoup plus contraignante que la réglementation communautaire appliquée par nos voisins en matière de création et d'extension d'élevage.

En effet, en reprenant les sources de la Direction générale de la prévention des risques de 2011, les élevages français qui relèvent du régime de l'autorisation ICPE mais qui sont en dessous des seuils du régime communautaire IPPC sont :

- pour les bovins estimés à 1 000 élevages sur les 47 000 élevages français, soit 2 % des élevages,
- en aviculture, 1 300 poulaillers sur les 15 000 élevages français soit 9 % des élevages,
- pour les élevages de porcs, 8 500 élevages sur les 15 500 élevages, soit 55 % des élevages.

- **Mesures proposées**

Dans un contexte économique global critique de concurrence entre les Etats membres de l'Union européenne dans les filières d'élevage et d'application de nouvelles directives européennes sur le bien-être animal (directive 1999/74/CE) qui imposent la réalisation de nouveaux investissements dans les bâtiments d'élevages pour agrandir les places d'élevage, les élevages de volaille ayant dû se mettre aux normes pour le 1^{er} janvier 2012 et les élevages de porc devant le faire pour le 1^{er} janvier 2013, la réglementation française pourrait dans certains cas mettre à mal la compétitivité de nos filières porcines et de volaille vis à vis de nos partenaires européens et fait peser un risque réel de déclin sur ces filières, tout particulièrement pour la filière porcs qui représente de l'ordre de 100 000 emplois.

A l'exemple de ce qui a été mis en place pour les élevages laitiers qui a introduit un niveau supplémentaire dans la nomenclature des ICPE, l'enregistrement, situé entre le régime de la déclaration et celui de l'autorisation suivant la taille de l'élevage et qui a pour conséquence une décision au cas par cas du Préfet de prescrire ou non la procédure d'enquête publique, il est préconisé de créer dans la nomenclature ICPE une rubrique enregistrement pour :

- les élevages de porcs entre 450 et 2 000 porcs de plus de 30 Kg ou entre 150 et 750 reproducteurs porcins,
- les élevages de volailles entre 30 000 et 40 000 places.

- **Modalités juridiques**

Modifier l'annexe A de l'article R.519-9 du code de l'environnement rubriques n° 2101-3. élevage de vaches allaitantes, n°2102 porcs (établissement d'élevage, vente, transit, ...) en stabulation ou en plein air et

n° 2111 volailles, gibiers à plume (activité d'élevage, vente,...) pour les élevages de volailles en introduisant un régime de l'enregistrement, classe E, entre 100 et 200 vaches allaitantes, entre 450 et 2 000 porcs de plus de 30 Kg ou entre 150 et 750 reproducteurs porcins et entre 30 000 et 40 000 places de volailles.

Fixer par arrêté les modalités d'application de ce régime donnant au Préfet le pouvoir de prescrire ou non la procédure d'enquête publique après avis d'une commission départementale qui devra être constituée.

2. Dématérialisation des démarches administratives - déploiement d'un espace personnel sous TéléPAC

- **Situation actuelle**

TéléPAC (site internet des téléservices des aides de la PAC) permet aux exploitants de réaliser chaque année leurs demandes d'aides agricoles communautaires en ligne. Le développement de l'usage de cet outil par les déclarants constitue un chantier prioritaire du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT). En effet, le Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 en a fait l'une des nouvelles mesures de réforme confiées au ministère en charge de l'agriculture. L'objectif fixé en 2010 par le Ministre est d'atteindre 80 % de télédéclarations à partir de 2013. En 2011, le taux de télédéclaration s'élevait déjà à 54 %.

Dans ce cadre, un comité de pilotage ministériel déploie chaque année des actions. Ainsi, en 2012, il est notamment prévu de permettre une meilleure appropriation de la télédéclaration par les usagers en développant la personnalisation d'un module de l'outil. Il a été décidé de favoriser un usage tout au long de l'année de l'outil par les déclarants. L'idée est d'instaurer un réflexe « TéléPAC » en faisant en sorte que le système rende un service nouveau, afin de décloisonner les connexions qui se limitaient jusqu'ici à la seule période de télédéclaration.

Ainsi, l'utilisateur pourra trouver un espace personnalisé où sera entreposé l'ensemble de ses formulaires pré-remplis et de ses courriers administratifs.

- **Mesure proposée**

Le développement de TéléPAC constitue un chantier prioritaire du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT) qui s'inscrit dans le cadre plus vaste du développement de l'administration électronique, fondamental pour répondre aux enjeux suivants :

- o améliorer la qualité des services fournis aux agriculteurs (sécurisation des déclarations, développement de l'autonomie, service de proximité ouvert 24h sur 24h...),
- o contribuer à développer l'économie numérique au sein du monde rural et du secteur agricole en particulier,
- o accroître l'efficacité de l'administration pour le traitement et l'instruction des dossiers de demande d'aides agricoles.

- **Modalités juridiques**

Il s'agit de donner un avantage à la télédéclaration, en offrant via TéléPAC un nouveau service à valeur ajoutée pour le déclarant. La principale fonctionnalité supplémentaire permettra un accès en ligne, en dehors des périodes de télédéclaration, à un espace de données personnelles. Dans ce module, les exploitants (qu'ils soient télédéclarants ou non) peuvent consulter tout au long de l'année l'ensemble de tous les courriers administratifs dont ils sont destinataires: référence herbe, lettre de fin d'enregistrement, notification des Droits à Paiements Uniques (DPU),...

L'archivage des informations sera pluriannuel et tous les courriers édités depuis fin 2010 seront à disposition, consultables et imprimables. De plus, seront mis en ligne les dossiers pré remplis, téléchargeables et imprimables des déclarants. En dehors de la période de télédéclaration, les télédéclarants ont accès à la consultation de leur dernier dossier télédéclaré sous format non-modifiable (pour des raisons réglementaires). L'archivage des données de déclaration sera annuel.

3. Simplifier les réglementations pour favoriser les circuits courts en agriculture

- **Situation actuelle**

Les entreprises du secteur alimentaire qui manipulent des denrées alimentaires d'origine animale doivent appliquer les prescriptions du règlement CE n°852/2004 ainsi que celles du règlement CE n°853/2004. Toutefois ces règlements autorisent l'application par chaque État membre de mesures spécifiques permettant aux entreprises de poursuivre l'utilisation de méthodes traditionnelles de production, de transformation et de distribution des produits ou de répondre aux besoins des établissements situés dans des régions soumises à des contraintes géographiques particulières dès lors que la sécurité des aliments est garantie. Les services de la Commission européenne ont selon ce principe élaboré des documents de travail destinés à faciliter la compréhension de certaines dispositions en matière de flexibilité prévues dans le « paquet hygiène ».

Or ces réglementations sont appliquées en France, au même niveau de contraintes, indifféremment aux petites structures fermières ou artisanales, qui assurent la commercialisation de leur production en circuit court, qu'aux industries agroalimentaires qui transforment des quantités conséquentes de produits d'origine animale.

- **Mesures proposées**

1 - La Direction Générale de l'Alimentation du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire a récemment introduit des mesures de flexibilité dans la filière lait et produits laitiers à travers une note de service DGAL/SDSSA/N2011-8239 du 7 novembre 2011. Pour les petites structures fermières la flexibilité porte sur la construction, la configuration et l'équipement des établissements, ainsi que sur la mise en œuvre de la méthode HACCP (« Hazard analysis critical control point » – Analyse des dangers, points critiques pour leur maîtrise) relayée par un guide de bonne pratique d'hygiène « produits laitiers fermiers ».

Ces dispositions prises en faveur de la transformation laitière fermière ne sont pas aujourd'hui totalement assimilées par tous les exploitants, conduisant à des distorsions d'approche entre départements, préjudiciables aux exploitants. Une harmonisation apparaît donc indispensable.

La note de service précitée permet en outre d'harmoniser l'appréhension de ces questions par les inspecteurs des directions départementales en charge de la protection des populations.

2 - Par ailleurs, fort de cette expérience de mise en place d'un dispositif de flexibilité dans la filière lait et produits laitiers, l'extension de ces dispositifs aux secteurs de la découpe de viande à la ferme sera à mettre en œuvre en 2012.

3 - Enfin l'arrêté du 18 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux produits d'origine animale et aux denrées alimentaires en contenant, modifié par l'arrêté du 28 décembre 2011, fixe à 80 km la limite maximale autorisée de distance du site de production pour assurer la commercialisation des produits et des dérogations possibles à 200 km du siège de l'exploitation. Une adaptation locale de ces règles de distance, en secteur de montagne en particulier, mériterait d'être étudiée afin de tenir compte des contraintes spécifiques des territoires tout en tenant compte du risque de concurrence vis-à-vis du commerce de détail des produits alimentaires.

- **Modalités juridiques**

1 – Harmonisation de la flexibilité dans la filière lait et produits laitiers : Il serait sans doute utile que le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire (MAAPRAT) mette à disposition sur son site un portail à l'attention des agriculteurs souhaitant s'engager dans la transformation à la ferme des produits de l'exploitation et leur vente en circuit court avec des liens sur les réglementations en vigueur et les contacts au sein de l'administration et de l'APCA (Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture).

2 – Mise en place de la flexibilité dans le secteur de la viande : un guide de bonnes pratiques d'hygiène de découpe de viande et la circulaire de mise en œuvre de la flexibilité pour ce secteur seraient à réaliser par le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire (MAAPRAT).

3 – Une circulaire pourrait préconiser de fixer dans chaque département, après harmonisation régionale, les distances du siège de l'exploitation autorisées pour la vente des produits en vente directe en tenant compte des contraintes propres aux territoires et dans la limite de la distance dérogatoire de 200 km fixée dans l'arrêté du 18 décembre 2009. Ces critères seraient à arrêter par chaque Préfet après avis de la Commission Départementale d'Orientation Agricole.

4. Supprimer les incidences sur le régime d'imposition des exploitants agricoles des indemnités versées au titre du Fonds national de garantie des calamités agricoles

- **Situation actuelle**

Conformément aux articles 64 et 69 du code général des impôts, le bénéfice imposable des exploitants agricoles est évalué forfaitairement dans la mesure où les recettes de l'exploitation ne dépassent pas 76 300 euros. Les exploitants sont soumis au régime réel simplifié si les recettes dépassent ce montant mais restent inférieures à 350 000 euros. Au-delà ils sont imposés selon le régime réel normal.

Les aides versées au titre du fonds national de garantie des calamités constituent pour les exploitants soumis à un régime réel d'imposition un produit imposable dès lors qu'elles ont pour objet de compenser des pertes de recettes ou des charges déductibles par nature. Il n'en est pas de même en ce qui concerne l'évaluation forfaitaire, dans la mesure où le bénéfice est réputé tenir compte de toutes les recettes et charges liées à l'exploitation.

L'article 69 du code général des impôts dispose par ailleurs que le régime d'imposition des exploitants agricoles est déterminé en fonction de la moyenne des recettes des deux années civiles précédentes. L'article 38 sexdecies A de l'annexe III au code précité précise que les recettes à retenir s'entendent de toutes les sommes encaissées au cours de l'année civile. Ces sommes comprennent notamment les subventions et primes destinées à compenser un manque à gagner ou qui présentent le caractère d'un supplément de prix.

Malgré cette dernière disposition qui permet de réduire une recette exceptionnelle liée au versement des indemnités, les agriculteurs victimes de calamités agricoles qui bénéficient du régime des indemnités au titre du fonds national de garantie des calamités agricoles peuvent se voir changer de régime d'imposition du fait du versement différé sur l'année suivante des indemnités, augmentant de la sorte les recettes perçues cette année.

Ce dispositif, qui apparaît assez injuste du fait qu'il peut conduire à une sur-imposition des exploitants agricoles soumis au régime forfaitaire les 2 années qui suivent l'année des calamités agricoles, a fait l'objet

de dérogations à titre exceptionnel pour les sécheresses de 2006 et de 2009 autorisant de ne pas tenir compte des indemnités versées pour la détermination du régime d'imposition applicable.

- **Mesure proposée**

Rendre systématique ce dispositif, aujourd'hui dérogatoire et exceptionnel, en autorisant de ne pas tenir compte des indemnités versées pour la détermination du régime d'imposition applicable.

- **Modalités juridiques**

Modification de l'article 38 sexdecies A de l'annexe III du code général des impôts.

5. Supprimer les incidences sur le régime d'imposition des exploitants agricoles liées aux versements différés des aides découplées de la PAC

- **Situation actuelle**

Conformément aux articles 64 et 69 du code général des impôts, le bénéfice imposable des exploitants agricoles est évalué forfaitairement dans la mesure où les recettes de l'exploitation ne dépassent pas 76 300 euros. Les exploitants sont soumis au régime réel simplifié si les recettes dépassent ce montant mais restent inférieures à 350 000 euros. Au delà, ils sont imposés selon le régime réel normal.

Les aides versées au titre des aides découplées de la politique agricole commune (PAC), les indemnités compensatrices de handicap naturel (ICHN), la prime herbagère agri-environnementale (PHAE) et la prime versée au titre des mesures agro-environnementales territorialisées (MAET) constituent pour les exploitants soumis à un régime réel d'imposition un produit imposable. Il n'en est pas de même en ce qui concerne l'évaluation forfaitaire, dans la mesure où le bénéfice est réputé tenir compte de toutes les recettes et charges liées à l'exploitation.

L'article 69 du code général des impôts dispose par ailleurs que le régime d'imposition des exploitants agricoles est déterminé en fonction de la moyenne des recettes des deux années civiles précédentes. L'article 38 sexdecies A de l'annexe III au code précité précise que les recettes à retenir s'entendent de toutes les sommes encaissées au cours de l'année civile. Ces sommes comprennent notamment les subventions et primes versées au titre de la PAC.

Malgré cette dernière disposition qui permet de réduire une recette exceptionnelle qui serait liée au versement différé des aides l'année suivante, les exploitations agricoles soumises au régime forfaitaire peuvent se voir changer de régime d'imposition du fait de ce versement différé venant s'ajouter au versement de ces mêmes aides l'année en cours, augmentant de la sorte les recettes perçues au cours de celle-ci.

Ce dispositif apparaît assez injuste du fait qu'il peut conduire à une sur-imposition des exploitants agricoles soumis au régime forfaitaire les 2 années qui suivent l'année au cours de laquelle les aides auraient dû être versées, du fait d'un retard dans le versement des aides qui ne serait pas imputable à l'exploitant agricole.

- **Mesure proposée**

Pour les aides ICHN (Indemnité compensatoire handicap naturel), PHAE (Prime herbagère agro-environnementale) et MAET (Mesures agroenvironnementales territorialisées) qui seraient versées l'année suivant celle au cours de laquelle elles auraient dû être payées, favoriser l'étalement de l'imposition fiscale sur plusieurs années afin d'éviter toute majoration d'imposition liée au caractère différé de leur versement.

- **Modalités juridiques**

Modifier l'article 38 sexdecies A de l'annexe III du code général des impôts.

6. Assouplir les règles relatives à l'établissement des petits contrats saisonniers en agriculture

- **Situation actuelle**

L'article R712-4 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) dispose que les chefs d'exploitations agricoles qui recourent à de l'emploi temporaire pour les aider dans les divers travaux occasionnels de l'exploitation sont réputés satisfaire aux obligations de l'article L.712-1 du même code lorsque le titre emploi simplifié agricole comporte outre les dates de début et de terme du contrat, les durées journalières ou hebdomadaires de travail ainsi que la répartition de la durée du travail entre les jours de la semaine.

Le contrat de travail à temps partiel conclu dans ce cas se définit par référence à la durée du travail (article L. 3123-1 du code du travail). L'article L. 3123-14 du code du travail, précise les éléments qui doivent obligatoirement figurer dans le contrat de travail à temps partiel, parmi lesquels figurent la durée hebdomadaire ou mensuelle, la répartition de la durée du travail entre les jours de la semaine.

Ce type de contrats qui oblige à fixer à l'avance les jours de travail effectif n'est pas adapté pour des petits travaux agricoles en extérieur car les aléas climatiques peuvent modifier le calendrier de travail établi lors de l'établissement du contrat de travail.

Cette rigidité conduit les employeurs à adresser des déclarations d'embauche à la mutualité sociale agricole (MSA) pour lesquelles ils ne pourront avoir la certitude du respect du planning de travail déclaré et ainsi se mettre en défaut vis-à-vis de la réglementation du travail.

- **Mesures proposées**

Pour des emplois de courte durée ne dépassant pas quelques journées à définir sur l'année, il conviendrait de mettre en place un contrat d'embauche « à la tâche » en remplacement du contrat d'embauche à la journée travaillée.

Cette disposition serait à intégrer dans le formulaire du « titre emploi simplifié agricole » (TESA) qui va faire l'objet d'une simplification.

- **Modalités réglementaires**

L'article D1273-3 du code du travail dispose à son paragraphe g) la possibilité de faire mention à des particularités du contrat de travail s'il y a lieu. Un décret amendant les dispositions des articles L.1221-10 et suivants et R.1221-1 du code du travail pourrait prévoir que pour un contrat établi sur une période annuelle de courte durée pour réaliser des travaux en agriculture, qui pourrait-être de l'ordre d'une cinquantaine d'heures, l'employeur serait dispensé de préciser dans sa déclaration préalable d'embauche les jours et heures de travail du salarié, ceux-ci étant à communiquer en fin de contrat.

La modification à apporter au niveau du TESA, conformément à l'article L.712-1 du code rural et de la pêche maritime, renvoie à l'article R. 712-4 (décret en Conseil d'Etat) pour les mentions obligatoires devant y figurer au paragraphe c) du 3° qui concerne les contrats de travail à temps partiel.

7. Adapter la fréquence et les paramètres des analyses des eaux ne provenant pas d'une distribution publique pour les petites unités de transformation de produits agricoles à la ferme

- **Situation actuelle**

Les directives 93/43/CEE du Conseil du 14 juin 1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires et 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine fixent les contrôles sanitaires de l'eau à réaliser pour les eaux utilisées dans les entreprises alimentaires pour la fabrication, la transformation, la conservation ou la commercialisation de produits ou de substances destinés à la consommation humaine. Elles fixent notamment les paramètres et valeurs paramétriques et les fréquences minimales des échantillonnages et des analyses pour les eaux destinées à la consommation humaine fournies à partir d'un réseau de distribution ou d'un camion-citerne ou utilisées dans une entreprise alimentaire. Elles prévoient notamment qu'en dessous de 100 m³/j la fréquence est décidée par l'État-membre.

L'arrêté du 11 janvier 2007 relatif au programme de prélèvements et d'analyses du contrôle sanitaire pour les eaux utilisées dans une entreprise alimentaire ne provenant pas d'une distribution publique, pris en application des articles R. 1321-10, R. 1321-15 et R. 1321-16 du code de la santé publique définit le programme analytique du contrôle sanitaire pour les eaux utilisées dans une entreprise alimentaire ne provenant pas d'une distribution publique.

