

N° 41

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) et de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (2) sur l'avenir des zones de revitalisation rurale,

Par M. Bernard DELCROS, Mme Frédérique ESPAGNAC
et M. Rémy POINTEREAU,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de :* M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

(2) *Cette commission est composée de :* M. Hervé Maurey, *président* ; M. Claude Bérit-Débat, Mme Pascale Bories, MM. Patrick Chaize, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspert, *vice-présidents* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean-Marc Boyer, Mme Françoise Cartron, MM. Guillaume Chevrollier, Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Hervé Gillé, Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllegatte, Benoît Huré, Olivier Jacquin, Mme Christine Lanfranchi Dorgal, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Pascal Martin, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Mme Évelyne Perrot, M. Rémy Pointereau, Mme Angèle Préville, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Mmes Françoise Ramond, Esther Sittler, Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS.....	7
LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS.....	9
I. LES ÉCHÉANCES DE 2020 POUR LES ZONES DE REVITALISATION RURALE (ZRR) : UN RISQUE DE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DES TERRITOIRES RURAUX.....	11
A. LES « ZRR », UN OUTIL INDISPENSABLE À LA PRISE EN COMPTE DES FRAGILITÉS STRUCTURELLES DES TERRITOIRES RURAUX ET DESTINÉ À SOUTENIR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE.....	11
1. <i>Le classement en ZRR permet de tenir compte des fragilités structurelles des territoires ruraux en soutenant l'activité économique et les services</i>	<i>11</i>
a) Une ambition historique : parvenir à un aménagement équilibré du territoire	11
b) Un objectif qui demeure plus que jamais d'actualité face à des dynamiques profondes de métropolisation et de concentration de l'activité	12
2. <i>Confrontés aux défis de leur avenir, les territoires ruraux doivent disposer des leviers appropriés pour valoriser leurs atouts et saisir les opportunités des mutations économiques actuelles.....</i>	<i>14</i>
a) Les territoires ruraux face aux défis de leur avenir.....	14
b) La nécessité de disposer de leviers spécifiques pour valoriser les atouts de la ruralité et saisir les opportunités économiques des mutations contemporaines...	15
B. LA RÉFORME DE 2015 : UN ÉQUILIBRE TERRITORIAL QUI N'EST PLUS ADAPTÉ À L'AGRANDISSEMENT DES PÉRIMÈTRES INTERCOMMUNAUX RÉSULTANT DE LA LOI NOTRE ET L'EXCLUSION DE TERRITOIRES POURTANT FRAGILES	16
1. <i>Les effets pervers de la simplification des critères de classement et de la référence au périmètre élargi des intercommunalités.....</i>	<i>16</i>
a) Une ambition louable de simplification	16
b) Des effets pervers et non-anticipés.....	19
c) L'attachement des élus locaux aux ZRR.....	23
2. <i>Au bout du compte, la mise en place d'une période transitoire pour les communes sortantes illustre les limites de la réforme.....</i>	<i>23</i>
C. UNE PREMIÈRE RÉPONSE POUR LES TERRITOIRES RURAUX : PROROGER LES ZRR JUSQU'À FIN 2021 POUR CONSTRUIRE UN ZONAGE MIEUX CIBLÉ ET PLUS EFFICACE POUR LA RURALITÉ	28
1. <i>Deux rapports du Gouvernement au Parlement sont encore attendus sur le sujet et doivent être discutés</i>	<i>28</i>
2. <i>Une exigence de responsabilité : proroger le bénéfice du classement pour les 4 074 communes sortantes ainsi que les dispositifs d'exonération fiscale jusqu'en 2021 afin de construire une alternative plus équitable et plus efficace</i>	<i>29</i>

II. POUR UNE DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE : MIEUX ADAPTER ET PROPORTIONNER LES SOUTIENS PUBLICS EN ZRR AUX SPÉCIFICITÉS ET AUX BESOINS DE CHAQUE TERRITOIRE	32
A. LES DISPOSITIFS EN VIGUEUR DANS LES ZRR, UN SOUTIEN PARTIEL MAIS DÉTERMINANT POUR LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES CONCERNÉS ..	32
1. <i>Les exonérations d'IR / d'IS, un atout indéniable pour l'attractivité des territoires ruraux</i>	<i>32</i>
a) Un dispositif dont l'efficacité est confirmée par les remontées des territoires.....	32
b) Le dispositif d'exonération d'impôt permet un soutien transversal aux différents secteurs d'activité	35
c) Des exonérations contribuant au maintien de l'offre de soins.....	38
d) Un dispositif de soutien essentiel au maillage des officines de pharmacie.....	39
2. <i>Les allègements de charge spécifiques aux ZRR ont perdu leur caractère incitatif avec la hausse des allègements généraux.....</i>	<i>41</i>
a) Les allègements à l'embauche, un dispositif dont les avantages ne répondent pas suffisamment aux besoins des territoires ruraux.....	41
b) L'essentiel du coût des exonérations de charges sociales en ZRR correspond au « stock » de contrats signés avant le 1 ^{er} novembre 2007 bénéficiant de l'exonération spécifique aux organismes d'intérêt général	43
3. <i>De multiples outils aux services des territoires les plus fragiles.....</i>	<i>46</i>
a) Les différents outils associés aux ZRR participent à la péréquation entre les territoires.....	46
b) Les différentes mesures associées au classement en ZRR ont globalement des effets positifs sur les territoires ruraux	48
c) Un dispositif qui n'est pas suffisamment relayé et connu par les acteurs	49
B. DES ZONAGES PLUS ÉQUITABLES, AU SERVICE D'UNE ACTION PLUS JUSTE DE SOUTIEN À LA RURALITÉ.....	50
1. <i>Mieux prendre en compte la diversité des situations des communes au sein des intercommunalités.....</i>	<i>50</i>
a) Assumer la diversité des communes classées en ZRR	50
b) L'objectif d'une meilleure adaptation du zonage aux dynamiques locales : la question de l'échelon de référence pour l'application des critères	55
2. <i>Définir des critères de classement différenciés en fonction des fragilités des territoires.....</i>	<i>56</i>
a) Conserver la démographie comme critère de référence.....	56
b) Oser le retour à des critères alternatifs, comme critères secondaires	58
3. <i>Faire des ZRR le pivot de la politique de soutien aux territoires ruraux : une nécessaire rationalisation des multiples zonages existants</i>	<i>59</i>
C. LA NÉCESSITÉ D'UN SOUTIEN PROPORTIONNÉ AU NIVEAU DE FRAGILITÉ DES TERRITOIRES	61
1. <i>Accorder un soutien renforcé aux territoires les plus fragiles.....</i>	<i>61</i>
a) Définir un socle de dispositifs en faveur de l'ensemble des territoires ruraux	61
b) Mettre en place un accompagnement renforcé pour les territoires les plus fragiles.....	62
2. <i>Mieux accompagner l'ensemble des acteurs concernés par les ZRR et assurer le pilotage ainsi que l'évaluation du dispositif.....</i>	<i>64</i>
a) Organiser l'accompagnement des acteurs au niveau local	64
b) Clarifier la gouvernance du dispositif et assurer son évaluation.....	66