Il fixe :

- o le contenu des analyses types à effectuer : analyses de type R (programme d'analyses de routine) et analyses de type C (analyses complémentaires effectuées en même temps qu'une analyse de type R) ;
- o le contenu des analyses de vérification de la qualité de l'eau à réaliser préalablement à la mise en service des installations en application de l'article R. 1321-10 ;
- o la fréquence des prélèvements d'échantillons d'eau et d'analyses à réaliser chaque année, en distinguant le cas particulier de la glace alimentaire ;
- o les conditions d'adaptation du programme analytique du contrôle sanitaire (cf. ci-dessous).

S'agissant des petites entreprises alimentaires, cet arrêté a créé une nouvelle classe de débit ($\leq 3 \text{ m}^3/\text{jour}$). Cette classe concerne principalement des « petits producteurs fermiers » non raccordés à une distribution

publique. Cette évolution tient compte des difficultés rencontrées au cours des dernières années et signalées par la profession et les services de contrôle s'agissant de cette catégorie d'activités. La fréquence de l'analyse complémentaire (C) est fixée à une tous les 10 ans (contre une tous les 5 ans pour la classe de débit supérieure) et 2 analyses de routine (R) doivent être réalisées par an.

Les agriculteurs qui utilisent une ressource en eau privée pour la transformation de productions fermières et la vente directe ont fait savoir à la Mission que le programme des analyses d'eau prévu par le code de la santé publique est trop conséquent et de ce fait grève le résultat de leur exploitation.

- **Mesures proposées**

L'adaptation du programme d'analyses du contrôle sanitaire des eaux est prévue par l'article 3 de l'arrêté du 11/01/2007 et permet de réduire le coût de ce contrôle :

- Pour les analyses de type R : possibilité de réduire les fréquences d'analyses de tous les paramètres si les résultats des échantillons prélevés au cours de 2 années (au minimum) sont constants et conformes aux limites de qualité fixées pour les eaux destinées à la consommation humaine (EDCH) et si aucun facteur n'est susceptible d'altérer la qualité des eaux.
- Pour les analyses de type C :
 - pour les débits $> 3\text{m}^3/\text{jour}$: possibilité de réduire les fréquences d'analyses de certains paramètres en cas de stabilité des valeurs observées sur une période de temps significative ;
 - pour les débits $\leq 3\text{m}^3/\text{jour}$: possibilité d'exclure certains paramètres lorsque les eaux sont susceptibles de ne pas les contenir
- La fréquence appliquée ne doit pas être inférieure à 50 % de la fréquence prévue.

La Mission propose de confier à une mission conjointe IGAS (Inspection générale des affaires sociales), CGEDD (Conseil général de l'environnement et du développement durable) et CGAAER (Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux) l'étude d'une révision à la hausse de ce seuil de $3\text{m}^3/\text{jour}$ afin de rapprocher la réglementation française de l'esprit de la directive communautaire qui

prévoit qu'en dessous de 100 m³/jour la fréquence des analyses doit pouvoir être allégée après évaluation faite par les états-membres.

A partir d'un recensement des usages de l'eau dans les petites exploitations agricoles qui transforment une partie de leur production pour la commercialiser en circuit court et des risques sanitaires liés à la qualité de ces eaux, cette étude aurait pour objectifs de proposer la révision des seuils du programme analytique du contrôle sanitaire pour les eaux utilisées dans une entreprise alimentaire ne provenant pas d'une distribution publique.

- **Modalités juridiques**

La mesure concerne la révision de l'arrêté du 11 janvier 2007 relatif au programme de prélèvements et d'analyses du contrôle sanitaire pour les eaux utilisées dans une entreprise alimentaire ne provenant pas d'une distribution publique, pris en application des articles R. 1321-10, R. 1321-15 et R. 1321-16 du code de la santé publique et en particulier la révision de la classe de débit (≤ 3 m³/jour) qui concerne principalement les « petits producteurs fermiers » non raccordés à une distribution publique.

III.7 – FORET

Simplification des réglementations pour favoriser l'exploitation des forêts

- **Situation actuelle**

La forêt française couvre en métropole 15,5 millions d'hectares (Mha) dont 4,7 Mha de forêt publique et 10,8 Mha de forêt privée. Son accroissement annuel est évalué à 110 millions de mètres cube (Mm³) mais seulement 65 Mm³ sont extraits chaque année.

La politique forestière définie par le Grenelle de l'environnement est d'accroître la "mobilisation du bois". L'objectif 2020 vise à mobiliser, en France métropolitaine, 20Mm³/an supplémentaires (moitié bois-fibre matériau, moitié biocombustible), soit un tiers de plus que l'exploitation commerciale actuelle (65Mm³/an), et la moitié environ du disponible annuel potentiel en ressources ligneuses supplémentaires prévisibles après 2020.

La récolte supplémentaire trouvera son principal vivier dans les 10,8 Mha de la forêt privée. Il convient en conséquence d'encourager et de favoriser l'accompagnement des 3,5 millions de propriétaires de cette forêt, et en particulier les 30 000 gros propriétaires de plus de 25 ha de superficie qui couvrent environ le tiers de la forêt privée et les 300 000 propriétaires moyens, entre 4ha et 25 ha de bois, qui détiennent le deuxième tiers. A noter que le 3ème tiers est détenu par environ 3 millions de petits propriétaires forestiers qui détiennent individuellement moins de 4 ha de forêt.

Beaucoup de ces propriétaires sont adhérents de coopératives forestières (27 structures nationales) ou de groupements forestiers qui assurent la gestion forestière de ces forêts. Ils font également appel aux compétences des 120 experts forestiers nationaux. Néanmoins la complexité des dispositions réglementaires et les coûts qui en résultent sont un frein à la réalisation des objectifs de récolte supplémentaire de bois. Une simplification des dispositifs administratifs et fiscaux s'avère indispensable pour encourager les propriétaires forestiers à assurer une meilleure valorisation de leur patrimoine en recourant aux compétences forestières pour l'exploitation et la gestion de leur forêt et favoriser les investissements en forêt privée dans le renouvellement de la forêt et la création de routes de desserte.

- **Mesures proposées**

Sans vouloir proposer un nouveau plan de mobilisation autour de la forêt, quelques aménagements réglementaires pourraient rapidement donner un signal vis-à-vis des propriétaires privés à propos de la

prise en compte d'une partie des difficultés qu'ils rencontrent pour s'engager dans le plan de mobilisation initié par le Grenelle.

Les mesures suivantes décrivent quelques procédures simples qui pourraient être rapidement mises en place. Elles concernent :

- o mesure n°1 : L'harmonisation des plans simples de gestion institués pour les forêts de plus de 25 ha (art. L.221-1, L.221-2 et R.221-78 à 81 du code forestier en un modèle national unique) ;
- o mesure n°2 : Pour les groupements forestiers, le regroupement au niveau du gestionnaire du groupement de certaines formalités ou déclarations aujourd'hui imposées à chaque porteur de parts ou au gestionnaire lors des mutations de parts forestières ;
- o mesure n°3 : Pour les entreprises de travaux forestiers (ETF) une mesure de simplification dans le dispositif actuel d'instruction de la levée de présomption de salariat et un dispositif autorisant la prolongation de la période transitoire d'accès à la profession d'ETF sous certaines conditions sans un diplôme de niveau IV (baccalauréat) ;
- o mesure n°4 : Pour les communes forestières stimuler l'attractivité du fond d'épargne forestière en réduisant les conditions d'accès ;
- o mesure n°5 : Pour les propriétaires forestiers privés qui font appel à un ouvrier forestier pour réaliser des travaux d'entretien ou de surveillance de leur forêt sur une durée d'embauche annuelle de quelques journées, mettre en place un contrat d'embauche à la tâche en remplacement d'un contrat d'embauche à la journée travaillée ;
- o mesure n°6 : Une simplification des procédures relatives au stockage de bois.

1. Simplifier les plans simples de gestion forestière

- **Situation actuelle**

Depuis 1963 la législation française articles L.222-1 à L.223-5 et R.222-4 à R.223-4 du code forestier prévoit que les propriétaires forestiers privés, dont la forêt atteint une surface supérieure à un minimum qui ne peut être inférieur à 25 ha d'un seul tenant et fixée dans chaque département, doit présenter à l'agrément des Conseils des centres régionaux de la propriété forestière (CRPF), délégations régionales de l'établissement public Centre national de la propriété forestière (CNPF) un plan simple de gestion (PSG), qui fixe notamment le programme des coupes et des travaux à réaliser pendant sa durée d'application, librement fixée par le propriétaire entre 10 et 30 ans.

Actuellement, chaque CRPF propose aux propriétaires forestiers privés un modèle de plan simple de gestion différent, annexé au schéma régional de gestion sylvicole (SRGS), élaboré localement. Les documents sont donc divers, et peuvent solliciter des informations allant au-delà des exigences du code forestier. En revanche, certains points jugés importants par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT) pour la mise en œuvre de la politique forestière nationale, comme les enjeux environnementaux ou la synthèse de l'application du document de gestion précédent dans le cadre d'un renouvellement, peuvent ne pas être suffisamment mis en avant.

Dans le cadre de la Mission « Simplifions ! » du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT) deux pistes de travail en lien avec les documents de gestion forestiers ont été identifiées : il s'agit d'une part de la simplification des procédures d'agrément et de contrôle des plans simples de gestion et d'autre part de la simplification du contenu et de la conception d'un modèle unique de plan simple de gestion .

Concernant la procédure d'agrément des plans simples de gestion, la circulaire du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de l'aménagement du territoire (DGPAAT/SDFB/C2010-3100 du 16 novembre 2010) met en œuvre des mesures de simplification dans la procédure administrative d'agrément des plans simples de gestion. Les plans simples de gestion ne font plus l'objet d'un examen systématique de l'administration avant leur agrément. L'instruction technique des documents est réalisée par le CRPF, et un contrôle aléatoire, portant au minimum sur 10% des dossiers, est réalisé par la Direction Départementale des Territoires. Le travail concernant la conception d'un modèle unique de plan simple de

gestion est quant à lui en cours. Il a été repris dans la feuille de route 2011-2012 de la simplification du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT) (axe 1, point 1).

- **Mesures proposées**

L'existence d'une trame unique de document permettra, en sus de concrétiser l'existence d'un établissement public unique, de faciliter le travail des rédacteurs et des gestionnaires, ainsi que des services chargés de l'instruction et du suivi.

Ce modèle unique de plan simple de gestion (PSG) va permettre, en outre, de rendre homogène l'analyse du plan simple de gestion précédent en cas de renouvellement. Afin de réaffirmer la nécessité d'avoir une visibilité sur la réalisation des opérations prévues dans les documents de gestion (soulignée par les rapports du CGEfi (Contrôle général économique et financier) et du CGAAER (Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux), il sera demandé que la brève analyse de l'application du plan précédent porte notamment sur la réalisation des coupes et de travaux (modification du code forestier en conséquence).

- **Modalités juridiques**

Un groupe de travail constitué de spécialistes du Centre national de la propriété forestière, de représentants des services forestiers des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales des territoires, du CGAAER, de la DGPAAT (Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires), de Forestiers privés de France, des coopératives et des experts forestiers élabore ce document unique qui pourrait être finalisé dans les prochaines semaines.

Ce travail de simplification se fait en lien avec la réécriture du code forestier, dont la partie réglementaire va subir quelques modifications, destinées à consolider le contenu du PSG et instituer le modèle unique. Il sera ensuite fixé par arrêté ministériel.

Le nouveau code forestier entrera en vigueur au 1er juillet 2012.

2. Alléger les déclarations de gestion durable dans le cas de groupements forestiers

- **Situation actuelle**

Pour s'assurer que les mesures fiscales patrimoniales accordées aux propriétaires forestiers privés (réduction des $\frac{3}{4}$ des droits de mutation à titre gratuit et de l'assiette forestière de l'impôt de solidarité sur la fortune) s'accompagnent en contrepartie de la mise en œuvre effective du document de gestion durable afférent à la forêt concernée, le Président de la République a demandé qu'un système de contrôles *ad hoc* systématiques soit mis en place. Ce système prend la forme d'un bilan de gestion décennal décrit dans la mesure précédente n°1 avec transmission des bilans à échéance décennale dans le cadre des transmissions par succession ou annuelle dans le cadre de l'impôt sur la fortune (ISF). Le propriétaire forestier dispose d'un délai de six mois à compter de la date d'échéance de production de son bilan pour le transmettre à l'administration. Le bilan consiste à rendre compte de la mise en œuvre du document de gestion (PSG agréé) ou du règlement type de gestion (RTG) ou du code de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) auquel le propriétaire a adhéré.

- **Mesures proposées**

Le but de la proposition est de trouver un dispositif qui permette de limiter la multiplication des déclarations qui sont aujourd'hui à fournir par chacun des porteurs de part de ces groupements forestiers, qui le plus souvent en détiennent un nombre très limité et généralement ne connaissent pas avec précision les différentes interventions réalisées dans la forêt du groupement par le ou les gérants.

Pour ce faire, sera constituée une association des Groupements Forestiers par département en vue d'apporter un soutien aux gérants des groupements pour tous les problèmes financiers, fiscaux et juridiques.

- **Modalités juridiques**

Afin de limiter la multiplication des déclarations et de fiabiliser les informations qui sont communiquées à l'administration il est proposé que le gestionnaire du groupement assure la déclaration annuelle pour le compte de l'ensemble des associés du groupement dont il communiquera la liste et les coordonnées en joignant la liste à jour des porteurs de parts.

3. Simplifier la procédure de levée de présomption de salariat pour les entreprises de travaux forestiers

- **Situation actuelle**

La levée de la présomption de salariat des entrepreneurs de travaux forestiers (ETF) passe par l'examen de leur dossier devant une commission d'experts située à l'échelon régional. Cette commission est assez lourde à réunir. Il s'avère souhaitable de pouvoir fluidifier l'instruction des dossiers.

D'autre part, il s'avère que les conditions posées par le décret n°2009-99 du 28 janvier 2009 pris pour l'application de l'article L. 371-4 du code forestier sont très restrictives pour l'accès à la profession d'entrepreneur de travaux forestiers (possession d'un diplôme de niveau IV [baccalauréat] dans une option relative aux travaux forestiers) à l'expiration de la période transitoire achevée fin 2011. Or, dans près de 9 cas sur 10, le niveau IV n'est pas atteint par les candidats.

- **Mesures proposées**

Pour améliorer le traitement des dossiers de demande de levée de présomption de salariat, il est proposé de modifier le décret relatif à la commission consultative régionale des ETF en prévoyant que les caisses de mutualité sociale agricole ne consulteront la commission régionale de levée de présomption de salariat des ETF que dans les cas où elles devront porter une appréciation qualitative sur la situation des candidats au regard de la possession de certains diplômes ou d'une expérience professionnelle ou bien dans le cas où la réalité de fonctionnement doit être examinée, en application des articles D. 722-3, D. 722-32 et D. 722-33 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Pour ce qui est des diplômes d'accès, il est proposé de prolonger la période transitoire (possibilité d'accès à la profession d'ETF sous certaines conditions sans diplôme de niveau IV) jusqu'au 31 décembre 2012. Cette période sera mise à profit pour adapter les conditions de qualification minimale exigées.

- **Modalités juridiques**

Modifier les articles du Code rural et de la pêche maritime concernés.

Modifier le décret susmentionné pour prolonger d'un an la période transitoire.

4. Stimuler l'attractivité du fonds d'épargne forestière

4. Stimuler l'attractivité du fonds d'épargne forestière

- **Situation actuelle**

Le fonds d'épargne forestière (FEF) est un produit d'épargne spécifique dédié aux collectivités territoriales propriétaires de forêts souhaitant déposer les ressources provenant de ventes de bois et autres produits de la forêt sur un compte individualisé.

Le code général des collectivités territoriales (article L. 1618-2-V) autorise les collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale et sections de commune qui le souhaitent à déposer leurs ressources provenant des ventes de bois et autres produits de la forêt sur un compte individualisé dit compte d'épargne forestière (CEF) ouvert au titre du FEF. Cette démarche leur permet, pour la valorisation de leurs ressources forestières, de déroger à l'obligation de dépôt de leurs fonds auprès de l'État. Considérant la trop faible appétence des collectivités pour ouvrir un CEF, des mesures d'assouplissement des conditions d'ouverture et de simplification d'un compte apparaissent souhaitables.

- **Mesures proposées**

Pour stimuler l'attractivité du FEF auprès des collectivités, il est apparu nécessaire de prévoir :

- o une réduction de la période de dépôt initiale obligatoire des sommes sur le CEF, celle-ci passant de 6 à 3 ans,
- o une réduction de la somme minimale à déposer sur le compte, pour rendre son ouverture plus accessible aux collectivités à faible revenu forestier, le dépôt initial minimum passant de 5 500 euros à 1 000 euros.

- **Modalités juridiques**

Un décret modifiant le décret n°2005-348 du 13 avril 2005 relatif au Fonds d'épargne forestière destiné aux collectivités territoriales (réduction de la durée de dépôt des fonds) et un arrêté modifiant

certaines dispositions de l'arrêté du 30 mai 2005 relatif aux modalités financières du compte d'épargne forestière ainsi que de la prime d'épargne afférente (réduction du dépôt minimal) sont actuellement au secrétariat général du gouvernement pour publication. Une annonce de ces modifications avant publication des textes aurait l'intérêt de communiquer sur la réponse favorable qui a été faite aux demandes formulées par les communes forestières.

5. Assouplir les règles relatives à l'établissement des petits contrats saisonniers de gardiennage ou de travaux en forêt de courte durée

- **Situation actuelle**

Au sens de l'article L. 722-3 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) les travaux forestiers, lorsqu'ils ne sont pas effectués par le propriétaire sylviculteur lui-même dans ses propres forêts ou par un exploitant forestier sur les coupes qu'il achète, peuvent être effectués par des travailleurs salariés, qui sont employés soit par les personnes citées ci-dessus soit par des entrepreneurs de travaux forestiers indépendants.

Les propriétaires sylviculteurs recourent assez fréquemment à des locaux pour assurer la surveillance de leur forêt qui leur signalent tout problème pouvant survenir dans la forêt tel que des accidents climatiques ou phytosanitaires. Ils peuvent également faire réaliser quelques menus travaux d'entretien tels que des dégagements de plantation, des plantations sur des trouées ou le marquage des limites parcellaires.

Le contrat de travail à temps partiel conclu dans ce cas se définit par référence à la durée du travail (article L. 3123-1 du code du travail). L'article L. 3123-14 du code du travail, précise les éléments qui doivent obligatoirement figurer dans le contrat de travail à temps partiel, parmi lesquels figurent la durée hebdomadaire ou mensuelle et la répartition de la durée du travail entre les jours de la semaine.

Ce type de contrats qui oblige à fixer à l'avance les jours de travail effectif n'est pas adapté pour ces types d'interventions en forêt car les aléas climatiques peuvent modifier le calendrier de travail établi lors de l'établissement du contrat de travail.

Cette rigidité conduit les employeurs à adresser des déclarations d'embauche à la mutualité sociale agricole (MSA) pour lesquelles ils ne pourront avoir la certitude du respect du planning de travail déclaré et ainsi se mettre en défaut vis à vis de la réglementation du travail.

- **Mesures proposées**

Pour des emplois de courte durée ne dépassant pas quelques journées à définir sur l'année, il conviendrait de mettre en place un contrat d'embauche « à la tâche » en remplacement du contrat d'embauche à la journée travaillée.

Cette disposition serait à intégrer dans le formulaire du « titre emploi simplifié agricole » (TESA) qui va faire l'objet d'une simplification en application de la loi Warsmann.

- **Modalités juridiques**

L'article D1273-3 du code du travail dispose à son paragraphe g) la possibilité de faire mention à des particularités du contrat de travail s'il y a lieu. Un décret amendant les dispositions des articles L.1221-10 et suivants et R.1221-1 du code du travail pourrait prévoir que pour un contrat établi sur une période annuelle de courte durée pour réaliser des travaux en forêt, qui pourrait-être de l'ordre d'une cinquantaine d'heures, l'employeur serait dispensé de préciser dans sa déclaration préalable d'embauche les jours et heures de travail du salarié, ceux-ci étant à communiquer en fin de contrat.

La modification à apporter au niveau du TESA, conformément à l'article L.712-1 du code rural et de la pêche maritime, renvoie à l'article R. 712-4 (décret en Conseil d'Etat) pour les mentions obligatoires devant y figurer au paragraphe c) du 3° qui concerne les contrats de travail à temps partiel.

6. Faire bénéficier les stockages de bois et les unités de transformation de bois de la procédure de l'enregistrement

- **Situation actuelle**

Au-dessus de certains seuils, l'exercice de toute activité est soumis à des formalités particulières en fonction des dangers qu'elle représente pour la santé des êtres vivants et l'environnement.

Le chef d'entreprise est obligé de déclarer son installation ou de demander une autorisation d'exercice au Préfet du département. Dans le cas d'une installation soumise à autorisation, après étude d'impact, de danger et enquête publique, un arrêté fixe les conditions d'exploitation. En revanche, dans le cas d'une installation soumise à déclaration, un récépissé de déclaration est délivré par le Préfet, accompagné de prescriptions générales applicables à l'activité.

Le nouveau régime de l'enregistrement vient s'ajouter aux deux autres préexistants. Il doit permettre d'accélérer l'exploitation d'un site industriel en supprimant l'enquête publique ou l'étude d'impact systématique, remplacée par une participation du public sur Internet et des prescriptions techniques nationales par activité.

- **Mesure proposée**

Les travaux en cours doivent permettre la mise en place du régime de l'enregistrement pour la scierie, Ils sont conduits au sein d'un groupe de travail mis en place par la Direction générale de la prévention des risques du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) associant le bureau du développement économique de la sous-direction de la forêt et du bois du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT).

Le groupe de travail doit à nouveau se réunir (2 à 3 fois) avant d'envisager une mise en consultation des textes. La prochaine réunion pourrait avoir lieu en mars ou avril 2012. La consultation externe est envisagée pour la fin d'année.

- **Modalités juridiques**

Qualifié par l'Administration de "régime d'autorisation simplifiée intermédiaire entre les régimes d'autorisation et de déclaration", le régime d'enregistrement a pour objectif de réduire de moitié les délais de délivrance des autorisations et de simplifier les dossiers à fournir par les industriels.

La procédure d'enregistrement s'appliquant uniquement à des installations simples et standardisées implantées en dehors de zones sensibles sur le plan environnemental, la fixation de prescriptions standardisées permet, en pareil cas, de garantir la protection de l'environnement.

Le groupe de travail proposera un projet de décret de nomenclature et un projet d'arrêté ministériel de prescriptions générales.

III.8 – SANTÉ – ACCES AUX SOINS

Lutter contre la désertification médicale

- **Situation actuelle.**

De nombreux territoires ruraux sont marqués par une pénurie croissante de médecins généralistes ou spécialistes ainsi que des autres professions paramédicales, et ce principalement du fait du non-remplacement des départs à la retraite conjuguée avec la faible attractivité de ces territoires ressentie par les jeunes médecins.

Les causes en sont multiples et la situation dans certaines zones géographiques devient critique au point de rendre difficile l'accès aux soins pour leurs habitants.

Les pouvoirs publics nationaux et locaux en ont récemment pris la mesure et ont mis en œuvre au cours des récentes années écoulées, un ensemble de mesures non-négligeables :

- prise en main par les agences régionales de santé (ARS) du sujet et détermination des zones fragiles en termes de démographie médicale pour mise en œuvre de plans d'actions adaptés,
- création des maisons et centres de santé pluridisciplinaires,
- facilitation de l'installation de médecins dans les zones insuffisamment dotées grâce à l'augmentation globale et diversifiée par région du *numerus clausus*,
- instauration des contrats d'engagement de service public pour les étudiants en médecine, aides financières des collectivités locales,
- dispositifs de rémunération incitatifs pour les médecins ruraux de la part de l'assurance maladie, etc.

Mais ces mesures récentes vont demander un certain délai pour faire sentir leurs effets et, à court terme, la population de ces territoires voit bien souvent la situation continuer à se détériorer avec le sentiment que rien n'est fait pour y remédier.

La mission a la conviction qu'il est indispensable d'amplifier le dispositif existant et plus encore de le compléter.

Dans ce cadre, six catégories d'action de nature différente sont préconisées :

Mesure 1 : Organiser et diffuser l'information sur les aides et les dispositifs existants pour faciliter l'installation de médecins,

Mesure n° 2 : Assouplir les conditions de création des maisons de santé,

Mesure n° 3 : Réviser l'organisation de l'internat de médecine générale afin d'instaurer une période de stage des internes dans les territoires ruraux,

Mesure n° 4 : Faciliter et mieux organiser pour les médecins hospitaliers l'exercice en temps partagé afin qu'ils puissent exercer également en milieu rural,

Mesure n° 5 : Améliorer la gestion des hôpitaux locaux par un accès élargi aux fonctions de directeur,

Mesure n° 6 : Proposer dans les zones sous-dotées en couverture médicale un allègement de certaines charges sociales pour inciter les médecins retraités à poursuivre leur activité.

Mesure n° 7 : Proposer des mesures d'accompagnement, d'adaptation et de dérogation en matière d'accès aux soins,

Mesure n° 8 : Assurer une meilleure prise en compte des réalités rencontrées dans les territoires ruraux

1. Organiser et diffuser l'information sur les aides et les dispositifs existants pour faciliter l'installation de médecins

- **Situation actuelle et mesures proposées**

Les différents acteurs publics nationaux et territoriaux concernés se mobilisent pour remédier à la désertification médicale et de nombreux dispositifs existent maintenant.

Pour autant, l'existence de ces mesures est encore très mal connue des principaux intéressés que sont les étudiants en médecine et les jeunes médecins diplômés.

Aussi, convient-il d'amplifier les actions d'information et de sensibilisation à leur intention et de s'assurer de leur effectivité. De même, convient-il de remédier à l'éparpillement actuel des sources d'information sur les aides et les mesures incitatives mises en œuvre tant par l'État que par les collectivités locales. L'objectif doit être que les médecins et futurs médecins ainsi que les professions de santé disposent d'une vue synthétique des différents dispositifs existants et ce, sur un territoire donné, dès lors que les aides accordées par les collectivités territoriales sont de nature et d'ampleur variables selon les départements.

Cela implique à la fois, de créer ou de renforcer les liens entre les collectivités locales et les facultés de médecine pour promouvoir des actions conjointes d'information et de sensibilisation, et de donner leur pleine efficacité aux dispositifs d'information via internet récemment créés, telles que les plateformes d'appui aux professionnels de santé (PAPS).

- **Modalités**

Il n'y a pas de modalité juridique particulière à envisager. En revanche, il importe, pour mener à bien ces actions d'information, que l'État assume la coordination et la mise à jour des données disponibles sur les différents territoires.

A cette fin, les agences régionales de santé (ARS), les Préfets et les collectivités locales doivent travailler de concert. Les hôpitaux, CHU (centres hospitaliers universitaires) et CHG (centres hospitaliers généraux) devraient diffuser ces informations par tout moyen et, notamment y consacrer une rubrique sur leurs sites internet mais aussi de façon régulière par des communications directes à destination des externes et des internes. Ces actions ne devant pas être « facultatives » mais constituant une obligation, une circulaire des Ministres de la Santé et de l'Intérieur pourrait en déterminer les modalités.

2. Assouplir les conditions de création des maisons de santé

- **Situation actuelle**

Pour remédier à la désertification médicale, l'État a créé le dispositif des maisons et centres de santé pluridisciplinaires. Ces maisons facilitent l'installation de jeunes médecins et de paramédicaux dans des régions sous-dotées, et répondent bien aux besoins tout en constituant des lieux de formation reconnus et attractifs pour les étudiants en médecine qui peuvent y effectuer les stages longs prévus dans leur cursus, renforçant ainsi la présence médicale.

La création de ces maisons est un vrai succès puisque d'ores et déjà 231 maisons sont ouvertes sur les 250 prévues d'ici la fin 2012, grâce notamment aux mesures d'accompagnement financier importantes qui sont mobilisées et aux nouveaux modes de rémunération mis en place pour les professionnels de santé qui y exercent.

Cette dynamique va s'amplifier avec près de 500 projets en cours. Toutefois, la création de telles maisons est souvent rendue difficile du fait de la nécessité prévue par la réglementation actuelle que le projet de création soit porté par au moins deux médecins pour bénéficier d'aides financières, ce qui constitue un handicap dans certains cas pour la création d'une maison de santé.

- **Mesure proposée**

Il conviendrait d'assouplir les conditions actuelles d'accès aux aides financières pour la création d'une maison de santé et de rendre possible de telles aides si à court terme, au moment de l'élaboration du projet, seul un médecin en était porteur, alors qu'est acquise la présence dans la structure envisagée de professionnels paramédicaux. Sans renoncer à ce qu'à terme, deux médecins soient présents, cet assouplissement permettrait de « lancer » une maison dont l'existence même serait un élément d'attractivité pour recruter un deuxième médecin, ce qui doit demeurer l'objectif pour le bon fonctionnement de ce type de structure et assurer une réelle permanence des soins.

En outre, le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010 avait calibré les interventions financières de l'État à hauteur de 250 maisons de santé entre 2010 et 2013.

La prise en compte de nouveaux projets et l'accélération qui peut résulter d'un assouplissement des conditions de création, impose un réexamen du niveau des concours financiers de l'État.

- **Modalités juridiques et financières**

- Adaptation des dispositions réglementaires régissant les maisons de santé.
- Ajustement des moyens financiers émanant de l'État.

3. Réviser l'organisation de l'internat de médecine générale afin d'instaurer une obligation de stage dans les territoires ruraux

- **Situation actuelle**

Au fil des années, la filière universitaire de médecine générale a été largement confortée. Elle concerne aujourd'hui près de 50 % des internes et constitue le vivier des futurs médecins qu'il convient d'inciter à s'installer en milieu rural. Or, actuellement la durée de l'internat est de 4 ans organisés en 8 semestres dans la plupart des cas mais est de 3 ans et sur 6 semestres pour l'internat de médecine générale, ce qui ne permet pas d'instituer un stage long dans les zones déficitaires en termes de présence médicale, en particulier dans les territoires ruraux. Aussi, les internes ont-ils une mauvaise connaissance de l'exercice de la médecine dans ces zones spécifiques.

- **Mesure proposée**

Il conviendrait de concrétiser rapidement les travaux en cours engagés au niveau de la commission nationale de l'internat et du post-internat visant à faire passer la durée des études, en particulier pour les internes de médecine générale, de 3 à 3 ½ (7 semestres) ou 4 ans, ce qui correspond d'ailleurs à la demande de leurs représentants.

Ainsi, le stage actuel dit de mise en autonomie d'une durée de six mois qui n'est actuellement que facultatif, pourrait être généralisé et fléchi prioritairement en direction des territoires ruraux déficitaires en nombre de médecins. Cette obligation de stage en milieu rural, viendrait rapidement y renforcer de manière assez massive et récurrente la présence médicale. Ceci serait fort utile pour alléger, pendant la durée du stage, la charge des médecins généralistes en place qui ont du mal à faire face à l'ampleur des besoins des populations résidant dans ces zones déficitaires et fragiles. De même, cela pourrait inciter de jeunes médecins à s'y installer dès lors qu'ils seraient à la fois mieux sensibilisés aux réalités de terrain et mieux informés sur les aides diverses existantes pour alléger le coût de leur installation ainsi qu'aux nouveaux modes de rémunération attractifs, récemment mis en place par l'assurance maladie.

Cette présence intéresserait les maisons de santé au fur et à mesure de leur création mais aussi les médecins généralistes exerçant en cabinet individuel. L'interne serait détaché de son CHU (centre

hospitalier universitaire) et conserverait évidemment des liens étroits avec son service et l'administration du CHU.

- **Modalités juridiques**

Après les concertations nécessaires et la mesure des impacts financiers et matériels découlant de cet allongement des études, adoption des mesures réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de cette réforme de l'internat.

4. Faciliter et mieux organiser pour les médecins hospitaliers l'exercice en temps partagé afin qu'ils puissent exercer également en milieu rural

- **Situation actuelle**

Bien que les médecins hospitaliers disposent de la faculté par le biais du dispositif dit des travaux d'intérêt général auxquels ils peuvent consacrer deux demi-journées de la semaine, leur contribution au renforcement de la présence médicale dans les zones rurales fragiles demeure actuellement limitée. Certes, des consultations de spécialistes assurées par des médecins hospitaliers existent dans certaines zones rurales excentrées, s'appuyant en particulier sur les hôpitaux locaux mais globalement, le constat est qu'il y a peu d'osmose entre la médecine dite de ville et la médecine hospitalière pour des raisons tant culturelles que de statuts, et de modes de rémunération. Une plus grande flexibilité en la matière viserait à faciliter l'intervention des médecins à statut hospitalier dans les zones où une pénurie grave de médecins de ville constitue un réel obstacle à l'accès aux soins pour les populations qui y résident.

- **Mesure proposée**

Il s'agirait de faciliter l'intervention de médecins à statut hospitalier dans les zones rurales très déficitaires en termes de présence médicale, ce qui conduit le plus souvent actuellement à des retards dans la prise en charge des patients conduisant à l'aggravation de leur état mais aussi à des transferts et à des séjours injustifiés médicalement en milieu hospitalier avec les coûts élevés que cela génère.

Il ne peut s'agir en l'occurrence de voir la médecine hospitalière - qui elle-même est confrontée souvent à des pénuries de médecins et à la difficulté d'assurer ses missions de service public - venir concurrencer de manière indue l'exercice de la médecine en mode libéral.

Toutefois, là où la situation de déficit de médecins est critique et où la prise en charge des patients et l'administration de soins de base ne peut être correctement assurée, il conviendrait de pouvoir mobiliser les différentes ressources médicales disponibles sur un territoire donné et en particulier celles présentes dans les hôpitaux généraux et locaux situés non loin des zones rurales lourdement déficitaires.

Les modalités juridiques et financières de ce type d'intervention mériteraient d'être approfondies en termes notamment de modes de rémunération du praticien, de mode de financement par le patient, et de mode d'imputation sur les enveloppes financières allouées par l'assurance maladie et les agences régionales de santé (ARS) à la médecine de ville et à la médecine hospitalière.

De même, cette contribution à la présence médicale grâce au recours à des médecins hospitaliers, dans certaines zones géographiques où le besoin est avéré au regard de la pénurie des médecins généralistes libéraux, devrait donner lieu avant mise en œuvre aux concertations nécessaires avec les représentants syndicaux de la médecine libérale au niveau territorial et ce, sous la houlette de l'ARS. L'agence régionale assurerait le contrôle et la régulation d'une telle intervention qui pourrait être, selon les besoins, temporaire ou pérenne. En effet, il n'est pas acquis que les besoins médicaux en zone rurale, surtout dans les zones isolées et enclavées, puissent être satisfaits à l'avenir grâce aux seuls dispositifs récemment mis en place pour lutter contre la désertification médicale.

- **Modalités juridiques**

Adaptations des dispositions réglementaires régissant les médecins hospitaliers ainsi que les dispositifs conventionnels relevant de l'assurance maladie.

5. Améliorer la gestion des hôpitaux locaux par un accès élargi aux fonctions de directeur

- **Situation actuelle**

Héritiers des hôpitaux ruraux créés en 1958, les hôpitaux locaux sont des établissements à la croisée du sanitaire et du médico-social, qui représentent un instrument indispensable permettant de faire face à la nécessité de soins, d'accompagnement et de soutien, tout particulièrement des populations vieillissantes dans les territoires ruraux éloignés des grands pôles médicaux.

Initialement chargés de dispenser des soins de courte durée en médecine, des soins de suite et de réadaptation et des soins de longue durée, leurs missions ont peu à peu évolué vers la prise en charge des personnes âgées dans les zones rurales isolées avec des lits de maison de retraite et des lits de long séjour.

Ces hôpitaux locaux, liés par convention à des centres hospitaliers, peinent aujourd'hui à trouver des directeurs et nombre d'entre eux rencontrent, de ce fait, des difficultés à mettre en place une gestion efficace. La liste d'aptitude, sur laquelle les directeurs des 325 hôpitaux locaux métropolitains recensés en 2010 sont choisis, ne suffit plus, en effet, à pourvoir tous les postes vacants.

- **Mesure proposée**

Elargir l'accès aux fonctions de directeur des hôpitaux locaux à des agents de la fonction publique territoriale et de la fonction publique d'Etat par la mise en place de passerelles. Cet accès pourrait se réaliser par voie de détachement et être conditionné à l'obligation de périodes de stage au sein d'un hôpital général et à la mise en place d'un dispositif d'accompagnement à l'exercice de la fonction par un professionnel qui a le statut de directeur d'hôpital.

6. Proposer dans les zones sous-dotées en couverture médicale un allègement de certaines charges sociales pour inciter les médecins retraités à poursuivre leur activité

- **Situation actuelle**

Alors que les mesures incitatives récemment adoptées visant à inciter de jeunes médecins à s'installer en milieu rural vont mettre un certain temps à faire sentir leurs effets, de même que celles figurant dans les mesures n° 3 et 4, il apparaît nécessaire d'examiner comment la poursuite d'une activité médicale pourrait être facilitée pour les médecins ruraux après leur passage à la retraite. En effet, certains d'entre eux seraient disposés à reprendre une activité ou à poursuivre la leur, mais de manière limitée, tout en bénéficiant de leur retraite.

Or, les dispositions qui leur sont applicables en matière du cumul emploi-retraite et les charges sociales qu'ils doivent supporter dissuadent nombre d'entre eux d'adopter cette formule alors que leur expérience et leur bonne connaissance de l'environnement humain dans les zones rurales où ils ont exercé pendant de nombreuses années seraient très utiles pour remédier à des situations de grave pénurie de médecins dans certaines zones géographiques. Ceci ne pourrait constituer un handicap pour l'installation de jeunes médecins, bien au contraire, cela faciliterait dans certains cas des tuilages temporaires d'activité et des transferts d'expérience précieux.

- **Mesure proposée**

Il serait nécessaire d'alléger les charges sociales que doivent supporter les médecins qui souhaiteraient conserver ou reprendre une activité de praticien, tout en bénéficiant du versement de leur retraite.