EXAMEN EN COMMISSION.....	73
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	93
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	95
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	97
ANNEXES	99
1. <i>Annexe 1 : Principales mesures d'exonérations fiscales et sociales applicables en ZRR.....</i>	<i>99</i>
2. <i>Annexe 2 : Autres dispositifs codifiés applicables en ZRR</i>	<i>101</i>
3. <i>Annexe 3 : Dispositifs non codifiés applicables en ZRR.....</i>	<i>103</i>
4. <i>Annexe 4 : Coût des principales exonérations fiscales applicables en ZRR</i>	<i>105</i>

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) sont à la croisée des chemins. Au 1^{er} juillet 2020, plus de 4 000 communes sortiront du zonage et 6 mois plus tard, au 31 décembre, les principaux dispositifs d'exonération fiscale arriveront à échéance s'ils ne sont pas renouvelés par le législateur.

Depuis leur création en 1995 par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), les ZRR ont pour objectif de **prendre en compte les difficultés spécifiques liées à l'implantation ou à la reprise d'activités en milieu rural**, en ouvrant droit à des exonérations de fiscalité et à des allègements de cotisations patronales.

Fin 2018, dans un rapport réalisé au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, **les députées Anne Blanc et Véronique Louwagie ont proposé de ne pas reconduire le dispositif d'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés pour les créations ou reprises d'activités et de supprimer les dispositifs d'exonérations de cotisations sociales.** Elles proposent que les économies réalisées soient reportées sur la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). **Aux yeux des rapporteurs, cette proposition est inadaptée** car les ZRR constituent un dispositif de soutien direct aux activités économiques et de services et ne doivent pas être limitées à un rôle de soutien aux investissements des collectivités territoriales.

Alors que les intentions du Gouvernement concernant l'avenir des ZRR demeurent encore floues à ce stade, le présent rapport d'information entend dresser un **état des lieux sincère des conséquences de la réforme opérée en 2015** et proposer des **pistes de réflexion visant à pérenniser les ZRR**, tout en faisant évoluer le dispositif pour le rendre plus efficace, au bénéfice des territoires les plus fragiles.

À l'issue de leurs travaux, les rapporteurs dressent les principaux constats suivants :

- le « **label ZRR** » constitue un **outil indispensable** à la prise en compte des fragilités structurelles des territoires ruraux en permettant de soutenir l'activité économique ;

- la **réforme de 2015**, dont l'ambition simplificatrice était louable, est **désormais inadaptée à la nouvelle carte intercommunale de la loi NOTRe** et a pu conduire à exclure du zonage des communes pourtant fragiles ;

- **les mesures financières associées au classement en ZRR constituent un soutien certes partiel mais déterminant** pour le développement des territoires concernés ;

- **une révision des critères de classement est désormais nécessaire** pour définir des zonages plus justes et différenciés en fonction du degré de fragilité des territoires ruraux ;

- **cette révision du zonage doit permettre de définir des mesures proportionnées au niveau de fragilité des territoires**, à travers des bouquets d'aides renforcés, ainsi qu'un meilleur accompagnement des acteurs concernés par les ZRR dans le cadre d'une clarification de la gestion du dispositif.

Pour répondre à ces enjeux, les rapporteurs formulent **6 propositions** et considèrent qu'il est indispensable :

1. Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2020, de proroger jusqu'au 31 décembre 2021 la totalité des mesures en vigueur dans les ZRR pour l'ensemble des communes bénéficiant actuellement du dispositif. Cette période transitoire doit permettre de définir des critères plus adaptés pour tenir compte des fragilités des territoires et d'améliorer le ciblage ainsi que l'efficacité des dispositifs associés au zonage. Ce préalable permettrait d'associer dans de bonnes conditions les rapporteurs au travail de révision du zonage annoncé par le Premier ministre lors de la présentation de l'agenda rural du Gouvernement.