Ces charges sont en effet très élevées, alors qu'elles n'ouvrent pas droit à des droits spécifiques ou supplémentaires en matière de protection sociale, qu'il s'agisse de la couverture maladie ou de droits à retraite. Aussi, la formule est-elle très peu utilisée alors que son utilité serait réelle.

La mesure proposée mériterait d'être plus largement travaillée techniquement avec les représentants des professionnels concernés et les pouvoirs publics. Cet allègement de charges n'interviendrait que dans certaines zones géographiques très déficientes en termes de présence médicale.

Dès lors qu'il s'agirait d'allègement de charges sociales même avec un impact quantitatif et financier limité, cette mesure aurait vocation à être financièrement compensée pour ne pas amoindrir les ressources financières dont bénéficient les organismes assurant la protection sociale des praticiens libéraux. Ce dernier point serait à traiter dans le cadre d'une prochaine loi de financement de la sécurité sociale.

7. Proposer des mesures d'accompagnement, d'adaptation et de dérogation en matière d'accès aux soins

- **Situation actuelle**

La Mission relève, à travers la problématique de la démographie médicale – médecins généralistes et spécialistes – pour l'essentiel plus globalement une problématique densitaire et de patientèle dans les territoires ruraux. La création et le maintien des différents services à la personne nécessitent une analyse *in concreto* en dehors des ratios nationaux qui se révèlent souvent inadaptés. De manière générale, la Mission a constaté une vision normative inadaptée aux réalités locales.

- **Mesure proposée**

La Mission propose en matière d'accès aux soins, qu'à travers le travail effectué par les ARS, le Ministère de la Santé puisse proposer – après concertation – des mesures d'accompagnement, d'adaptation et de dérogation. Elle préconise en ce sens diverses orientations dans le cadre des ZRR :

- une adaptation nationale au regard du critère densitaire pour toute création ou maintien de structures (maison pluridisciplinaire, hôpital local, clinique, centre de soins, ...),
- un développement des Etablissements de Santé Privés d'Intérêt Collectif (ESPIC) correspondant à un véritable besoin d'intérêt public en zone rurale,
- une « dotation nationale de solidarité » qui serait affectée aux hôpitaux locaux et/ou aux cliniques à but non lucratif au titre d'une mission de service public et d'aménagement du territoire au même titre que la Corse et les Dom-Tom.

8. Assurer une meilleure prise en compte des réalités rencontrées dans les territoires ruraux

- **Situation actuelle**

Dans le cadre de la prise en considération de la démographie médicale, la Mission a pu constater les difficultés rencontrées à l'heure actuelle :

- par les pharmacies rurales,
- par les laboratoires d'analyses médicales,
- par les hôpitaux locaux et les cliniques

Elle relève notamment que les critères et ratios retenus au niveau national ne permettent pas ou plus une réponse adaptée aux réalités rencontrées dans les territoires ruraux.

- **Mesure proposée**

La Mission préconise que les ARS soient dans l'obligation, à travers l'élaboration de cartographie des besoins et de l'offre actuelle ainsi que celle des SROS, de proposer telles ou telles adaptations à la présence d'une officine de pharmacie, d'un laboratoire d'analyses médicales, d'une structure de coopération hôpital/clinique, d'un dispositif de complémentarité entre praticiens,...

La décision -après concertation- serait prise au niveau du Ministère de la Santé avec possibilité d'expérimentation limitée dans le temps.

Favoriser l'intervention des secours

9. Proposer un maillage optimal d'hélicoptères en matière de secours à personnes

- **Situation actuelle**

La France dispose d'un certain nombre d'hélicoptères affectés tant aux centres hospitaliers, aux services de gendarmerie qu'à la protection civile. Leur répartition sur le territoire n'a pas fait à ce jour l'objet d'une prise en considération spécifique des territoires ruraux. Une étude est en cours au sein du Ministère de l'Intérieur.

- **Mesure proposée**

Nonobstant la différenciation des différents équipements (centres hospitaliers, gendarmerie et protection civile), il convient d'assurer un maillage optimal de tout le territoire français avec une priorisation pour les territoires ruraux afin de lutter contre la désertification médicale et assurer une couverture médicale d'urgence pour ces zones défavorisées.

- **Modalités juridiques**

Circulaire du Premier Ministre en liaison avec le Ministre de l'Intérieur, le Ministre de la Défense et le Ministre de la Santé fixant une cartographie des moyens en hélicoptères sur l'ensemble du territoire.

10. Faciliter l'exercice par les Sapeurs Pompiers Volontaires d'une activité professionnelle

- **Situation actuelle**

Suite aux travaux de la Commission « Ambition-Volontariat » et à l'adoption de la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique, les difficultés de concilier activités professionnelles et engagement volontaire ont été clairement identifiées. Un certain nombre de dispositifs ont ainsi été initiés et renforcés tant pour les employeurs privés que pour les employeurs publics. Leur mise en œuvre fait apparaître à la fois complexité et attractivité insuffisantes.

- **Mesure proposée**

Un véritable dispositif d'exonérations de charges sociales doit être mis en œuvre au profit des employeurs afin de faciliter aux Sapeurs Pompiers Volontaires l'exercice de leur activité professionnelle. L'objectif consiste à ce que l'Etat prenne à sa charge les incidences financières du départ de l'employé durant le temps de l'intervention. Le dispositif nécessite une concertation entre les conseils généraux, les SDIS et les services de l'Etat.

- **Modalités juridiques**

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités pratiques de ce dispositif incitatif.

III.9 - ENVIRONNEMENT – EAU – ENERGIE EOLIENNE

1. Mettre en place une banque de données unique

- **Situation actuelle**

Le projet de banque nationale des prélèvements en eau (BNPE) est une des actions prioritaires du Schéma National des Données sur l'Eau (SNDE) et s'inscrit dans le cadre de la mesure RGPP 154 (mutualisation des applications métier entre l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) et les agences de l'eau). La banque nationale des prélèvements en eau est destinée à collecter, stocker et diffuser des données relatives aux prélèvements en eau (quantitatifs) visant à caractériser la pression exercée sur les milieux aquatiques (eaux de surface continentales, eaux souterraines et eaux de transition). Il s'agit de permettre à l'État, d'une part de répondre à l'exigence de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) du 23 octobre 2000 d'actualisation de l'état des lieux d'ici fin 2013 afin de préparer les prochains documents de planification (SDAGE, SAGE)* et d'autre part d'exercer son rôle de police de l'eau.

Le projet comprend une base de données, un portail de diffusion et un outil métier pour les Services en charge de la Police de l'Eau (SPE). Sa maîtrise d'ouvrage est assurée par l'ONEMA, le développement et l'hébergement des outils sont confiés au BRGM (Bureau de Recherche Géologique et Minière).

Il est aujourd'hui difficile de caractériser la pression exercée sur les milieux par les prélèvements car les données sont dispersées dans plusieurs bases de données différentes [celles des agences et offices de l'eau, au sein des administrations, DDT (Directions Départementales des Territoires), DREAL (Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement)...].

- **Mesure proposée**

La Mission soutient ce projet de « centralisation » des données issues de toutes les banques préexistantes et préconise une mise en œuvre de la banque dès 2012.

*SDAGE (Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) ; SAGE (Schémas d'aménagement et de gestion des eaux).

2. Dématérialiser la déclaration annuelle des volumes d'eau prélevés

- **Situation actuelle**

Les prélèvements d'eau font l'objet d'un contrôle préalable de l'administration en application du code de l'environnement qui prend la forme d'une déclaration ou d'une autorisation (article R. 214-1 du code de l'environnement). Ces déclarations ou autorisations sont accompagnées de prescriptions et d'obligations de transmission d'information à l'administration dans les deux mois suivant la fin de chaque année civile ou la campagne de prélèvement pour les prélèvements saisonniers (volumes prélevés mensuellement et sur l'année civile ou sur la campagne de prélèvement, arrêtés du 11 septembre 2003).

Par ailleurs, les agences de l'eau perçoivent des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau (Article L.213-10-9 du code de l'environnement). Les personnes assujetties à cette redevance doivent déclarer tous les ans à leur agence de bassin le volume annuel qu'elles ont prélevé (les déclarations au titre de l'année n doivent être effectuées avant le 1er avril de l'année n+1).

Les acteurs ruraux doivent déclarer à deux reprises les volumes d'eau prélevés sous des formats et à des dates différentes. Il n'existe pas de portail de déclaration unique servant à la fois aux agences de l'eau pour le calcul de la redevance et aux services de l'État pour le suivi des prélèvements ayant fait l'objet d'une déclaration ou d'une autorisation administrative. Il existe uniquement un portail de télédéclaration unique des agences de l'eau pour la déclaration des volumes prélevés par l'utilisateur :

<https://teleservices.lesagencesdeleau.fr/Teleservices/Login/Login.aspx>

- **Mesure proposée**

Mettre en place un portail unique de télédéclaration des volumes prélevés où l'utilisateur déposerait en une seule fois les données nécessaires aux agences de l'eau et aux services de l'État. Ce portail pourrait être développé en parallèle de la mise en place de la Banque nationale des prélèvements en eau (BNPE) et être mis en place en 2015.

3. Supprimer les délais de recours après mise en service pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) dans le domaine de l'eau

- **Situation actuelle**

La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 a apporté à son article 211 un assouplissement au régime contentieux relatif aux autorisations et déclarations des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) dans le domaine de l'eau régi par les articles L.214-10 et R.214-19 du code de l'environnement en abaissant la durée des recours pour les tiers initialement fixée à 4 ans à compter de la publication de la déclaration préfectorale prolongée de 2 ans suivant la mise en activité de l'installation à 1 an et 6 mois, art R.514-3-1 introduit par le décret 2010-1701 du 30-12-2010.

- **Mesure proposée**

Ce décret pris principalement pour aménager le régime contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) n'est pas justifié pour les IOTA eu égard au caractère et à l'importance des nuisances sonores et olfactives qui peuvent survenir pour les premières et qui ne concernent pas les secondes.

En effet pour les IOTA les impacts, fréquemment limités aux ressources en eau et aux milieux aquatiques, sont généralement prévus et évalués dans le document d'incidence prévu à l'article R214-6, 4° ou le cas échéant dans l'étude d'impact figurant dans le dossier de demande d'autorisation soumis à enquête publique.

- **Modalités juridiques**

Il peut être envisagé, sans créer de déséquilibre par rapport aux tiers, de supprimer le second décompte du délai de recours de 6 mois après mise en activité pour les IOTA relevant des titres I (prélèvement) et III (Impacts sur le milieu aquatique ou sur la sécurité publique) de la nomenclature des IOTA définie à l'art R.214-1.

4. Simplifier la réglementation liée à la sécurité des petits barrages et réserves collinaires

- **Situation actuelle**

Le dispositif réglementaire actuel (article R. 214-112 du code de l'environnement) prévoit l'existence de 4 classes de barrages, en fonction de la hauteur du barrage et du volume de la retenue, soumis à autorisation ou à déclaration en application des articles L.214-1 à L.214-6 du code de l'environnement.

Pour les barrages de la classe D (d'une hauteur H d'au moins de 2 mètres et d'un volume V tel que $H^2 \times V^{1/2} < 20$) qui sont soumis à déclaration, il est apparu :

- qu'un très grand nombre de ces réserves (sans doute plusieurs dizaines de milliers) appartenaient à des propriétaires modestes, qui n'ont pas les compétences techniques leur permettant de connaître les conditions de leur classement éventuel, puis de leur régularisation administrative.
- qu'une proportion importante de ces ouvrages délimite des retenues de capacité modeste ne présentant qu'un enjeu très faible pour la sécurité publique.

- **Mesure proposée**

Il est proposé de supprimer les déclarations exigées pour les barrages de la classe D dont le volume de la retenue est inférieur à 50 000 m³ (donc avec un remblai qui peut être de plus de 2 mètres).

Cette disposition, soutenue par la Mission a été introduite dans le projet de décret fixant les règles de conception, d'entretien et d'exploitation des ouvrages de prévention des inondations et des submersions aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté et portant diverses adaptations des règles de sûreté des ouvrages hydrauliques.

La Mission souhaite que les consultations formelles aboutissent rapidement pour permettre une sortie prochaine du décret.

- **Modalités juridiques**

La modification concernant les petites retenues conduit à remplacer le tableau de l'article R. 214-112 du code de l'environnement par le tableau suivant :

Classe de l'ouvrage	Caractéristiques géométriques
A	H 20
B	Ouvrage non classé en A et pour lequel $H^2 \times V^{1/2} \geq 200$ et H 10
C	Ouvrage non classé en A ou B et pour lequel $H^2 \times V^{1/2} \geq 20$ et H 5
D	Ouvrage non classé en A, B ou C et pour lequel H 2 et $V \geq 0,05$

5. Mettre en place une procédure simplifiée et basée sur la concertation pour les petites réserves collinaires individuelles et collectives.

- **Situation actuelle**

La Mission a pu constater la complexité des normes et des procédures pour la création des réserves collinaires. La multiplication de la législation et de la réglementation conduit actuellement à l'impossibilité de réaliser de « petites réserves collinaires » dont l'utilité apparaît réelle tant au niveau de l'agriculture que des pouvoirs publics (réserves incendie, protection, ...).

- **Mesure proposée**

La Mission préconise que pour toutes réserves collinaires individuelles et collectives dont la capacité est inférieure à 50 000 m³, une procédure simplifiée soit mise en œuvre sur autorisation du Préfet du Département après avis du Maire de la commune. Les Services de la Police des Eaux et de la Protection Civile seront consultés pour avis et préconisations.

La Commission Départementale des Sites pourra être également consultée.

Un protocole d'accord entre l'Etat, le Département, la Chambre d'Agriculture et les ASA de travaux sera établi, dans chaque département, afin de définir le processus-type de suivi partenarial pour l'instruction des demandes de création des retenues collinaires.

6. Articuler droit de l'urbanisme et droit de l'environnement en matière d'implantation des éoliennes

- **Situation actuelle**

La Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), a envoyé aux Préfets le 17 octobre 2011 une circulaire relative à l'instruction des permis de construire et des demandes d'autorisation d'exploiter des éoliennes terrestres. Cette circulaire présente cinq mesures de simplification réglementaire qui seront mises en œuvre prochainement et donne des instructions aux Préfets pour l'organisation des services dans l'instruction des différentes procédures désormais applicables.

1. Désignation d'un interlocuteur unique pour l'instruction des dossiers.
2. Réduction du délai d'instruction.
Renforcement de l'homogénéité des pratiques.
Réduction des consultations requises.
Amélioration de la sécurité juridique pour les exploitants.

Les mesures 4 et 5 devant faire l'objet d'un décret.

Des difficultés persistent cependant sur l'application combinée du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement notamment dans les communes visées par la loi Littoral ou la loi Montagne. En effet, les éoliennes – installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) – ne peuvent être implantées à proximité des habitations (au moins 500 mètres). Pour autant, dans ces territoires, leur installation étant constitutive d'urbanisation, elle ne peut être réalisée que dans le prolongement de l'urbanisation existante.

- **Mesure proposée**

Clarifier l'articulation entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme.

7. Assurer une approche globale de l'impact paysager des projets d'éoliennes industrielles sur les territoires ruraux

- **Situation actuelle**

S'agissant de l'éolien industriel, la Mission a pu constater dans ses déplacements que de nombreuses problématiques venaient de l'inflation des dossiers déposés par des sociétés privées à travers des mâts de mesures et le dépôt d'un certain nombre de permis de construire. Jusqu'à maintenant, il semble que les services instructeurs analysent les dossiers au cas par cas et individuellement sans une prise en compte globale de l'impact de tous les projets associés.

- **Mesure proposée**

La Mission estime que, dans le cadre de la protection paysagère des territoires ruraux, il serait nécessaire qu'une approche globale soit menée sur un département ou sur une région naturelle afin d'analyser les dossiers d'implantation d'éoliennes, non pas au cas par cas mais globalement sur leur impact concernant l'ensemble du territoire départemental. Cette approche aurait pour objectif d'appréhender l'impact réel de l'ensemble des demandes émanant des entreprises privées et permettrait une meilleure prise en considération de l'aspect environnemental et paysager concernant le département rural en question. Les Préfets de département auraient donc, à partir de ce moment, l'obligation d'agglomérer l'ensemble des demandes dont ils sont saisis afin de pouvoir disposer d'une analyse globale en termes d'étude d'impact. Il leur serait également possible de prendre l'attache des Préfets de départements limitrophes afin qu'une concertation à plus grande échelle puisse être menée si besoin.

8. Aménagement des mesures de protection dans les territoires ruraux : suppression de la stratification des normes

- **Situation actuelle**

De nombreux territoires ruraux sont, à l'heure actuelle, soumis à un enchevêtrement de mesures dites de protection à travers différentes législations et réglementations (Parcs nationaux, loi sur l'eau, zone Natura 2000, grands sites, ZNIEFF, site biotope). Cette multiplication de mesures environnementales complexifie l'utilisation même des espaces et constitue souvent des entraves au développement des territoires ruraux.

- **Mesure proposée**

Il convient de retenir, en pareilles circonstances, la mesure de protection la plus élaborée qui se substitue à toute autre mesure subsidiaire. Cette mesure constitue à la fois un assouplissement et une simplification pour tous les acteurs des territoires ruraux.

9. Clarification des concepts induits par la loi sur l'eau

- **Situation actuelle**

De nombreux acteurs locaux éprouvent des difficultés dans la mise en œuvre des principes et des procédures induites par la récente loi sur l'eau. Ils réclament une clarification et la mise en place d'un guide de bonne pratique.

Par ailleurs, ils regrettent une propension à la pénalisation à toute atteinte au milieu humide.

- **Mesure proposée**

Il convient de procéder à une clarification des concepts et des procédures introduits par la loi sur l'eau avec mise en place d'un guide de bonne pratique à l'adresse des usagers agriculteurs et élus.

- **Modalités juridiques**

Circulaire administrative sur les modalités de la loi sur l'eau

III.10 - URBANISME

1. Instituer un délai d'instruction maximal des autorisations d'urbanisme

- **Situation actuelle**

Les délais d'instruction des demandes de permis et de déclarations applicables aux constructions, aménagements et démolitions sont traités dans la section IV du code de l'urbanisme. Le délai d'instruction de droit commun au terme de l'article R 423-23 du dudit code est d'un mois pour les déclarations préalables, de deux mois pour les demandes de permis de démolir et pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle, de trois mois pour les autres demandes de permis de construire et pour les demandes de permis d'aménager. Mais la juxtaposition des différentes législations vient déroger très fréquemment au délai de droit commun :

- o autorisation de défrichement : délai de 7 à 9 mois ;
- o enquête publique : 2 mois après la remise du rapport d'enquête ;
- o accord au titre de l'accessibilité et de la sécurité : 6 mois ;
- o accord du Ministre chargé des sites : 1 an ;
- o accord de l'architecte des bâtiments au titre du code du patrimoine en périmètre MH (monument historique) : 6 mois.

Les articles R 423-24 à R 423-33 du code de l'urbanisme prévoient la modification du délai de droit commun et les articles R 423-34 à R 423-37 prévoit les prolongations exceptionnelles à ce délai. Les exceptions aux délais de droit commun sont toujours dues à l'articulation du permis de construire avec un autre régime d'autorisation et ces délais mis bout à bout sont devenus pour les collectivités trop longs ralentissant considérablement leurs projets.

- **Mesure proposée**

La Mission préconise une remise à plat du code de l'urbanisme devenu beaucoup trop complexe. Ce travail pourrait se faire dans le cadre d'une commission qui pourrait s'inspirer de celle mise en place pour réformer les sûretés. Rappelons que le livre IV du code civil relatif aux sûretés a fait l'objet d'une refonte d'ensemble à la suite des travaux d'une commission présidée par le professeur Michel Grimaldi et réunissant tous les responsables compétents. Ces travaux ont débouché sur l'ordonnance n° 2006-346 du

23 mars 2006 relative aux sûretés. Celle-ci comprend la première réforme depuis 1804 tant des sûretés personnelles que surtout des sûretés réelles.

Elle recommande d'ores et déjà qu'un délai d'instruction maximal de deux mois soit retenu quel que soit l'enchevêtrement des droits annexes existants. Pour réduire les délais d'instruction il est indispensable que l'articulation entre autorisations d'urbanisme et autres autorisations soit maintenue pour que les délais de sortie des projets n'augmentent pas, faute de coordination entre toutes les autorisations qui ont un système propre de dépôt et d'instruction.

A titre exceptionnel, pour des dossiers particulièrement complexes, l'autorité administrative compétente pourrait prolonger ce délai pour des raisons dûment motivées.

2. Dispenser de déclaration préalable les constructions de moins de 8m2

- **Situation actuelle**

Au terme de l'article R.421-2 du code de l'urbanisme, les constructions nouvelles d'une surface hors œuvre brute inférieure ou égale à deux mètres carrés sont dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme.

Un décret en cours d'examen portant application de l'ordonnance du 22 décembre 2011 relative à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme vient modifier cet article portant de 2 mètres carrés à 5 mètres carrés la surface de plancher en deçà de laquelle ces constructions nouvelles sont dispensées de formalité.

- **Mesure proposée**

La Mission propose d'aller plus loin que le projet de décret et de porter de 5 mètres carrés à 8 mètres carrés la surface à partir de laquelle une déclaration est nécessaire. En effet, il lui semble que compte tenu de la lourdeur de la procédure de déclaration de travaux et de l'intégration dans le paysage de ces petites constructions, en milieu rural surtout, la modification prévue dans le décret, si elle va dans le bon sens, n'est pas suffisamment significative. Pour accompagner cette modification, il faudra également remonter le seuil de la taxe d'aménagement dont l'entrée en vigueur est prévue le 1er mars 2012.

- **Modalités juridiques**

Article R.421-2 du code l'urbanisme, a), remplacer le mot « deux » par le mot « huit ».

3. Fixer un délai pour la signature définitive de la convention de diagnostic archéologique

- **Situation actuelle**

L'archéologie préventive dans les opérations d'aménagement et de construction implique la réalisation de diagnostics puis de fouilles. Une convention de diagnostic, signée entre les opérateurs publics (détenant un monopole d'intervention pour la réalisation des diagnostics d'archéologie préventive) et les aménageurs, prévoit actuellement les délais et les modalités de réalisation des diagnostics d'archéologie préventive.

Le dispositif contractuel actuel souffre de deux insuffisances :

- La signature définitive de la convention de diagnostics entre l'opérateur public et l'aménageur n'est contrainte par aucun délai. Cette absence de délai permet à l'opérateur public de ne pas signer la convention renvoyée par les aménageurs et interdit de prévoir un délai d'intervention sur le terrain, cela afin d'éviter les pénalités de retard qui pourraient être imputées à l'opérateur public.
- Peu de solutions juridiques sont disponibles pour constater la carence de l'opérateur.

- **Mesures proposées**

Il s'agit d'encadrer la signature de la convention dans un délai de deux mois et en cas de non-respect de ce délai, de saisir le représentant de l'État qui fixera la date de début de réalisation des diagnostics.

- **Modalités juridiques**

Cette mesure est de nature législative et réglementaire.

4. Ne pas joindre la totalité de l'étude d'impact à la demande de permis de construire

- **Situation actuelle**

Beaucoup de constructions sont soumises à plusieurs autorisations administratives, comme le permis de construire (PC) en cas de travaux de construction. L'étude d'impact, qui a fait l'objet d'une récente réforme, doit être jointe à chacune des demandes d'autorisation. Ainsi le permis de construire, qui est généralement la phase finale du projet, doit-il comporter une étude d'impact déjà présentée dans d'autres documents d'urbanisme. S'il semble nécessaire que les conclusions de l'étude d'impact soient connues de l'autorité qui délivre le permis de construire, pour qu'elle puisse le cas échéant, en tenir compte. Il n'en demeure pas moins que la procédure actuelle avec une demande répétée de fourniture de l'étude alourdit la procédure d'instruction.

- **Mesure proposée**

Pour une demande de permis de construire, permettre de ne fournir que la partie conclusive et le résumé non technique de l'étude d'impact lorsque cette étude d'impact a déjà été présentée dans d'autres documents d'urbanisme.

5. Zones d'accueil des nouvelles populations en milieu rural

- **Situation actuelle**

Il apparaît que si les secteurs AU des PLU offrent une grande possibilité en termes d'évolution et de rééquilibrage démographique, lesdits secteurs restent souvent en l'état constituant ainsi des espaces d'attente ni agricoles, ni urbanisés peu propices à une bonne organisation du territoire.

- **Mesure proposée**

Dans le cadre de l'ingénierie proposée, il convient de sortir ces zones AU de leur statut transitoire, en particulier pour déboucher sur des permis d'aménager.

III.11 – TOURISME

1. Favoriser le développement de toutes les formes de tourisme rural

- **Situation actuelle**

Avec près de 280 millions de visites en 2010, l'engouement du public pour les sites et événements touristiques français ne se dément pas et reste motivé notamment par le développement du temps libre et la croissance des courts séjours comme souligné par l'Agence du développement touristique de la France (Atout France). Le tourisme rural représente 20,6% de la consommation touristique nationale soit environ 15 milliards d'euros et 50 % des capacités nationales d'hébergement.

Le tourisme rural est varié : tourisme à vélo, tourisme gastronomique et tourisme du vin. Le développement du tourisme rural représente un gisement de croissance car il est aménageur et protecteur d'espaces, et créateur d'emplois. Il représente aussi un patrimoine diversifié : sept parcs nationaux et quarante-six parcs naturels régionaux qui représentent 14% du territoire national ; vingt-huit sites inscrits au patrimoine culturel et naturel mondial de l'Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ; 40 000 monuments historiques, quatre-vingt-dix pays d'art et d'histoire, 6 000 musées, 1 000 festivals culturels.

La France est l'une des premières destinations mondiales du tourisme à vélo. Le chiffre d'affaires de l'ensemble des acteurs économiques liés au vélo est de 4,5 milliards d'euros en 2009 pour 35 000 emplois dont le tourisme représente presque la moitié du chiffre d'affaires. Pour encourager l'utilisation du vélo, un réseau national « des véloroutes et voies vertes » se met en place avec sept mille kilomètres de véloroutes créés en dix ans.

Le tourisme gastronomique constitue aussi un domaine qui se rattache au tourisme rural. Inscrit en 2010 par l'UNESCO, le « repas gastronomique des Français » est un signe de reconnaissance du savoir-faire français. Comme le repas gastronomique français utilise de préférence des produits issus du terroir des régions françaises, les régions pourraient faire une meilleure promotion d'un tourisme « gastronomique » en faisant une meilleure promotion des denrées issues du terroir français. Cette inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO représente une opportunité pour le tourisme rural.

Le tourisme du vin est également un domaine qui est en pleine expansion avec plus de 7,5 millions de visiteurs en 2010 selon Atout France. Le but du label d'oenotourisme est de capitaliser sur la notoriété de certaines destinations viticoles pour offrir un produit complet attrayant aux clients. Le label « vignobles & découvertes », attribué pour trois ans par les Ministres chargés du tourisme et de l'agriculture, après recommandation du conseil supérieur de l'oenotourisme, à une destination à vocation touristique et viticole permet aux visiteurs de s'orienter sur des prestations de qualité.

Malgré tous ces atouts, les données statistiques officielles indiquent qu'en 2010 la plupart des régions françaises ont pâti du recul des voyages des Français. L'évolution 2010-2009 indique que les espaces, ruraux (-4,1 %), littoraux (- 4,1 %), et de montagne hors stations (- 4,4 %) sont en recul. Les villes et les stations de ski résistent mieux comme les voyages à Paris (+1,6 %).

- **Mesures proposées**

Il est proposé de favoriser le développement de toutes les formes de tourisme rural (pédestre, équestre, cycliste, nautique, œnologique, gastronomique, à la ferme, gîtes ruraux...) en soulignant l'importance du tourisme rural, ce qui aura aussi l'effet de limiter l'engorgement des stations touristiques sur le littoral, dans les zones de montagne et dans les sites remarquables.

Développer la promotion du tourisme à vélo

La Mission soutient la création prochaine par France vélo tourisme (groupement de professionnels et de collectivités territoriales soutenus par l'État) d'un nouveau site Internet (cartes interactives des itinéraires, services touristiques, hébergements, location, forfaits touristiques, équipement, etc.) qui doit naître au printemps 2012.

Développer le tourisme « oenogastronomique »

Le vin et la gastronomie constituent une motivation forte pour visiter une destination. Il est proposé d'étudier la possibilité d'un nouveau moteur de recherche qui permettrait aux visiteurs de retrouver l'offre complète du tourisme oenogastronomique dans un même endroit.

Développer le partage d'expériences du tourisme rural

Il est proposé d'étudier la création d'une commission du tourisme rural en vue de favoriser une meilleure coordination de l'action. Elle pourrait réunir les acteurs concernés pour traiter de l'évolution des offres et promouvoir le tourisme rural sous toutes ces formes.

- **Modalités juridiques**

Pas de modalités particulières.

2. Développer la visibilité et la lisibilité de l'offre française en matière de tourisme rural par une mise en réseau des acteurs et une politique de labels adaptée

- **Situation actuelle**

Le tourisme rural représente 20,6 % de la consommation touristique nationale soit environ 15 milliards d'euros. C'est également 50 % des capacités nationales d'hébergement. Cependant, les données statistiques officielles indiquent que la plupart des régions françaises ont pâti du recul des voyages des Français. L'évolution 2010-2009 indique que les espaces, ruraux (-4,1 %), littoraux (- 4,1 %), et de montagne hors stations (- 4,4 %) sont en recul. Les villes et les stations de ski résistent mieux comme les voyages à Paris (+1,6 %).

Le label représente une garantie de qualité en proposant un classement en fonction de certains critères bien spécifiques. Il existe plusieurs catégories de labels : les labels de tourisme nationaux, comme les sites du patrimoine mondial de l'Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), les stations classées, le réseau des grands sites de France ; les labels nationaux à caractère environnemental ; les labels nationaux liés à l'hébergement et à la restauration. Les labels généralement reconnus au niveau national sont : villes d'art et d'histoire, plus beaux villages de France, plus beaux détours de France, stations vertes, stations classées, famille plus, villes et villages fleuris.

Les labels se multiplient ce qui a pour effet de brouiller la lisibilité de l'offre. Un meilleur travail de coordination et de promotion est nécessaire pour améliorer la visibilité et la lisibilité du tourisme rural. La demande pour un tourisme authentique connaît un développement constant. Pour valoriser la qualité de ses prestations, le ministère du Tourisme a initié le plan « qualité tourisme ». Son objectif est de fédérer, sous une marque nationale unique, l'ensemble des démarches qualité existantes. Les critères et les modalités d'attribution de la marque ont été définis avec les partenaires institutionnels et professionnels.

- **Mesures proposées**

Il est proposé de favoriser le développement de la visibilité et la lisibilité de l'offre française de tourisme rural, par une mise en réseau des acteurs et une politique de labels adaptée. Ceci permettra d'atteindre une taille critique permettant, dans chaque territoire, de mutualiser les équipements et les moyens et de définir une stratégie touristique attractive, avec l'appui de l'Agence de développement touristique de la France (Atout France) et des autres partenaires associatifs ou privés.

Développer un label fédérateur « tourisme rural »

Pour développer la visibilité et la lisibilité de l'offre en matière de tourisme rural, il est proposé d'initier un label « tourisme rural » qui engloberait toutes les prestations de l'offre touristique rurale ; vélotourisme ; tourisme gastronomique ; l'œnotourisme. Un label fédérateur serait un moyen d'atteindre une taille critique pour permettre aux territoires de se mobiliser pour mettre en place une offre touristique harmonisée.

Espace de dialogue du tourisme rural

Une autre proposition serait d'établir un espace de dialogue, de coordination et d'action collective. Les acteurs concernés par le tourisme rural qui siègent au conseil national du tourisme pourraient créer une commission du tourisme rural pour traiter de l'évolution des offres pour ainsi encourager une meilleure visibilité et lisibilité de l'offre.

- **Modalités juridiques**

Pas de modalités particulières.

III.12 – EDUCATION

1- Favoriser l'accueil des jeunes de moins de trois ans dans les établissements scolaires.

- **Situation actuelle**

L'article L. 131-1 du code de l'éducation précise que « tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si la famille en fait la demande ».

S'agissant des enfants de deux ans, l'article L. 113-1 ajoute que leur accueil « est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer ». Ces dispositions sont complétées par l'article D. 113-1 du code de l'éducation, qui spécifie que « les enfants qui ont atteint l'âge de deux ans au jour de la rentrée scolaire peuvent être admis dans les écoles et les classes maternelles dans la limite des places disponibles. L'accueil des enfants de moins de trois ans est assuré en priorité dans les écoles et les classes maternelles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer, et particulièrement en zone d'éducation prioritaire ».

Par ailleurs, l'accueil des enfants de moins de trois ans est assuré en priorité dans les écoles et les classes maternelles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer, et particulièrement en zone d'éducation prioritaire »

Dans les petites écoles rurales, la prise en compte des enfants de moins de 3 ans communes rurales dans le calcul prévisionnel des effectifs peut permettre le maintien de postes ou de classes dans ces territoires.

- **Mesures proposées.**

La Mission préconise que :

- l'accueil des enfants de moins de trois ans soit assuré en priorité dans les écoles et les classes maternelles situées en ZRR au même titre que dans les zones situées dans un environnement social défavorisé,
- le nombre d'enfants de moins de 3 ans soit pris en compte dans le calcul prévisionnel des effectifs.

**III.13 – ASSOCIATIONS –BENEVOLAT - CULTURE – SPORTS - LOISIRS –
ACTIVITES TRADITIONNELLES**

1- Favoriser l'organisation des manifestations : création du médiateur départemental associatif et soutien au bénévolat

- **Situation actuelle**

Il est apparu, tout au long des déplacements de la Mission, d'importantes difficultés pour les responsables associatifs, notamment en matière d'associations culturelles, sportives et de loisirs. Il a été fait mention, tout particulièrement de la complexité d'obtention des autorisations administratives, de la rigidité des règles ou des normes en matière de sécurité de protection environnementale et d'accessibilité contraignant les organisateurs à des sujétions financières et techniques difficiles à supporter. La Mission s'est particulièrement penchée sur l'organisation de concerts, ainsi que de loisirs de pleine nature et de sports mécaniques. La Mission a également relevé de nombreux conflits entre usagers et pratiquants.

- **Mesures proposées.**

Il est apparu nécessaire pour la Mission au regard de la diversité des situations et la multiplicité des normes administratives, juridiques et techniques, de proposer la création d'un « Médiateur Départemental Associatif » qui aurait pour mission de réunir administration, organisateurs, associations, et de proposer un dispositif permettant de concilier les différents impératifs imposés aux organisateurs. Un rapport circonstancié serait remis au Préfet du département.

La Mission estime également nécessaire de lancer une réflexion sur le « bénévolat associatif » - véritable ciment du tissu social rural - qui rencontre aujourd'hui d'importantes difficultés avec une perte des vocations. Un « statut du bénévole » avec diverses mesures incitatives apporterait une reconnaissance sociétale dans tous les domaines où l'action associative intervient : culture, sport, loisirs, activités traditionnelles, langues régionales, chasse, pêche, ...

2. Clarifier la pratique des sports mécaniques et développer la concertation

- **Situation actuelle**

Au terme de l'article L 362-1 du code de l'environnement, "en vue d'assurer la protection des espaces naturels, la circulation des véhicules à moteur est interdite en dehors des voies classées dans le domaine public routier de l'État, des départements et des communes, des chemins ruraux et des voies privées ouvertes à la circulation publique des véhicules à moteur". La circulaire du 6 septembre 2005 relative aux conditions de circulation des quads et autres véhicules à moteur dans les espaces naturels a introduit la notion notamment de carrossabilité des chemins privés pour apprécier le caractère ouvert ou fermé à la circulation de ces chemins. Son application est apparue complexe faisant présumer la fermeture de chemins privés dès lors qu'un véhicule de tourisme ne pouvait pas y circuler. Une instruction du Gouvernement le 13 décembre 2011, parue au BO n°2011-24 du 10 janvier 2012 du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (MEDDTL), complète cette circulaire, sans l'abroger, rappelle le statut des voies, et enjoint les agents de contrôle de se rapprocher des propriétaires des chemins privés pour que ceux-ci matérialisent la fermeture de leurs chemins, si telle est leur volonté. Cette instruction ne fait plus référence à l'aspect carrossable ou non d'un chemin privé.

- **Mesure proposée**

Il est apparu à la Mission que l'articulation entre la circulaire de 2005 et l'instruction du gouvernement de 2011 risquait d'être source d'incompréhensions. La Mission souhaite une clarification de la part du Ministère de l'Ecologie en liaison avec tous les organismes concernés.

Par ailleurs, la Mission souhaite rendre obligatoire l'installation d'une CDESI dans chaque département afin de faciliter la concertation entre propriétaires privés, usagers, organisateurs de manifestations et administration.

QUATRIEME PARTIE

LISTE DES MESURES REPRISES PAR LA MISSION EMANANT D'AUTRES RAPPORTS

IV – LISTE DES MESURES REPRISES PAR LA MISSION EMANANT D'AUTRES RAPPORTS

« Les 100 mesures complémentaires »

La Mission, après avoir procédé à diverses auditions et déplacements dans plusieurs départements s'est attachée à analyser les incidences de la loi sur le développement des territoires ruraux de 2005 qui a fait l'objet d'évaluations ces dernières années et à procéder à l'analyse de rapports tendant à la simplification normative tant législative que réglementaire. Il s'agit pour l'essentiel des rapports élaborés par le député Jean Luc Warsmann en 2008 et 2011, de celui du Sénateur Doligé, de celui du groupe de travail interministériel présidé par M. Dieudonné Mendelkern et enfin celui de la Commission d'Evaluation et de Contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale remis en mars 2011.

Partant de la problématique de la ruralité, la Mission a retenu à l'appui de ces rapports 100 mesures qu'elle estime particulièrement adaptées au monde rural.