2. D'ici au 31 décembre 2021, de préparer une réforme des ZRR à partir des leviers identifiés dans le présent rapport d'information. Des simulations ultérieures, réalisées dans le cadre d'une étude, permettront de chiffrer les mesures proposées par les rapporteurs et de définir les seuils les plus adaptés aux besoins des territoires ruraux.

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

Dès l'examen de la loi de finances pour 2020, proroger jusqu'au 31 décembre 2021 la totalité des mesures en vigueur dans les ZRR pour l'ensemble des communes actuellement incluses dans le zonage. Cette période transitoire doit permettre de définir des critères plus adaptés pour tenir compte des fragilités des territoires et d'améliorer le ciblage et l'efficacité des dispositifs associés au classement en ZRR.

Proposition n° 1 : maintenir l'ensemble des communes sortantes au 1^{er} juillet 2020 pour une période transitoire allant jusqu'au 31 décembre 2021 et réévaluer, au plus vite et au cas par cas, la situation de ces communes au regard des modifications des périmètres intercommunaux intervenues depuis le 1^{er} juillet 2017.

Proposition n° 2 : maintenir à droit constant l'ensemble des dispositifs en vigueur dans les ZRR, en particulier les exonérations fiscales, jusqu'au 31 décembre 2021.

D'ici au 31 décembre 2021, préparer une réforme des ZRR à partir des leviers identifiés par les rapporteurs. Des simulations ultérieures, réalisées dans le cadre d'une étude, permettront de chiffrer les mesures proposées par les rapporteurs et de définir les seuils les plus adaptés aux besoins des territoires ruraux.

Proposition n° 3 : mieux prendre en compte les fragilités et la diversité des territoires dans les grands ensembles intercommunaux, en affinant les critères de classement par secteurs géographiques au sein des intercommunalités.

Proposition n° 4 : revoir les critères de classement en ZRR pour définir trois niveaux de zonage (ZRR1/ZRR2/ZRR3) avec un critère principal de densité démographique et cinq critères secondaires. Des simulations ultérieures, réalisées dans le cadre d'une étude, permettront de définir les seuils les plus adaptés pour ces différents critères :

1. densité démographique ;
2. déclin démographique sur plusieurs années ;
3. revenu par habitant ;
4. dévitalisation constatée par l'évolution des services publics ou privés : nombre d'artisans, de commerçants, d'agriculteurs et de professionnels de santé ;
5. âge moyen de la population ;
6. nombre de logements vacants et de bâtiments d'exploitation vacants ou abandonnés.

En fonction du nombre de critères remplis, un indice de fragilité permettra de classer le territoire concerné en ZRR 1, 2 ou 3 et de bénéficier des mesures associées à chaque niveau de zonage.

Proposition n° 5 : mettre en place un panel de mesures dont l'ampleur serait adaptée à chaque niveau de zonage. Des moyens renforcés devront être consacrés aux territoires les plus fragiles sur la base des différents leviers identifiés par les rapporteurs :

1. des exonérations fiscales facilitant l'installation, la reprise et le maintien de l'ensemble des secteurs d'activité ;

2. des exonérations de cotisations patronales mieux ciblées sur les niveaux de revenus appropriés et la suppression de la condition d'augmentation nette d'effectif afin d'étendre le dispositif à toute nouvelle embauche ;

3. la création d'un fonds spécifique aux ZRR accordant des aides directes aux entreprises localisées dans les territoires les plus fragiles ;

4. une bonification de la dotation globale de fonctionnement, en particulier de la dotation de solidarité rurale, et une majoration des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales proportionnées à la fragilité des territoires concernés.

Proposition n° 6 : clarifier la gouvernance de la politique de l'État en matière de ZRR, en confiant à la future ANCT un rôle d'animation territoriale, et créer une section dédiée au suivi des ZRR au sein de l'Observatoire des territoires.

I. LES ÉCHÉANCES DE 2020 POUR LES ZONES DE REVITALISATION RURALE (ZRR) : UN RISQUE DE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DES TERRITOIRES RURAUX

A. LES « ZRR », UN OUTIL INDISPENSABLE À LA PRISE EN COMPTE DES FRAGILITÉS STRUCTURELLES DES TERRITOIRES RURAUX ET DESTINÉ À SOUTENIR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

1. Le classement en ZRR permet de tenir compte des fragilités structurelles des territoires ruraux en soutenant l'activité économique et les services

a) Une ambition historique : parvenir à un aménagement équilibré du territoire

Depuis sa mise en place en 1995¹, le dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) vise à reconnaître les spécificités des territoires ruraux les plus fragiles, à commencer par les communes les plus vieillissantes démographiquement, celles où les niveaux de revenus sont les plus faibles ou encore les communes isolées géographiquement (situées en zones insulaires ou de montagne). L'objectif des ZRR est de soutenir spécifiquement des parties du territoire national progressivement vidées de leurs habitants et de leurs emplois par le phénomène de métropolisation et « qui pourraient, faute d'une politique volontariste, se transformer en désert ou réserves naturelles », comme le soulignait un rapport conjoint des inspections IGA-CGEDD-CGAAER-IGAS de juillet 2014².

Le législateur français a ainsi défini ces territoires comme des **zones « caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux »** et « **confrontées à des difficultés particulières** », et permis aux entreprises s'y installant de bénéficier d'exonérations fiscales ou sociales destinées à compenser leurs handicaps de situation.

Ce **principe de traitement différencié entre les territoires**, consubstantiel aux ZRR, a d'ailleurs été validé par le Conseil constitutionnel qui, dans les considérants de sa décision du 26 janvier 1995 relative à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), a estimé que **le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire national dans un but d'intérêt général.**

¹ Article 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

² Évaluation du dispositif de revitalisation rurale, rapport conjoint 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 et de l'Inspection générale des affaires sociales, juillet 2014.

L'objectif d'une prise en compte des besoins spécifiques des zones rurales se retrouve par ailleurs à l'échelle européenne : une résolution du Parlement européen du 3 octobre 2018¹ insiste sur la nécessité de renforcer les zones rurales, les zones de montagne et les zones isolées dans le cadre des politiques de l'Union européenne, et rappelle l'importance de ces espaces pour un développement territorial équilibré en Europe. **L'ensemble de ces zones représente en effet pas moins de 80 % du territoire de l'Union, abritant 57 % de sa population et apportant 46 % de sa valeur ajoutée brute².**

b) Un objectif qui demeure plus que jamais d'actualité face à des dynamiques profondes de métropolisation et de concentration de l'activité

La pertinence d'une approche différenciée des zones rurales s'est accentuée au cours de ces dernières années, qui ont vu se creuser les fractures françaises, en particulier sur le plan territorial. Contrairement à leurs voisines urbaines ou péri-urbaines, de nombreuses zones rurales souffrent de **freins structurels** à leur développement : faible accès au haut débit et à la téléphonie mobile, enclavement routier et faible accès aux transports en commun, réduction de la présence de services publics et privés, difficultés d'accès aux soins, crise des centre-bourgs, etc.

Dans une étude parue en 2016³, France Stratégie constatait ainsi une **forte accentuation des inégalités entre territoires**, notamment des inégalités d'ascension sociale, comme conséquences de la désindustrialisation et du phénomène de métropolisation de l'économie.

Les différents dispositifs en faveur de la ruralité ont, à l'évidence, permis d'atténuer le creusement des écarts entre les territoires mais ils n'ont pas toujours été suffisants pour permettre aux territoires ruraux de s'engager pleinement dans la croissance et de créer des emplois.

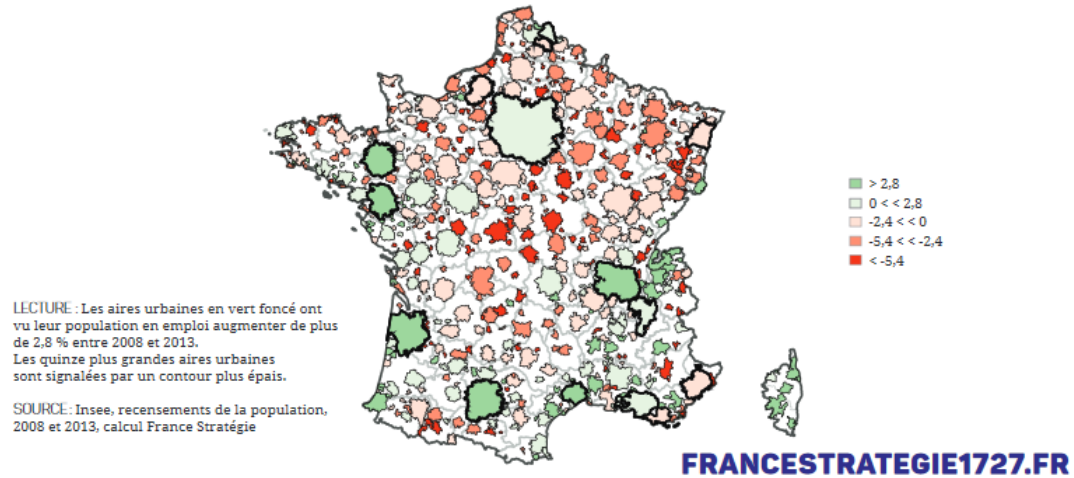
Selon l'étude précitée de France Stratégie, **les écarts sur le plan de l'égalité des chances et de l'accès aux services auraient du mal à se résorber.** Il en va de même concernant les **écarts de chômage entre territoires**, qui demeurent importants, comme le montre la carte ci-dessous.

¹ Résolution du Parlement européen du 3 octobre 2018 sur la prise en compte des besoins spécifiques des zones rurales, montagneuses et isolées (2018/2720(RSP)).

² Ibid.

³ France Stratégie, *Dynamiques territoriales et inégalités territoriales*, juillet 2016.

○ ÉVOLUTION DE LA POPULATION EN EMPLOI DE 15 À 64 ANS PAR AIRE URBAINE DE RÉSIDENCE, DE 2008 À 2013



Source : France Stratégie.

Ce constat est particulièrement vrai s'agissant de **l'écart croissant de développement économique entre les métropoles et le reste du territoire national**. Le dispositif ZRR apparaît donc plus justifié que jamais, pour pallier les dynamiques profondes de la redistribution des activités entre les territoires.

Les grandes métropoles représentent, en effet, plus de 50 % de l'activité économique et le PIB par habitant y est en moyenne 50 % plus élevé que dans le reste du pays¹. Dans une étude parue en 2015², l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) a également constaté une **hyper-concentration (58 %) de l'emploi cadre sur 17 métropoles**, Paris représentant à elle seule 26 % de l'emploi cadre du secteur privé. Par ailleurs, **ces mêmes métropoles concentrent également les activités d'enseignement supérieur et de recherche** : environ 1,4 million d'étudiants y vivent, soit près des deux tiers de la population estudiantine nationale.