1 - Rapport de Jean-Luc Warsmann sur la qualité et la simplification du droit de décembre 2008

- Stratégie pour une norme de meilleure qualité :

1. Porter une plus grande attention à la phase préparatoire de conception des actes juridiques

- mettre en ligne l'étude d'impact sur le site de la première assemblée saisie et recueillir les avis des personnes concernées par le projet
- organiser, pour l'élaboration des réglementations, des consultations ouvertes
- offrir la faculté de recourir, pour les décisions de niveau national ou local, soit à des consultations ouvertes préparatoires, soit à la procédure traditionnelle

2. S'appuyer sur des structures fortes

- renforcer les démarches de remontées d'informations en s'appuyant sur les administrations déconcentrées et les usagers en développant des mécanismes incitatifs

3. Faire un effort de pédagogie pour les usagers

- publier au Journal officiel, concomitamment au texte d'une loi intéressant le grand public, un document explicatif

4. Accessibilité des règles de publication du droit territorial

- publier sur un site départemental ou régional l'ensemble des actes administratifs des autorités déconcentrées de l'État et des collectivités territoriales du ressort. Mettre en place un guichet unique de consultation des documents administratifs dans les communes et les EPCI.

5. Relations avec les administrations

- systématiser les échanges de pièces justificatives ou d'informations entre les

administrations

- expérimenter, sous certaines conditions, la consultation des tribunaux administratifs par les autorités administratives locales
- accepter la régularisation des demandes des usagers lorsqu'elles sont irrecevables du fait d'un vice de forme ou de procédure

- Simplification relative à la comptabilité des sociétés et à la TVA

1. Simplifier la comptabilité des sociétés

- faire converger à court terme les pratiques, les techniques et l'organisation des administrations dans le but de mettre en place une plateforme unique pour les données financières

2. Simplifier les règles de TVA pour les entreprises et les collectivités locales

- encourager l'utilisation de la procédure « téléTVA » pour faciliter les formalités des entreprises
- renforcer la sécurité juridique apportée aux collectivités territoriales par un véritable fonctionnement de la procédure de rescrit et de demandes d'information adaptées à leur besoin.
- simplifier les formalités des collectivités territoriales en leur permettant de remplir leurs obligations de TVA par la procédure de télédéclaration et de télépaiement

2 - Rapport de Jean-Luc Warsmann sur simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi juillet 2011

- Vie statutaire des entreprises
 - simplifier les formalités déclaratives de l'entreprise lors de son immatriculation
 - dispenser d'inscription au Registre du Commerce et des Sociétés certains associés des groupements forestiers
 - permettre aux entrepreneurs individuels immatriculés au registre spécial des Entrepreneurs Individuels à Responsabilité Limitée (EIRL) d'effectuer directement leurs démarches auprès

du Greffe du Tribunal de Commerce

- permettre aux entreprises de ne fournir qu'une seule fois le tableau des résultats des cinq derniers exercices
 - mettre à disposition des entreprises des statuts-types agréés
 - simplifier et réduire le coût des transferts d'entreprise
 - clarifier l'impossibilité de demander un délai de paiement lors d'un redressement judiciaire ou d'une liquidation judiciaire
 - permettre le cumul d'un mandat d'administrateur d'une société anonyme avec un contrat de travail au sein de la même société
 - faciliter la mise à jour des données enregistrées au Greffe du Tribunal de Commerce
- Vie sociale des entreprises
 - réduction du nombre de déclarations sociales périodiques et ponctuelles par la mise en œuvre de la « déclaration sociale nominative »
 - réexaminer les dispositifs des deux contrats en alternance : apprentissage (formation initiale) et professionnalisation (formation continue) en supprimant les différences non justifiées
 - alléger pour les TPE la mise à jour du document unique d'évaluation des risques en matière de sécurité et de santé au travail
- Création et soutien au développement des entreprises
 - faciliter par un outil informatique l'identification de la catégorie professionnelle dans laquelle s'inscrit la nouvelle entreprise lors de son affiliation à un régime de sécurité sociale
 - favoriser l'accès au financement des très petites entreprises par la mise en place d'un dossier standard
- Simplification des procédures
 - simplifier la procédure de permis d'aménager un lotissement
 - simplifier le régime des installations classées et créer un guichet unique
 - harmoniser les délais de recours pour les installations classées
 - harmoniser et sécuriser la procédure de signature électronique

- clarifier la liste des pièces exigibles par les autorités administratives chargées de la police de l'eau pour les dossiers de déclaration ou d'autorisation
- simplifier la procédure encadrant les études d'impact relatives aux projets d'aménagement ou d'équipement
- réduire les délais de procédure pour l'autorisation des installations classées
- Marchés publics
 - désignation d'un interlocuteur unique pour les titulaires d'un marché public ou réglementé
 - créer un portail d'annonces légales pour les marchés publics
 - limitation du nombre de documents à présenter pour les marchés non formalisés
 - allongement de la périodicité de validité des attestations de la « situation fiscale et sociale » pour les contrats de la commande publique
 - le même « acheteur public » ne doit pas redemander aux entreprises les informations légales déjà produites lors d'une précédente mise en concurrence au cours de la même année
- Secteur agricole
 - clarifier la situation des auto-entrepreneurs exerçant par ailleurs une activité agricole non salariée afin de les exclure expressément du mécanisme de rattachement à un seul régime
 - relever le seuil rendant nécessaire la réalisation d'une étude d'impact en cas de projet de défrichement
 - simplifier les modalités d'option au régime de la TVA bailleur de biens ruraux
 - aligner l'effort de construction des employeurs agricoles sur le régime général
 - assouplir le régime d'agrément des GAEC
 - rehausser les seuils « installations classées » des élevages de volailles
 - rehausser les seuils « installations classées » des élevages de veaux de boucherie et de bovins d'engraissement
 - adapter le droit applicable sur les sites Natura 2000
 - simplifier le régime « déclaration des élevages de veaux de boucherie et de bovins d'engraissement » et « des élevages de volailles et de gibiers à plumes »
 - simplifier la réglementation des installations classées des élevages de vaches laitières
 - permettre la commercialisation directe des céréales entre producteurs et utilisateurs

- améliorer la procédure de télédéclaration PAC
 - simplifier la réglementation pour la production fermière
 - étudier la simplification du Titre d'Emploi Simplifié Agricole (TESA)
 - faire bénéficier les stockages de bois et les unités de transformation de bois de la procédure de déclaration à la place de la procédure d'autorisation
 - généraliser l'usage du numéro unique SIRENE (Système Informatique pour le Répertoire des Entreprises et de leurs Etablissements) à toutes les exploitations agricoles
 - dans le cadre du dispositif d'indemnisation des calamités agricoles étendre le périmètre de l'outil de télé déclaration TELECALAM aux pertes de fonds
 - supprimer la déclaration annuelle des salaires pour les employeurs agricoles
 - élargir le bénéfice des aides « Mesures Agro-Environnementales » (MAE) au plus grand nombre de producteurs individuels
 - permettre le financement des droits à retraite complémentaire des salariés au titre des congés pour événements familiaux
 - clarifier les modalités de recouvrement des contributions CSG et CRDS dues par les cotisants solidaires
- Travailleurs indépendants
 - permettre le maintien de l'ouverture des droits à prestations maladie en nature dans le régime antérieur et assouplir les conséquences du changement d'activité principale
 - assurer une meilleure coordination entre l'assiette des revenus servant au calcul des cotisations et contributions sociale et l'assiette fiscale
 - réduire le décalage entre le moment de perception des revenus et celui du paiement des cotisations sociales correspondantes
 - simplifier la procédure de restitution de la carte de commerçant-ambulant
 - permettre de choisir la périodicité des prélèvements sociaux- changement du rythme de paiement des cotisations sociales en cours d'année
- Secteur des transports
 - simplifier les formalités d'autorisation du transport de bois rond et des convois de transports exceptionnels

- Secteur du tourisme
 - adapter les normes de sécurité incendie pour la petite hôtellerie
- Secteur des médias
 - faciliter le développement des kiosques à presse en allégeant les prélèvements sociaux

3 - Rapport du Sénateur Eric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales

- Culture
 - permettre aux représentants des collectivités d'être entendus par la Commission Régionale du Patrimoine et des Sites
- Urbanisme et habitat
 - réduire le nombre d'actes transmis au contrôle de légalité en matière d'urbanisme
 - clarifier le régime des déclarations préalables et permis de construire et mieux expliquer les exceptions par une campagne de communication adaptée
 - supprimer l'enquête publique et renforcer la concertation préalable notamment dans le cadre d'une révision simplifiée du PLU
 - réduire à 3 mois dans tous les cas le délai d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme avec une meilleure réactivité des services instructeurs en cas de pièce manquante ou inadaptée
 - prévoir expressément les cas de dispense pour les diagnostics bâtimentaires quand l'immeuble acheté est voué à la destruction ou la restructuration pour les diagnostics électricité, gaz, DPE
- Eau et assainissement
 - adresser des instructions aux Préfets afin qu'ils rappellent aux communes les possibilités offertes par le recours à des prestations de services, la délégation de service public ou le recours à l'intercommunalité

- prévoir une procédure simplifiée pour les captages
- Fonctionnement des collectivités territoriales
 - permettre que la publication dématérialisée des actes soit suffisante pour rendre exécutoire l'acte, afin de tenir compte de la difficulté d'une partie des usagers à se servir d'Internet, un exemplaire papier resterait consultable à l'accueil de la collectivité
- Marchés publics
 - modifier la procédure d'appel d'offre afin de la rendre plus souple et de permettre d'assurer l'efficacité de la commande publique
 - permettre aux collectivités de réduire les délais de publicité (candidatures/offres) en fonction des types d'achats à effectuer en précisant une base minimum de 30 jours par exemple à charge pour la collectivité de moduler au-delà en fonction de la complexité des achats

4 - Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation présidé par Dieudonné Mandelkern

- mieux organiser le temps de concertation et le temps de la consultation
- introduire un mécanisme systématique de consultation des services d'application
- encourager les administrations productrices des normes et celles chargées de leur application à s'engager par contrat
- mettre en œuvre concrètement le droit à l'information sur la réglementation

5 - Rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural de février 2012

- Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT)
 - généraliser rapidement l'élaboration des SCOT, porteurs d'une stratégie territoriale globale de développement

- articuler le périmètre des SCOT avec les territoires de projets présents sur la même zone géographique
- inciter les communes à transférer aux intercommunalités les pouvoirs de décision en matière d'urbanisme et à se doter de documents d'urbanisme
- Politique d'aménagement du territoire en milieu rural
 - assurer une complémentarité entre les dispositifs prioritaires (zonages) et les procédures sélectives (appels à projets)
 - maintenir au-delà de 2013 le zonage des aides à finalité régionale
 - assurer une révision régulière des zonages (ZRR-ZRR et zones d'aides à finalité régionales-AFR)
- Information sur les dispositifs publics
 - effectuer un effort d'information et de communication sur les dispositifs de l'Etat, avec une animation par les Préfectures
 - simplifier les procédures d'accès aux dispositifs publics souvent complexes et empilés
- Offre de soins
 - assurer les conditions d'une offre de santé équilibrée sur l'ensemble du territoire
 - dans le contexte d'une évolution démographique défavorable des praticiens dans les zones rurales : considérer que les ARS chargées de l'organisation de l'offre de soins en fonction des besoins de la population ont une responsabilité particulière en la matière et doivent rendre compte au Parlement
 - favoriser la mise en réseau de tous les acteurs de santé sur chaque territoire : prévoir pour se faire une animation par un ou des élus permettant d'intégrer un volet santé dans chaque projet de territoire, en utilisant tous les outils disponibles; soutenir les actions favorisant l'exercice regroupé des professionnels de santé afin de répondre à l'isolement des médecins de campagne
 - établir dans les projets de santé de territoire un lien nécessaire avec les services médico-sociaux
 - conclure des contrats locaux de santé dans l'ensemble du territoire national avant 2015

- Attractivité économique des territoires ruraux
 - définir dans chaque territoire une stratégie de développement économique reposant sur un diagnostic partagé entre les directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi, les régions, les départements et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale en partenariat avec les milieux économiques eux-mêmes
 - porter un effort particulier au maintien et au développement en milieu rural des filières artisanales et industrielles, traditionnelles ou nouvelles
 - développer et rendre plus visibles les labels d'origine française ou régionale pour les produits industriels
 - développer le secteur des services à la personne dans le cadre d'une "économie résidentielle" reposant sur le regain démographique des zones rurales

V- ANNEXES

ANNEXE 1 : ÉQUIPE DE LA MISSION

Pour la réalisation de la Mission, M. Pierre MOREL À L'HUISSIER, Député de la Lozère, et ses collègues députés MM. Étienne BLANC, Daniel FASQUELLE et Yannick FAVENNEC, ont été accompagnés par les membres de corps d'inspection et de contrôle :

Mme Nadine BELLUROT

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

M. Xavier GIGUET

Inspecteur de l'administration

M. Xavier TOUSSAINT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

M. Michel HAINQUE

Chef de mission de contrôle général économique et financier

M. Patrick HERMANGE, Mme Michèle HOURS SCHNEIDER

Contrôleurs généraux économique et financier

M. Bruno GOGUEL, M. Régis MARBAIX

(mission simplification du CGEFi)

ANNEXE 2 : LISTE DES CONTRIBUTIONS REÇUES

PARLEMENTAIRES

Emile BLESSIG, Député du Bas-Rhin (67)
André REICHARDT, Sénateur du Bas-Rhin (67)
Didier QUENTIN, Député de la Charente-Maritime (17)
André DULAIT, Sénateur des Deux-Sèvres (79)
Jean-Pierre NICOLAS, Député de l'Eure (27)
Jean-Paul AMOUDRY, Sénateur de la Haute-Savoie (74)
Pierre BERNARD-REYMOND, Sénateur des Hautes-Alpes (05)
Gérard BAILLY, Sénateur du Jura (39)
Paul SALEN, Député de la Loire (42)
Michelle MEUNIER, Sénatrice de la Loire-Atlantique (44)
Jean-Claude REQUIER, Sénateur du Lot (46)
Jean-René LECERF, Sénateur du Nord (59)
François-Noël BUFFET, Sénateur du Rhône (69)

PRÉFETS

Certaines des analyses ou propositions présentées par les Préfets sont reprises dans le présent rapport. Toutefois, toutes les réflexions et contributions n'ont pas pu être prises en compte par la Mission. Elles seront transmises aux ministères intéressés pour poursuivre le travail.

Pierre-Étienne BISCH, Préfet de la Région Alsace, Préfet du Bas-Rhin (67)
Patrick STÉFANINI, Préfet de la région Aquitaine, Préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-Ouest, Préfet de la Gironde (33)
Francis LAMY, Préfet de la région Auvergne, Préfet du Puy-de-Dôme (63)

Pascal MAILHOS, Préfet de la Région Bourgogne, Préfet de la Côte-d'Or (21)

Michel CADOT, Préfet de la Région Bretagne, Préfet de la zone de défense Ouest, préfet d'Ille-et-Vilaine (35)

Michel GUILLOT, Préfet de la région Champagne-Ardenne, Préfet de la Marne (51)

Denis LABBÉ, Préfet de la région Guyane, Préfet de la Guyane (973)

Daniel CANEPA, Préfet de la région d'Ile-de-France, Préfet de Paris (75)

Claude BALAND, Préfet de la région Languedoc-Roussillon, Préfet de l'Hérault (34)

Jacques REILLER, Préfet de la région Limousin, Préfet de la Haute-Vienne (87)

Christian de LAVERNÉE, Préfet de la région Lorraine, Préfet de la zone de défense et de sécurité Est, préfet de la Moselle (57)

Henri-Michel COMET, Préfet de la région Midi-Pyrénées, Préfet de la Haute-Garonne (31)

Jean-François CARENCO, Préfet de la Région Rhône-Alpes, Préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-Est, préfet du Rhône (69)

Philippe GALLI, Préfet de l'Ain (01)

Jean-Luc MARX, Préfet de l'Allier (03)

Yvette MATHIEU, Préfète des Alpes-de-Haute-Provence (04)

Francine PRIME, Préfète des Hautes Alpes (05)

Jean-Michel DREVET, Préfet des Alpes-Maritimes (06)

Pierre N'GAHANE, Préfet des Ardennes (08)

Salvador PÉREZ, Préfet d'Ariège (09)

Christophe BAY, Préfet de l'Aube (10)

Cécile POZZO DI BORGO, Préfète de l'Aveyron (12)

Marc-René BAYLE, Préfet du Cantal (15)

Danièle POLVE-MONTMASSON, Préfète de la Charente (16)

Nicolas QUILLET, Préfet du Cher (18)

Patrick ALIM, Préfet de Corse-du-Sud (2A)

Christiane BARRET, Préfète des Deux-Sèvres (79)

Pierre-André DURAND, Préfet de la Drôme (26)

Michel FUZEAU, Préfet de l'Essonne (91)

Dominique SORAIN, Préfet de l'Eure (27)

Lionel BEFFRE, Préfet d'Eure-et-Loir (28)

Hugues BOUSIGES, Préfet du Gard (30)

Etienne GUEPRATTE, Préfet du Gers (32)

Xavier PÉNEAU, Préfet de l'Indre (36)

Alain PERRET, Préfet du Haut-Rhin (68)

Louis LE FRANC, Préfet de Haute-Corse (2B)

Denis CONUS, Préfet de Haute-Loire (43)

Eric FREYSELINARD, Préfet de la Haute-Saône (70)

Philippe DERUMIGNY, Préfet de Haute-Savoie (74)

Jean-Régis BORIUS, Préfet des Hautes-Pyrénées (65)

Pierre-André PEYVEL, Préfet des Hauts-de-Seine (92)

Eric LE DOUARON, Préfet de l'Isère (38)

Francis VUIBERT, Préfet du Jura (39)

Alain ZABULON, Préfet des Landes (40)

Nicolas BASSELIER, Préfet de Loir-et-Cher (41)

Fabienne BUCCIO, Préfète de la Loire (42)

Bernard SCHMELTZ, Préfet de Lot-et-Garonne (47)

Bernard GONZALEZ, Préfet du Lot (46)

Philippe VIGNES, Préfet de la Lozère (48)

Adolphe COLRAT, Préfet de la Manche (50)

Eric PILLOTON, Préfet de la Mayenne (53)

Jean-François SAVY, Préfet du Morbihan (56)

Daniel MATALON, Préfet de la Nièvre (58)

Dominique BUR, Préfet du Nord (59)

Nicolas DESFORGES, Préfet de l'Oise (60)

Joël BOUCHITÉ, Préfet de l'Orne (61)

Pierre de BOUSQUET, Préfet du Pas-de-Calais (62)

René BIDAL, Préfet des Pyrénées-Orientales (66)

Pascal LELARGE, Préfet de la Sarthe (72)

Christophe MIRMAND, Préfet de la Savoie (73)

Pierre MONZANI, Préfet de Seine-et-Marne (77)

Jean-Marc FALCONE, Préfet du Tarn ((81)

Christian GAUDIN, Préfet des Terres Australes et Antarctiques françaises (974)

Pierre DARTOUT, Préfet du Val-de-Marne (94)

Paul MOURIER, Préfet du Var (83)

François BURDEYRON, Préfet du Vaucluse (84)

Marcelle PIERROT, Préfète des Vosges (88)

Jean-Paul BONNETAIN, Préfet de l'Yonne (89)

COMMUNES

Plusieurs communes ont transmis des contributions.

18190 Saint Loup des Chaumes

30130 Carsan

30400 Villeneuve Lez Avignon

30630 Saint André de Roquepertuis

34160 Saint Jean de Cornies

34260 Avène

34270 Le Triadou

39403 Morez Cédex

48000 Balsièges

48000 Mende

48110 Le Pampidou

48170 Châteauneuf de Randon

48190 Mas d'Orcières

48210 La Malène

48310 La Fage Montivernoux

48340 Saint Germain du Teil

48400 Florac

48500 Saint Georges de Levejac

48500 Le Recoux

56460 La Chapelle-Caro

62610 Louches

68990 Galfingue

MINISTÈRES

Ministère chargé du Travail, de l'Emploi et de la Santé

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire et Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR)

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat

Ministère chargé des Collectivités territoriales

Ministère de la Culture et de la Communication

Ministère de la Défense et des Anciens combattants

Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES ET ELUS LOCAUX

Guy VASSEUR, Président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)

Vanik BERBERIAN, Président de l'Association des maires ruraux de France

André MARCON, Président des Chambres françaises de commerce et d'industrie

Thierry DAMIEN, Président des Familles rurales

Judith JIGUET, Directrice générale de l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie (ACFCI)

NB : Ces contributions, en particulier celles adressées par les Préfets de région et les Préfets de département seront communiquées aux différents ministères concernés pour instruction des propositions formulées.

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES ET DES AUDITIONS

Institutions publiques, élus et hauts fonctionnaires

- Jean-Louis DEBRÉ, Président du Conseil Constitutionnel
- Jean-Marc SAUVÉ, Vice-président du Conseil d'Etat
- Marie-Dominique HAGELSTEEN, Présidente de la section des travaux publics du Conseil d'Etat
- Yves ROBINEAU, Président de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat
- Marc GUILLAUME, Secrétaire général du Conseil Constitutionnel
- Alain LAMBERT, Président du Conseil général de l'Orne, Président de la Commission Consultative d'Evaluation des Normes (CCEN)
- Rémi BOUCHEZ, Conseiller d'Etat, Commissaire à la simplification (SGG)
- Jean MAÏA, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, Chef du service de la législation et de la qualité du droit (SGG)
- Philippe PARINI, Directeur général des finances publiques (Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat)
- Daniel DUBOST, inspecteur général des finances, Chef du service France-Domaine
- Emmanuel BERTHIER, Délégué interministériel à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR)
- Vanik BERBERIAN, Président de l'Association des maires ruraux de France
- Géraldine CHAVRIER, Doyenne de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne
- Étienne GUYOT, Préfet, Président du directoire de la Société du Grand Paris (SGP)
- Thomas BERTHE, Sous-préfet de Bernay (27 Eure)

Organismes et fédérations professionnels

- - Jacques DRUAIS, Avocat, Président de l'association française de droit rural (AFDR)
- Jean-Baptiste MILLARD, Avocat, Secrétaire général adjoint de l'association française de droit rural (AFDR)
- Benoît RENAUD, Président du conseil supérieur du notariat
- Pascal MONTREDON, Président de la Confédération des buralistes
- Michel HEIMANN, Directeur Général de la fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier d'établissement rural (FNSAFER)
- Jacques SAVATIER, Conseiller du Président Directeur Général de la Poste

ANNEXE 4 : DÉPLACEMENTS DE LA MISSION RURALITÉ DANS LES DÉPARTEMENTS

Liste des déplacements dans les départements

Ces déplacements ont donné lieu à des rencontres dans le département organisées par les Préfets et Sous-préfets en présence des parlementaires, des services de l'Etat et d'élus locaux et des partenaires intéressés :

- Ain (01) : le 2 décembre 2011
- Alpes de Haute Provence (04) : le 6 janvier 2012
- Aveyron (12) : le 18 janvier 2012
- Gard (30) : le 5 janvier 2012
- Hérault (34) : le 19 janvier 2012
- Lozère (48) : le 12 décembre 2011
- Mayenne (53) : le 21 novembre 2011
- Pas-de-Calais (62) : le 8 décembre 2011

Principaux thèmes des travaux dans les départements

Ces rencontres ont permis d'aborder les principaux thèmes suivants :

- Questions agricoles et environnementales,
- Questions économiques,
- Questions sociales et de santé,
- Questions d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de construction.

Rencontres

Dans le cadre des travaux conduits dans chaque département, des rencontres ont été organisées avec les organismes et acteurs suivants :

- les Organisations professionnelles,
- les Chambres consulaires,
- les Associations locales,

- la Fédération de la chasse et de la pêche,
- des Élus locaux,
- des Citoyens.

La Mission remercie particulièrement les Préfets et membres du corps préfectoral des départements ayant donné lieu à ces déplacements pour la qualité de l'accueil et de l'organisation des visites dans des délais courts.

ANNEXE 5 : 1^{ÈRE} LETTRE ADRESSÉE AUX PRÉFETS

Lettre aux Préfets

Pierre MOREL A L'HUISSIER
*Député de la Lozère,
Coordonnateur de la mission*

Paris, le 4 novembre 2011,

Etienne BLANC
Député de l'Ain

Daniel FASQUELLE
Député du Pas-de-Calais

Yannick FAVENNEC
Député de la Mayenne

Dans le cadre de la mission qui nous a été confiée par le Président de la République sur les normes rurales, mission que je coordonne, je me permets de vous solliciter afin d'obtenir - dans un délai très contraint - des propositions de nature administrative liées à l'adaptation des règles aux spécificités de la ruralité.

En liaison avec vos services, y compris les sous-Préfets, nous souhaitons ni un catalogue de mesures, ni des propositions de nature législative et/ou budgétaire. Notre réflexion porte sur des mesures administratives pouvant faire l'objet de circulaires ou de directives de nature à sortir les élus, les acteurs socio-économiques mais également les services instructeurs de carcans administratifs qui sclérosent l'action publique sur les territoires ruraux.

Vos services sont les mieux à même de faire remonter un certain nombre de lourdeurs, imprécisions des textes, complexités procédurales qui pourraient - après analyse - être soit adaptées soit clarifiées.

Nous comptons beaucoup sur votre impulsion qui permettra d'enrichir ce travail que nous voulons concret et pratique. Le champ d'intervention s'étend sur tous les domaines.

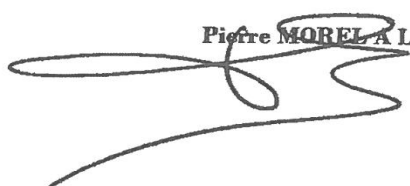
.../...

Contact mission : Elodie LEYGNAT Assemblée Nationale - Rue de l'Université -
Bureau 7535 - 75355 Paris Cedex 07 SP
Tél. : 01.40.63.75.35 - Fax. : 01.40.63.79.96 - Mail :
mission.nationale.ruralite@gmail.com

Vos propositions devront nous parvenir d'ici la fin du mois de novembre au regard du délai imparti à cette mission.

Nos propositions seront arrêtées courant décembre pour une présentation au Président de la République début janvier 2012.

En vous remerciant par avance, veuillez agréer, «Civilité» «préfixe» «Préfet_ou_préfète», l'expression de ma sincère considération.


Pierre MOREL A L'HUISSIER

Contact mission : Elodie LEYGNAT Assemblée Nationale - Rue de l'Université -
Bureau 7535 - 75355 Paris Cedex 07 SP
Tél. : 01.40.63.75.35 - Fax. : 01.40.63.79.96 - Mail :
mission.nationale.ruralite@gmail.com

ANNEXE 6 : 2EME LETTRE ADRESSÉE AUX PRÉFETS

Lettre aux Préfets

Pierre MOREL A L'HUISSIER
Député de la Lozère,
Coordonnateur de la mission

Paris, le 7 décembre 2011,

Etienne BLANC
Député de l'Ain

Daniel FASQUELLE
Député du Pas-de-Calais

Yannick FAVENNEC
Député de la Mayenne

Dans le cadre de la mission nationale sur les normes en milieu rural confiée par le Président de la République, je souhaiterais que vous puissiez me faire le point sur différentes problématiques à savoir:

- la couverture en téléphonie mobile de votre territoire,
- la couverture en haut débit et très haut débit,
- la démographie médicale et les zones déficitaires,
- le dispositif ATESAT,
- la nécessité de développer l'ingénierie publique avec des aides d'Etat type DETR,
- le rôle du représentant de l'Etat par rapport à la multiplicité des intervenants sur un dossier notamment en matière d'eau et d'assainissement, l'articulation entre services de l'Etat, agences, Conseil Général,
- l'adaptation des normes avec notamment l'émergence d'un principe juridique de proportionnalité qui nécessiterait éventuellement la mise en place d'une cellule d'arbitrage auprès du Préfet du département.

En vous remerciant par avance et dans l'attente, veuillez agréer, «Civilité» «préfixe» «Préfet_ou_préfète», l'expression de ma sincère considération.


Pierre MOREL A L'HUISSIER

Contact mission : Elodie LEYGNAT Assemblée Nationale - Rue de l'Université -
Bureau 7535 - 75355 Paris Cedex 07 SP
Tél. : 01.40.63.75.35 - Fax. : 01.40.63.79.96 - Mail :
mission.nationale.ruralite@gmail.com

ANNEXE 7 : LETTRE ADRESSÉE AUX SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE MINISTÈRES

Pierre MOREL A L'HUISSIER
*Député de la Lozère,
Coordonnateur de la mission*

Paris, le 10 novembre 2011,

Etienne BLANC
Député de l'Ain

Daniel FASQUELLE
Député du Pas-de-Calais

Yannick FAVENNEC
Député de la Mayenne

Monsieur le Secrétaire Général,

Dans le cadre de la mission qui nous a été confiée par le Président de la République sur les normes rurales, mission que je coordonne, je me permets de vous solliciter afin d'obtenir -dans un délai très contraint- des propositions de nature administrative liées à l'adaptation des règles aux spécificités de la ruralité.

Vos services sont les mieux à même de faire remonter un certain nombre de lourdeurs, imprécision des textes, complexités procédurales qui pourraient -après analyse- être soit adaptées soit clarifiées.

Nous comptons beaucoup sur votre impulsion qui permettra d'enrichir ce travail que nous voulons concret et pratique. Le champ d'intervention s'étend sur tous les domaines.

Vos propositions devront nous parvenir d'ici la fin du mois de novembre au regard du délai imparti à cette mission.

Nos propositions seront arrêtées courant décembre pour une présentation au Président de la République début janvier 2012.

En vous remerciant par avance, veuillez agréer, **Monsieur le Secrétaire Général**, l'expression de ma sincère considération.

Pierre MOREL A L'HUISSIER



Contact mission : Elodie LEYGNAT Assemblée Nationale - Rue de l'Université -
Bureau 7535 - 75355 Paris Cedex 07 SP
Tél. : 01.40.63.75.35 - Fax. : 01.40.63.79.96 - Mail :
mission.nationale.ruralite@gmail.com

ANNEXE 8 : NOTE D'ANALYSE DE M. ALAIN LAMBERT, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES NORMES (CCEN)

**Audition de M. Alain LAMBERT, Président de la CCEN,
dans le cadre de la mission coordonnée par M. le député Pierre MOREL A l'HUISSIER
sur l'adaptation des normes en milieu rural**

- Mardi 31 janvier 2012 -

1. Le poids des normes sur les dépenses des collectivités locales

Souvent dénoncé, parfois assimilé à une forme de « décentralisation rampante », le coût des normes pesant sur les collectivités locales peut aujourd'hui être objectivé grâce aux travaux de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

Depuis son installation en septembre 2008 et jusqu'à fin 2011, la CCEN s'est réunie à 47 reprises et a examiné **693 textes réglementaires** qui ont généré :

- un coût cumulé pour les collectivités avoisinant les **2,34 Mds€** en année pleine⁶ ;
- près de 801,6 M€ d'économies ou moindres dépenses par rapport au coût de la réglementation en vigueur (abrogation, simplification, rationalisation, etc.) ;
- environ 759,33 M€ de recettes potentielles.

En 2011, la CCEN a été saisie de **288 projets de texte**, examinés dans le cadre de 15 séances, dont 159, soit 55,2 %, constituaient des textes d'application des lois ou de directives communautaires et 129, soit 44,8 %, des mesures réglementaires « d'initiative » (dont 37 étaient relatifs à la fonction publique).

⁶ *Il s'agit de l'addition des coûts, rapportés en année pleine (sur 12 mois), des textes soumis à la CCEN de septembre 2008 à fin décembre 2011, qui ne prend pas en compte sur la période le caractère récurrent de certains d'entre eux. Par exemple, le coût de l'indexation du RSA au 1^{er} janvier 2009 n'est valorisé qu'une fois, au titre de l'année 2009, et non chaque année à compter de 2009. Cette valorisation des coûts cumulés est donc une estimation basse.*

Ces textes ont généré :

- un coût cumulé pour les collectivités avoisinant les **727,88 M€** en année pleine ;
- près de 302,73 M€ d'économies ou moindres dépenses ;
- environ 171,1 M€ de recettes potentielles.

➤ **Focus sur les textes d'application des lois dites Grenelle I et II**

Parmi les mesures d'application des lois, celles relatives au Grenelle sont les plus nombreuses et les plus « coûteuses ». Ainsi, de juin 2009 à décembre 2011, 94 textes d'application des lois Grenelle ont été soumis à la CCEN pour un coût global, évalué de manière pluriannuelle (sur la période 2011-2022), sur les collectivités de l'ordre de 2,37 Mds€⁷.

2. La portée des travaux de la CCEN

Les méthodes de la CCEN et la doctrine qui résulte de ses positions traduisent son souci de veiller à l'**efficience** des normes soumises.

⇒ Les élus de la CCEN militent pour une **application proportionnée et adaptée des normes**.

2.1. Appréciation du caractère proportionné de la norme par rapport à l'objectif poursuivi

La CCEN apprécie la proportionnalité des mesures soumises au regard, d'une part, des dispositions légales qui les fondent et, d'autre part, des conséquences financières qu'elles emportent.

Les impératifs de proportionnalité, de soutenabilité financière et de visibilité dans la mise en œuvre de la norme constituent une préoccupation majeure des élus.

La doctrine de la CCEN ne consiste pas, par principe, à s'opposer aux nouvelles normes, souvent synonymes de progrès. Mais la commission veille à ce qu'elles soient proportionnées et soutenables financièrement. Les élus insistent sur la nécessité de rechercher la meilleure « efficience » des normes

⁷ Ces coûts sont valorisés de manière pluriannuelle, sur l'ensemble de la période de mise en œuvre des textes correspondants, même lorsque leur entrée en vigueur est ultérieure à 2012. Ils ne sont pas exhaustifs pour autant dans la mesure où l'impact financier de certains textes d'application n'a pu être évalué par le ministère de l'écologie.

soumises, dans le cadre d'un dialogue à engager en amont, de nature à favoriser l'appropriation et l'acceptation par les élus locaux d'une réglementation qu'ils seront chargés de mettre en œuvre ou de respecter.

Ainsi, au-delà du coût, **les élus apprécient de plus en plus le caractère proportionné de la norme par rapport à son objectif**. Cette notion de proportionnalité recouvre également selon eux une notion de *priorité* face au contexte actuel de crise économique qui conduit l'ensemble des pays de l'Union européenne à s'engager dans des programmes ambitieux de réduction des déficits et de maîtrise des dépenses publiques et impose que seules les **normes nouvelles jugées indispensables et prioritaires** soient édictées.

2.2. La question de l'application différenciée des normes sur le territoire

(i) Dans la grande majorité des cas, les administrations prévoient une application uniforme sur l'ensemble du territoire des normes qu'elles édictent, sans prise en compte des spécificités locales et quelle que soit la taille des collectivités territoriales.

➤ *Décret et arrêté du 30 septembre 2011 relatifs à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire*

Pris en application de l'article 1^{er} de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, ces textes posent des règles lourdement prescriptives afin d'accroître la qualité nutritionnelle des repas servis en restauration scolaire, à l'égard desquelles les élus membres de la CCEN demeurent très sceptiques. En effet, s'ils partagent l'objectif poursuivi par le ministère de l'agriculture de lutter contre l'obésité, ils demeurent en revanche réservés sur la portée réelle de cette mesure en la matière et s'inquiètent des conséquences financières sur les collectivités locales, et en particulier sur les communes rurales, d'une réglementation aussi prescriptive qui impose des normes en matière de composition et de fréquence des repas servis en restauration scolaire.

Aucune modulation n'est prévue dans la mise en œuvre de ces prescriptions (application uniforme sur l'ensemble du territoire).

Cette réglementation ne manquera pas d'accroître le coût d'exercice de cette compétence pour les petites communes qui assurent en régie la gestion du service de restauration scolaire ; celles-ci risquent de se voir contraintes de recourir à des prestataires extérieurs, ce qui génère un coût.

(ii) Toutefois, il arrive – de manière encore trop ponctuelle – que l'administration veille elle-même à proposer des modalités d'application différenciée des normes en fonction de critères objectifs (ex. : seuil de population).

- *Décret n° 2011-873 du 25 juillet 2011 (paru au JO du 27.07.2011) relatif aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables dans les bâtiments et aux infrastructures pour le stationnement sécurisé des vélos*

Ce texte module l'obligation d'équipement d'installations de recharge électriques dans les bâtiments de bureaux et d'habitation existants situés en métropole en fonction du lieu d'implantation du bâtiment, selon que celui-ci se situe dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants (auquel cas le seuil de places à compter duquel le parc de stationnement doit être équipé est de 20 places et la proportion de places raccordées est de 10 %) ou de moins de 50 000 habitants (le seuil est alors de 40 places, pour une obligation d'équipement à hauteur de 5 %).

- *Décret n° 2011-687 du 17 juin 2011 (paru au JO du 19.06.2011) relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales*: l'élaboration d'un rapport sur la situation en matière de développement durable est obligatoire pour les communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants.
- *Décret relatif à la publicité extérieure* : le seuil retenu est celui de + 10 000 habitants.

(iii) En tout état de cause, il apparaît qu'au fil des séances de la CCEN, **les membres élus appréhendent de plus en plus les enjeux de l'application différenciée et d'adaptation des textes** soumis à leur examen.

- *Décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011 (paru au JO du 12.07.2011) relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial (PCET)* : ce texte avait fait l'objet d'un report notamment afin que soient assouplies les conditions de mise en œuvre des PCET dans les collectivités de moins de 50 000 habitants, où ces plans sont facultatifs.