À l'inverse, **les territoires éloignés des grandes aires urbaines, généralement positionnés sur des secteurs d'activité en perte de vitesse³, pourraient voir leur décrochage économique s'accélérer dans les prochaines années** si rien n'était fait et si les dispositifs actuels n'étaient pas renforcés.

Les rapporteurs soulignent que, dans les dix ans à venir, **la baisse de la population dans les zones rurales risque d'accroître certaines difficultés d'accessibilité**, notamment l'accès aux services publics courants et aux

¹ Ibid.

² APEC, *L'emploi cadre : une répartition très inégale sur le territoire*, mars 2015.

³ ESPON ET2050 (2014), « Vision and scenarios for the European territory towards 2050 ».

services de santé, qui dépend directement de la densité locale¹. Les territoires ruraux se retrouvent dès lors, plus que jamais, confrontés au **défi de leur avenir**.

À l'heure actuelle, le classement en ZRR recoupe d'ailleurs partiellement deux des quatre groupes de population identifiés par l'Institut Montaigne dans son baromètre des territoires de février 2019 *La France en morceaux*² : les **Français dits « sur le fil »**, regroupant 32 % de la population et subissant particulièrement des difficultés en matière de mobilité et les **Français dits « assignés »**, qui regroupent le quart de la population métropolitaine et connaissent de grandes difficultés économiques et sociales³.

2. Confrontés aux défis de leur avenir, les territoires ruraux doivent disposer des leviers appropriés pour valoriser leurs atouts et saisir les opportunités des mutations économiques actuelles

a) Les territoires ruraux face aux défis de leur avenir

Bien que de plus en plus marginalisés, les territoires ruraux n'en sont pas moins au cœur des grandes mutations économiques et sociales qui traversent la France (transition écologique, énergétique, agricole, numérique ou encore problématiques de cohésion sociale) et recèlent des **atouts qui leur permettront de saisir les opportunités induites par ces mutations**.

Les territoires ruraux sont d'abord particulièrement concernés par le grand défi que représente la **transition écologique** et, ce faisant, les **transitions énergétique et agricole**. Parce qu'elles disposent de ressources naturelles exceptionnelles, les campagnes constituent en effet un **levier fondamental pour développer les énergies renouvelables** (méthanisation, énergie solaire, géothermie, etc.) et bâtir les piliers de l'économie verte de demain. Par leur environnement et les écosystèmes qu'elles renferment, les campagnes contribuent à la préservation de la biodiversité et de la géodiversité, au bénéfice de la société tout entière. Dans le même temps, **la montée en puissance de l'économie circulaire et la mutation progressive de l'agriculture vers les circuits courts et l'agro-écologie ont des conséquences**

¹ France Stratégie, op. cit. Juillet 2016. À titre d'exemple, les endroits où l'accès aux services de soins de proximité est supérieur à vingt minutes sont systématiquement des zones rurales peu denses, notamment à l'est de la région parisienne.

² Institut Montaigne, Baromètre des territoires, février 2019.

³ Les deux autres groupes identifiés dans cette étude sont : les Français dits « enracinés » et satisfaits de leur situation, regroupant 22 % de la population principalement en Bretagne et dans le Sud-Ouest du pays ; les Français dits « affranchis », surreprésentés en Île-de-France, dans les Pays de la Loire et en Auvergne Rhône Alpes, qui regroupent plus de 20 % de la population et disposent d'un niveau de vie supérieur à la moyenne nationale.

directes pour la ruralité et participent à l'émergence de nouveaux modèles de développement durable.

Parallèlement, la **transition numérique** affecte durablement les territoires ruraux et transforme aussi bien la vie quotidienne de ses habitants que celle des entreprises qui y sont installées, par exemple dans les secteurs de l'éducation, du commerce ou de la santé. Fin 2018, 45 % des Français n'avaient toujours pas accès au très haut débit¹. **Garantir l'accès de tous au numérique et à la téléphonie mobile et réduire la fracture numérique** constitue ainsi l'un des autres grands défis auxquels sont confrontés les territoires ruraux, en particulier les plus reculés (territoires dits « hyper-ruraux »).

b) La nécessité de disposer de leviers spécifiques pour valoriser les atouts de la ruralité et saisir les opportunités économiques des mutations contemporaines

Toutes ces mutations conduisent au développement de nouvelles formes d'activités économiques et d'emplois (services à la personne, télétravail, éco-tourisme) susceptibles de soutenir le développement des territoires ruraux. À l'heure où vivre à la campagne représente un idéal de vie pour 81 % des Français², ces nouvelles formes de travail poussent de plus en plus d'entreprises et de professions libérales à s'installer dans des zones rurales.

Les acteurs de la ruralité ont d'ores et déjà su exploiter ces nouvelles opportunités : **les associations, les entreprises, les artisans, les acteurs du champ médico-social que les rapporteurs ont rencontrés, sans oublier les collectivités elles-mêmes, sont à l'origine de nombreuses initiatives.**

Pour aider ces acteurs à saisir toutes les opportunités des mutations actuelles, **l'État doit cependant accompagner le dynamisme local afin de renforcer l'attractivité de ces territoires** pour les entreprises, les artisans et les professions libérales.

Au-delà des dotations financières spécifiquement accordées par l'État aux collectivités territoriales les plus fragiles, la nécessité d'un soutien spécifique à l'activité économique et de services dans ces territoires, notamment via des avantages fiscaux, est difficilement contestable. En permettant une exonération spécifique aux ZRR (*cf. partie II*), le dispositif favorise le maintien et le développement d'un maillage de TPE et de PME ainsi que la préservation de l'emploi en milieu rural.

¹ Selon une étude de l'UFC Que-choisir sur la qualité d'accès à l'internet fixe publiée en mars 2019. D'après cette même étude, plus de 10 % des consommateurs (6,8 millions) ne disposent toujours pas d'un Internet de qualité minimale, près de 12,8 millions sont privés d'un Internet à « bon haut débit » et 400 000 personnes n'ont tout simplement pas accès à l'Internet.

² Voir l'étude « Territoires ruraux : perceptions et réalités de vie », IFOP, 2019.

Les aides fiscales et sociales du dispositif ZRR doivent ainsi être considérées comme des mesures spécifiques d'accompagnement de ces zones, tout en s'inscrivant dans une logique plus globale de développement territorial, favorable aux entreprises comme aux habitants. **Au même titre qu'il existe une politique de la ville spécifiquement dédiée aux territoires urbains sensibles, à laquelle ont été consacrés 513 millions d'euros en 2019, les rapporteurs plaident ainsi pour le déploiement d'une véritable politique de la ruralité à destination des territoires ruraux les plus fragiles.**

B. LA RÉFORME DE 2015 : UN ÉQUILIBRE TERRITORIAL QUI N'EST PLUS ADAPTÉ À L'AGRANDISSEMENT DES PÉRIMÈTRES INTERCOMMUNAUX RÉSULTANT DE LA LOI NOTRe ET L'EXCLUSION DE TERRITOIRES POURTANT FRAGILES

1. Les effets pervers de la simplification des critères de classement et de la référence au périmètre élargi des intercommunalités

Si l'**ambition simplificatrice** de la réforme des ZRR conduite dans le cadre de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015¹ était louable, **les rapporteurs ne peuvent que déplorer les conséquences du manque d'anticipation relatif aux élargissements des périmètres des intercommunalités, résultant de la loi NOTRe, sur les communes alors classées en ZRR.** Ce manque d'anticipation rend la **réforme des critères de classement inadaptée à ces évolutions**, alimentant des **incompréhensions** et un **malaise** grandissant dans certains territoires.

a) Une ambition louable de simplification

En 2014, les ZRR couvraient **14 691 communes**², soit environ 40 % du total des communes françaises et 6 millions d'habitants, essentiellement réparties du Nord-Est au Sud-Ouest du territoire national. **Les communes de moins de 250 habitants représentaient alors 55 % des communes classées en ZRR.**

Le zonage obéissait aux **trois critères** fixés par l'article 52 de la « LOADT » et modifiés dans le cadre de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux³ : un **critère de faible densité**, selon des seuils fixés par décret et appréciés à l'échelle de l'EPCI, du canton ou de l'arrondissement⁴, un **critère sociodémographique** apprécié sur la base du

¹ Article 45 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

² Aux termes des arrêtés de classement du 10 juillet 2013, du 24 juillet 2013 et du 30 juillet 2014.

³ Article 2 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

⁴ Aux termes du décret du 26 juin 2013, la commune devait relever d'un canton ou d'un EPCI à fiscalité propre dont la densité de population était inférieure à 35 hab/km² (contre 31 hab/km² avant révision des seuils) ou d'un arrondissement dont la densité de population était inférieure à 37 hab/km² (contre 33 hab/km² avant révision des seuils).

déclin de la population¹, du déclin de la population active ou de la forte proportion d'emplois agricoles et un **critère institutionnel**, imposant à la commune souhaitant être classée d'être membre d'un EPCI à fiscalité propre, afin d'encourager le développement de l'intercommunalité. Si les critères de classement prennent pour référence une échelle plus large que les périmètres strictement communaux, l'attribution du bénéfice du zonage ZRR par arrêté s'est toujours fait nommément pour chaque commune concernée.

L'**article 1465 A du code général des impôts** tel qu'il résultait de la loi précitée du 23 février 2005 disposait en outre que les EPCI à fiscalité propre dont au moins 50 % de la population était incluse en ZRR en application des critères susmentionnés étaient inclus dans ces zones pour l'ensemble de leur périmètre.

Toutefois, face à une **augmentation quasi-continue du nombre de communes classées en ZRR** (*voir tableau ci-après*) et face à la **difficulté politique de modifier ce dispositif par simple ajustement des seuils comme cela avait été envisagé entre 2010 et 2013**, une réforme globale a été construite à partir de 2014, sur la base des constats et propositions formulés dans deux rapports :

- un rapport conjoint des **inspections IGA-CGEDD-CGAAER-IGAS**² de juillet 2014³ s'était prononcé pour un **maintien du dispositif** mais proposait une **révision des critères de classement** à partir du critère de densité démographique pondéré par l'insuffisance de potentiel fiscal ainsi qu'une **limitation à 10 000** du nombre de communes pouvant en bénéficier, ce qui correspondait au nombre de communes rurales bénéficiaires de la dotation de solidarité rurale (DSR) ;

- un **rapport des députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier d'octobre 2014**⁴ concluait à la nécessité d'abandonner le critère institutionnel d'appartenance à un EPCI à fiscalité propre, de ne plus retenir d'indicateur dynamique de mesure de l'évolution démographique et de ne pas créer de nouveaux critères socioéconomiques. Les députés, souhaitant instaurer des critères « *indiscutables, simples et lisibles par nos concitoyens* » tout en correspondant à la réalité des territoires, avaient alors proposé de retenir un **critère démographique** et un **critère de revenus des habitants**, dans le cadre d'une **unique référence aux EPCI** à fiscalité propre.