- *Décret n° 2012-14 du 5 janvier 2012 (paru au JO du 06.01.2012) relatif à la surveillance de la qualité de l'air intérieur de certains établissements recevant du public*

Cette mesure aurait généré en première analyse, un coût global estimé à 623 M€ sur la période 2015-2022, dont 522 M€ pour les collectivités territoriales et, au-delà, un coût annuel évalué à 104,4 M€. A la suite du report sollicité par la CCEN, au motif que les mesures proposées sont apparues disproportionnées par rapport à la souplesse qu'autorise la loi dans l'application de l'obligation qu'elle définit, des rencontres ont été organisées ultérieurement entre le ministère en charge de l'écologie et l'AMF. Cette concertation complémentaire a permis de réduire le périmètre des ERP concernés (par exemple, au lieu d'imposer cette surveillance à tous les établissements sportifs couverts, seules les piscines ont été retenues, réduisant le coût de 33 M€ à 1 M€) et d'adapter le rythme des contrôles en fonction des résultats des précédentes mesures (au lieu d'une vérification tous les 5 ans pour tous les ERP concernés, la nouvelle version retient une vérification dans les 2 ans lorsque les derniers résultats étaient mauvais et tous les 7 ans s'ils étaient satisfaisants). Ce faisant, le coût de ces textes a été réduit de manière significative (de 105 M€/an à 42 M€/an), ce qui a permis à la CCEN d'émettre un avis favorable.

Nb : il est assez fréquent que le seuil au-delà duquel la norme nouvelle revêt un caractère obligatoire soit le seuil de 50 000 habitants.

3. Propositions tendant à garantir une application adaptée des normes dans les communes de petite taille, notamment en milieu rural

3.1. Prévoir des modalités d'entrée en vigueur échelonnée pour les petites collectivités

⇒ Pallier l'application uniforme des normes techniques de sécurité ou de mise en accessibilité en prévoyant des modalités plus souples d'entrée en vigueur pour les petites communes (application progressive de la norme) afin d'assurer une meilleure soutenabilité financière de la mise en œuvre des réglementations nouvelles.

Si l'on peut comprendre que ce soit délicat, inadapté voire contestable d'envisager une application différenciée des normes techniques de sécurité ou d'accessibilité, il serait néanmoins utile que les administrations productrices de normes proposent *a minima* des **modalités d'entrée en vigueur**

échelonnée pour les petites communes, en prévoyant un niveau d'exigence croissant au fur et à mesure du calendrier de délais de mise aux normes.

A chaque fois que cela n'est pas contraire à la loi, il serait souhaitable de prévoir à l'égard des petites communes une application progressive dans le temps des exigences des normes techniques, qu'elles soient de sécurité, de construction ou d'accessibilité, afin de leur permettre de s'inscrire dans une démarche pluriannuelle d'amélioration ou de développement des services sans pour autant leur imposer des mises aux normes immédiates et disproportionnées.

Une telle approche, plus équilibrée et plus progressive, semble de nature à permettre de concilier les impératifs essentiels de sécurité avec le maintien et l'adaptation des services aux besoins des populations rurales, qui ne sont pas nécessairement identiques à ceux des populations urbaines (exemple des véhicules électriques - *cf. supra*).

L'enjeu est de ne pas décourager les maires ruraux qui, confrontés à des prescriptions techniques et des procédures insurmontables, sont souvent conduits à abandonner leurs projets, parfois alors même qu'ils disposent des financements nécessaires. En effet, **la complexité des normes et leur instabilité sont autant – sinon plus – un frein au développement de l'initiative locale que leur coût.**

- ⇒ La CCEN milite à ce titre pour le recours plus systématique aux **guides de bonnes pratiques**, non prescriptifs.

3.2. Instituer au niveau local un réseau de « médiateurs des normes »

La CCEN propose également que soit institué au niveau local un réseau de « médiateurs des normes » chargé de faciliter les modalités d'application des normes au niveau local entre les services centraux de l'Etat et les collectivités territoriales en charge de leur application, et de rechercher des solutions pragmatiques aux difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre.

- ⇒ Les médiateurs pourraient ainsi faire remonter à l'administration centrale et à la CCEN des propositions de modification des dispositions législatives ou réglementaires résultant d'exemples concrets (mesures de dérogation ou de substitution).

4. Rappel des préconisations envisagées dans le rapport et la proposition de loi DOLIGE en vue d'une adaptation des normes aux circonstances locales

→ Focus sur les principes du rapport Doligé concernant plus particulièrement les petites communes :

- **Principe n° 10** : Rendre la réglementation accessible à toutes les collectivités locales quelle que soit leur taille ;
- **Principe n° 13** : Adapter les normes à la taille des collectivités ;
- **Principe n° 14** : Par la voie du dialogue et de la concertation, créer de la souplesse dans l'application des normes au niveau local ;
- **Principe n° 18** : Faire face au manque d'ingénierie publique.

→ Focus sur les dispositions de la PPL Doligé concernant plus particulièrement les petites communes :

- **Article 1^{er}** : Principe de proportionnalité et adaptation des normes à la taille des collectivités.

ANNEXE 9 : PLAN D'ACTION EN FAVEUR DES TERRITOIRES – 11 MAI 2010 (MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE)

Le plan d'action en faveur des territoires ruraux, élaboré par **Michel Mercier, Ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire**, a été adopté le 11 mai dernier par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), soit trois mois après le discours du Président de la République qui en avait fixé les grandes lignes.

Ce plan est largement inspiré des conclusions des **assises des territoires ruraux**, une consultation nationale et locale des habitants et acteurs du monde rural qui s'est déroulée d'octobre 2009 à janvier 2010.

Le **plan en faveur des territoires ruraux** comprend une quarantaine de mesures, pour un montant total d'environ 5 milliards d'euros, qui seront financées pour moitié par le redéploiement de crédits budgétaires de l'Etat et par l'intervention de grands opérateurs (OSEO, Anah...) et également pour moitié par l'emprunt national.

Le plan repose sur une étroite corrélation entre les objectifs d'accessibilité, de développement économique, d'amélioration de la vie quotidienne et de gouvernance.

POUR LES ACTEURS ECONOMIQUES DES TERRITOIRES RURAUX

Favoriser la compétitivité des entreprises

- 1 Le **déploiement du très haut débit** sur les territoires est engagé.

Le programme national très haut débit sera engagé dès la mi-2010.

Un appel à projets expérimentaux sera lancé en associant collectivités et opérateurs.

Les Préfets de région, d'ici à fin 2010, sont chargés de formaliser, avec l'ensemble des acteurs publics et des opérateurs, une « **stratégie de cohérence régionale sur l'aménagement numérique** ».

Le fonds d'aménagement numérique du territoire sera alimenté par le grand emprunt pour permettre le déploiement accéléré des réseaux en fibre optique hors des zones très denses.

1 Développer l'emploi local en améliorant le financement des entreprises

- 1 Les **zones de revitalisation rurale (ZRR)** seront maintenues. Les exonérations fiscales existant pour les créations d'entreprises seront étendues à partir de 2011 aux **transmissions** et **reprises** d'entreprises, enjeu majeur dans les territoires. Toutes ces dispositions concernent les entreprises de moins de 10 salariés pour une durée de 8 ans.
- 1 Les outils de développement économique proposés par **OSEO** et par le **Fonds Stratégique d'Investissement**, seront rendus plus accessibles dans les territoires ruraux. **OSEO** consacrera 30 M€ par an, sur 3 ans, de prêts participatifs aux PME de la ruralité et élaborera, d'ici à septembre 2010, une **charte d'accessibilité** de ses produits en milieu rural. Les **Préfets de région** sont par ailleurs chargés de démultiplier l'information en direction des entreprises.
- Le Gouvernement souhaite que la **Banque Postale** puisse pleinement participer aux financements des investissements des PME et TPE et lui a demandé de solliciter les agréments nécessaires.

1 Favoriser la commercialisation des produits de l'agriculture, de la forêt et de la chasse

- 1 Les producteurs agricoles auront un accès plus direct et plus facile à la **commande publique** grâce à une modification du code des marchés publics.

L'approvisionnement en produits locaux **des cantines scolaires et des lieux de restauration collective a été voté le 20 mai par le Sénat** à l'unanimité, en application du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT). Enfin, les nouveaux pôles d'excellence rurale permettront de valoriser les projets de commercialisation en circuits courts des produits ou ressources locales.

- 1 En matière **de ressources forestières**, les scieries seront confortées grâce à la baisse du seuil de rachat de l'électricité produite à partir de biomasse à 1 MWe et de l'application de la procédure d'autorisation simplifiée ; l'utilisation de bois local sera développée par une actualisation des prescriptions pour les achats publics et l'élaboration de guides dans le domaine de la construction ; les projets de conditionnement et de stockage des produits dérivés du bois pour l'approvisionnement de chaufferies seront rendus éligibles au fonds chaleur de l'ADEME.

4. Une chaîne de commercialisation des **produits de la chasse** sera mise en place par l'Etat et les acteurs de la filière **chasse**, en liaison avec la fédération nationale des chasseurs, en application de la nouvelle réglementation sanitaire de décembre 2009.

POUR LES HABITANTS DES TERRITOIRES RURAUX

– Améliorer l'accès à un socle de services essentiels à la population

1 250 maisons de santé pluridisciplinaires seront financées entre 2010 et 2013

- 400 bourses seront prévues pour inciter les jeunes professionnels de santé à s'installer dans les territoires ruraux, dans le cadre de **contrats d'engagements de service public**.

- Des **places de garde** supplémentaires pour les enfants seront créées grâce à la mobilisation des crédits majorés attribués par les caisses d'allocations familiales.

1 Les personnes âgées pourront être aidées pour aménager leur logement dans le cadre du programme de lutte contre la précarité énergétique, financé par l'Emprunt national. Au total le nombre de logements rénovés en zone rurale passera de 20 000 en 2009 à 40 000 en 2011.

2 Pour favoriser le maintien de **commerces de proximité**, qui contribuent à la vitalité des territoires ruraux, l'intervention du FISAC sera majorée en zone de revitalisation rurale.

Par ailleurs, La Poste s'engage dès cette année, à renforcer son maillage en **distributeurs automatiques de billets (DAB)**, qui sera amplifié dans le cadre du contrat de présence postale territoriale qui sera signé en fin d'année entre l'Etat, l'Association des Maires de France et La Poste.

Le programme de couverture en **téléphonie mobile** sera complètement achevé en 2011. Les centres-bourgs des communes rurales dépourvus jusqu'à présent de tout service (**zones blanches**), seront couverts d'ici à la fin 2011 par les trois opérateurs. Pour les zones éloignées de ces centres, des solutions adaptées seront recherchées par les Préfets avec les opérateurs. Enfin, une feuille de route établie avec les opérateurs devrait permettre de couvrir d'ici 2013, l'ensemble des **zones grises** avec au moins deux offres de services.

- 1 Un **protocole d'accord** sera signé entre l'Etat et les opérateurs nationaux de service public en 2010 (EDF, ERDF, CNAF CNAM, MSA, SNCF, Pôle emploi...). Il permettra d'expérimenter, dans toutes les régions, la délivrance de services en commun entre les opérateurs, l'Etat et les collectivités territoriales volontaires : prestations postales dans les offices de tourisme ; achats de billets SNCF TER dans les bureaux de poste, visio-guichets partagés entre opérateurs sociaux...

Un **contrat départemental d'accès aux services** déclinera ces engagements nationaux à l'échelon local. Il associera le représentant de l'Etat, les opérateurs et les collectivités territoriales volontaires et leurs établissements.

1 Favoriser les conditions de déplacement

- La **mobilité des personnes** vis-à-vis de l'accès aux activités et aux services et le maintien d'une desserte de qualité, pour les voyageurs et les marchandises, sont un enjeu essentiel.

Le Gouvernement a décidé de mettre en place avec la SNCF les conditions pour l'exploitation des lignes « Intercités » et « TéoZ ». Une convention devra être signée en juin 2010. D'ici la fin de l'année, un dispositif adapté au **renouvellement du matériel roulant** de ces lignes devra être proposé.

- 1 Le **schéma national des infrastructures de transport** en cours d'élaboration devra veiller à la desserte routière des territoires ruraux les plus enclavés.
- 1 Enfin il apparaît indispensable d'améliorer les **conditions de mobilité** à l'intérieur des territoires ruraux : les **pôles d'excellence rurale** pourront financer des **projets globaux autour de la mobilité en zone rurale**.

▫ Développer l'offre culturelle

- Pour développer l'**animation culturelle** dans les territoires ruraux :

- un dispositif de soutien à la **numérisation des salles de cinéma indépendantes** devra être élaboré d'ici au 30 juin 2010.

- les Préfets pourront dès maintenant, à titre d'expérimentation, cofinancer des **projets d'équipement numérique des salles des fêtes** (pour diffuser en direct des spectacles et manifestations culturelles ou sportives) sur la dotation globale d'équipement.

POUR LES COLLECTIVITES LOCALES ET LES ELUS DES TERRITOIRES RURAUX

1 Mener à bien les projets en cours et lancer de nouveaux projets

- 1 La politique des **pôles d'excellence rurale** est poursuivie. Elle permet de faire émerger de véritables projets de territoire, sur des sujets aussi divers que

les services au public, le développement durable, l'artisanat, le tourisme, l'agriculture ou les centres de télétravail...

Un premier appel à projets est en cours de sélection : ses résultats seront connus fin juin 2010. Un **deuxième appel à projets** vient d'être lancé : la date limite de dépôt des dossiers a été fixée au 20 octobre 2010.

- 1 L'enveloppe nationale consacrée à l'**appel à projets « couverture haut débit des zones rurales »**, lancé en octobre 2009 dans le cadre du plan de relance européen et doté de 30 M€ (FEADER), sera complétée, par les Préfets de région, en concertation avec les collectivités territoriales, par les **crédits des programmes communautaires régionaux**.
2. Un appel à projets « **communes rurales durables** » sera lancé dans le cadre du programme national « **Ville durable** », afin de soutenir les projets exemplaires portés par des communes ou des intercommunalités rurales (gestion de l'eau, traitement des déchets, biodiversité, utilisation d'éco-matériaux...).

– Aider les collectivités et les acteurs locaux à monter des projets

- 1 Les expériences menées dans les territoires sont intéressantes mais souvent mal diffusées. Un **portail du développement local** sera mis à disposition des **élus et des porteurs de projets** d'ici à la fin 2010 dans le cadre du réseau rural français.
1. Pour exploiter au mieux le **potentiel touristique** des espaces ruraux, une véritable offre consolidée et lisible sera mise en place via une plate-forme nationale réunissant les acteurs du **tourisme rural**. Un projet de site national de e-tourisme est en cours d'étude.

2. Les **Sous-préfets**, représentants de l'Etat à l'échelon local, disposeront sous l'autorité des Préfets de département, d'une **enveloppe au sein de la dotation de développement rural, dédiée à l'aide au montage de projets**, à destination des collectivités territoriales concernées.
5. Enfin, au plan national, une **mission parlementaire** relative à la possibilité d'adapter les normes techniques aux caractéristiques des territoires ruraux sera prochainement nommée.

**ANNEXE 10 : ARRÊTÉ DU 26 OCTOBRE 2011 PORTANT APPROBATION
DE DIVERSES DISPOSITIONS COMPLÉTANT ET MODIFIANT LE
RÈGLEMENT DE SÉCURITÉ CONTRE LES RISQUES D'INCENDIE ET DE
PANIQUE DANS LES ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC
(PETITS HOTELS)**

Arrêté du 26 octobre 2011 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (petits hôtels)

NOR : IOCE1129408A

(extrait)

« Section 2

« Prescriptions applicables aux établissements existants

« Article PO 8

« Généralités

« § 1. Les prescriptions définies dans la présente section sont applicables en complément des articles PE 4, PE 24, PE 26, PE 27, PE 32, PE 36, PO 1 (§ 3) et PO 5.

« § 2. Les dispositions de l'article PE 13 ne sont pas applicables à l'intérieur des chambres.

« § 3. Lorsque certaines dispositions prévues dans la présente section ne peuvent être appliquées pour des raisons architecturales ou techniques propres à l'établissement, le chef d'établissement propose des solutions alternatives adaptées aux caractéristiques de son établissement. Elles sont approuvées par la commission de sécurité compétente après une étude basée sur l'analyse de risque propre à l'établissement. (...)»

ANNEXE 11 : RAPPORTS COMPORTANT DES ANALYSES OU DES PROPOSITIONS REPRISES PAR LA MISSION

- Rapport « Territoires ruraux Territoires d'avenir », présenté au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), M. Jérôme Bignon et M. Germinal Peiro, février 2012.
- Rapport fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat sur la proposition de loi de MM. Hervé Maurey et Philippe Leroy visant à assurer l'aménagement numérique du territoire, février 2012.
- Rapport Warsmann « La simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi », juillet 2011.
- Rapport sur l'évaluation du Fonds National de Revitalisation des Territoires (FNTR), Contrôle général économique et financier, Inspection générale de l'Administration, juillet 2011.
- Rapport « La simplification des normes applicables aux collectivités locales », M. Eric Doligé, juin 2011.
- Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les normes applicables aux collectivités territoriales, M. Claude Belot, février 2011.
- Rapport du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), mai 2010.
- Rapports des assises des territoires ruraux, ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, décembre 2009 - janvier 2010.
- Rapport « Évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale » (ZRR), fait au nom du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), de l'Inspection générale des finances (IGF), novembre 2009.
- Rapport « Accueil des jeunes enfants en milieu rural : développer une offre innovante », rapport d'information de M. Jean-Marc Juilhard, fait au nom de la Commission des affaires sociales n° 545 du Sénat (2008-2009), juillet 2009.
- Rapport « Le nouvel espace rural français », rapport d'information de MM. Jean François-Poncet et Claude Belot, fait au nom de la délégation à l'aménagement du territoire n° 468 (2007-2008), juillet 2008.
- Rapport de mission « Ruralité en Europe », fait au nom du Ministre de l'agriculture et de la pêche, 2006.

ANNEXE 12 : DONNÉES CHIFFRÉES SUR LES ACTIVITÉS DE LA MISSION

⇒ Nombre d'auditions à Paris : **18**

⇒ Nombre de déplacements dans les territoires ruraux : **8**

⇒ Nombre de personnes rencontrées : **environ 4 000**

⇒ Nombre de contributions écrites reçues : **environ 400**

⇒ Fréquentation du blog dédié à la Mission nationale sur la ruralité :
(<http://mission.nationale.ruralite.over-blog.com/>)

Sur les 4 mois de la mission, 27 articles ont été publiés sur le blog.

Au total, 1781 pages ont été vues sur un nombre de visites total de 807, soit environ 6.8 connexions et 15,0 pages vues par jour, 202 connexions et 445 connexions par mois.

ANNEXE 13 : THÈMES DES MESURES

N° THÈME	THÈME	NOMBRE DE PROPOSITIONS
1	GOUVERNANCE	2
2	DROIT : L’AFFIRMATION DE NOUVEAUX GRANDS PRINCIPES D’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	5
3	ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS	13
4	TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (TIC)	4
5	DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE – COMMERCE – ARTISANAT – EMPLOI	17
6	AGRICULTURE	7
7	FORET	6
8	SANTÉ – ACCES AUX SOINS	10
9	ENVIRONNEMENT – EAU – ENERGIE EOLIENNE	9
10	URBANISME	5
11	TOURISME	2
12	EDUCATION	1
13	ASSOCIATIONS – BENEVOLAT – CULTURE – SPORTS – LOISIRS – ACTIVITES TRADITIONNELLES	2
		83