¹ L'article 16 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a ajouté la précision selon laquelle le déclin de la population est constaté sur l'ensemble de l'arrondissement ou du canton ou dans une majorité de leurs communes dont le chef-lieu.

² Rapport précité de juillet 2014.

³ Ce rapport intervenait dans le prolongement d'un rapport conjoint des inspections CGAAER-CGEDD-IGF-IGAS de novembre 2009 : *Évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)*.

⁴ Rapport d'information n° 2251 du 8 octobre 2014, présenté par MM. Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier, députés, au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Dans ce contexte, **la loi de finances rectificative pour 2015¹ a mis en place une réforme d'ampleur des critères de classement en ZRR, sans pour autant modifier les mesures liées au zonage en lui-même**, dont bénéficient les collectivités classées. À titre de précision, les rapporteurs rappellent que si les critères antérieurs à la réforme de 2015 avaient été maintenus sans actualisation des seuils, seules **10 000 communes** auraient effectivement bénéficié du classement en ZRR.

Dans le droit fil du rapport parlementaire précité, cette réforme consistait à **prolonger jusqu'au 31 décembre 2020 l'exonération d'impôt sur les bénéficiaires en faveur des entreprises créées dans les ZRR**, qui arrivait à échéance le 31 décembre 2015, à **réformer les critères de classement** et à **stabiliser le nombre de communes classées** (autour de 14 000 environ). Elle devait entrer en vigueur à compter du **1^{er} juillet 2017**, afin de tenir compte des **modifications de périmètres des EPCI à fiscalité propre** pouvant intervenir jusqu'au 31 décembre 2016, en application de la loi du 7 août 2015 dite NOTRe².

La **réforme de 2015 retient uniquement l'échelon intercommunal** comme maille de référence pour le classement en ZRR et ne conserve que **deux critères** pour les classements des communes : la **densité démographique** et la **richesse des habitants**, selon une approche similaire à celle retenue dans le cas des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) mais avec des seuils différents. Afin d'éviter une modification régulière des seuils de densité³, ceux-ci sont désormais exprimés en **valeurs relatives**.

Ainsi, pour que les communes d'un EPCI à fiscalité propre puissent être classées en ZRR, **deux conditions** doivent désormais être remplies simultanément ;

- la **densité démographique de l'EPCI considéré** doit être inférieure ou égale à la densité médiane nationale des EPCI métropolitains ;
- le **revenu médian des habitants de l'EPCI considéré** doit être inférieur ou égal à la médiane des revenus médians des habitants des EPCI métropolitains.

¹ Article 45 de la LFR n° 2015-1786.

² L'article 33 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a porté de 5 000 à 15 000 habitants, sauf exceptions (zones de montage et insulaires notamment), le seuil de constitution des EPCI à fiscalité propre.

³ Le décret du 26 juin 2013 a, par exemple, modifié le seuil de densité démographique maximum de 31 à 35 hab/km² pour les cantons et EPCI à fiscalité propre et de 33 à 37 hab/km² pour les arrondissements.

Pour le classement réalisé au 1^{er} juillet 2017, les seuils constatés étaient de **63 hab/km²** pour le critère de densité démographique et de **19 111 euros** pour le critère de la médiane des revenus médians¹.

Le choix a par ailleurs été fait de conférer au classement en ZRR une **validité pour toute la durée des mandats des élus communaux et communautaires**, en prévoyant son actualisation au 1^{er} janvier suivant les élections locales.

L'objectif fixé lors de l'adoption de cette réforme de stabiliser le nombre de communes classées en ZRR a donc été atteint : de 14 691 en 2014 (dont 12 652 communes respectant les critères et 2 069 maintenues bien que ne respectant plus les critères), le nombre de communes correspondant strictement aux nouveaux critères de classement au 1^{er} juillet 2017 est passé à 13 890.

b) Des effets pervers et non-anticipés

Au-delà du bien-fondé de l'ambition ayant présidé à la réforme de 2015, les rapporteurs souhaitent attirer l'attention du Gouvernement sur les **effets pervers et non anticipés** qu'elle a occasionnés pour nombre de territoires ruraux, en raison des effets de l'entrée en vigueur de la loi NOTRe sur la carte intercommunale.

• **En premier lieu, les rapporteurs regrettent que les recompositions de périmètres des EPCI à fiscalité propre aient pu entraîner la sortie du zonage ZRR pour des communes pourtant isolées et fragiles au sein de grands ensembles intercommunaux hétérogènes.**

D'ailleurs, dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) indique que la mise en œuvre de la réforme sur des EPCI dont les périmètres avaient très fortement évolué *« a conduit à des situations qui n'avaient pas toujours été anticipées et [...] qui justifient très certainement des adaptations »*. Dans la même logique, les rapporteurs partagent l'analyse des députées Anne Blanc et Véronique Louwagie selon laquelle la loi NOTRe a abouti à la **constitution d'ensembles intercommunaux moins homogènes**. Les députés reconnaissent qu'avec une prise en compte des critères de classement exclusivement à l'échelle de l'EPCI *« nombre de communes se sont trouvées exclues du classement en ZRR alors qu'elles-mêmes, prises isolément ou même avec tout ou partie des communes de leur ancien ensemble, auraient satisfait (et parfois de très loin) aux critères de classement »*.

¹ Les données démographiques sont celles issues du recensement de la population de 2013. Les revenus médians par EPCI à fiscalité propre ont été calculés spécifiquement par l'INSEE, à partir des revenus par unités de consommation et les compositions des EPCI à fiscalité propre sont celles existantes au 1^{er} janvier 2017. Les communes sont celles existantes au 1^{er} janvier 2017. Afin d'assurer la cohérence des données géographiques, il n'y a pas eu d'actualisation des périmètres communaux au 1^{er} janvier 2018 prenant en compte les fusions de communes dans une commune nouvelle intervenues depuis le 1^{er} janvier 2017.

Plus de 250 EPCI à fiscalité propre comprennent entre 1 et 114 communes sortantes. Dans 35 d'entre eux, le nombre de communes devenant non classées est inférieur à 10 %, témoignant d'une forte hétérogénéité interne à l'intercommunalité, qui a été insuffisamment prise en compte. Ces situations correspondent le plus souvent à des recompositions de périmètres intercommunaux, au cours desquelles une ou plusieurs communes ont intégré une nouvelle structure de coopération intercommunale à fiscalité propre comprenant une **ville centre** : ainsi, parmi ces 35 EPCI, seuls 4 satisfont au critère de densité démographique alors que 12 remplissent le critère du revenu médian.

De même, les **fusions entre des EPCI hétérogènes** ont abouti à des situations dans lesquelles le nombre de communes sortantes d'un même EPCI représente entre le **tiers et les trois quarts des communes membres de cet EPCI**.

À cet égard, la situation de la **communauté de communes Cœur-de-Berry**, située à Lury-sur-Arnon (Cher) est emblématique : au 1^{er} janvier 2017, la communauté de communes des Terres d'Yèvre a fusionné avec la communauté de communes des Vals-de-Cher et d'Arnon dans un nouvel EPCI à fiscalité propre totalisant **15 communes pour plus de 18 000 habitants**. Si cet agrandissement s'inscrivait dans une **réelle cohérence territoriale**, les **communes membres de la nouvelle communauté de communes ont perdu les bénéfices issus du zonage ZRR**. Après un an de fonctionnement, les trois communes de l'ancienne communauté de communes des Terres d'Yèvre ont cependant souhaité se retirer de Cœur-de-Berry et le périmètre de ce dernier revient à celui avant la fusion, à savoir **12 communes pour environ 8 500 habitants**. Les **communes membres de Cœur-de-Berry devraient donc être réintégrées dans le zonage ZRR**.

Au total, **21 EPCI ont au moins 40 communes sortantes**, soit près de 10 % des EPCI, et le CGET identifie par ailleurs **45 EPCI dits « XXL »**, qui représentent 18 % des EPCI ayant des communes devenant non classées.

Si **l'augmentation de la taille des intercommunalités rurales** a longtemps été présentée comme une nécessité pour le développement économique rural, les rapporteurs considèrent que **la limite de ce raisonnement a été atteinte : il est désormais clair que l'effet de la sortie du classement en ZRR n'a pas été ou pas suffisamment anticipé pour de nombreuses communes**.

Selon une étude de l'Assemblée des communautés de France¹, le nombre d'EPCI à fiscalité propre est passé, entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} janvier 2017, **de 2 062 à 1 266, soit une baisse de 40 %**. Le nombre moyen de communes par ensemble est passé de 17 à 28. En milieu rural, la taille des intercommunalités est souvent bien plus importante :

¹ AdCF, *Fusions 2017 – Bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés*, juin 2018.

au 1^{er} janvier 2019, l'on dénombre ainsi **143 EPCI de plus de 50 communes alors qu'ils n'étaient que 53 en 2016.**

Au sein de la **communauté urbaine du Grand Reims**, 39 communes sur les 143 membres de l'EPCI ont perdu leur classement en ZRR en raison de la fusion d'EPCI. Autre exemple, **72 % des communes de la communauté d'agglomération du Pays Basque** sortent du classement, soit 114 communes sur 158. La **communauté de communes du Nord Est Béarn** est dans une situation également problématique avec près de 50 % de communes sortantes, soit 35 communes sur 74.

• **En second lieu, les mouvements d'entrée (communes classées qui ne l'étaient pas précédemment) et de sortie (communes qui étaient classées et qui ne le sont plus) sont très importants car ils visent près de 30 % des communes concernées. Cette situation constitue en elle-même un facteur de déstabilisation pour les territoires.**

À l'issue de la réforme de 2015, entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2017 :

- **13 890 communes sont classées**, dont 10 211 communes qui restent classées et 3 679 communes, non classées en 2014, entrent en ZRR ;
- **4 074 communes perdent le bénéfice du classement** car elles ne répondent pas aux nouveaux critères, dont plus de 1 000 communes de montagne.

Ainsi, **l'apparente stabilité du nombre de communes classées en ZRR** voile le fait que les évolutions des critères de classement appliquées aux nouveaux périmètres intercommunaux ont fait, pour reprendre l'expression des députées Anne Blanc et Véronique Louwagie, « *des gagnants et des perdants* » et suscité « *beaucoup d'incompréhensions et de frustrations* ».

Les 20 départements comprenant le plus de communes sortantes regroupent 2 244 communes, soit 55 % des communes sortantes¹. À titre d'exemple, la **part de la population « sortante » du classement ZRR atteint plus de 80 % pour le Loir-et-Cher**. Par ailleurs, dans trois départements, le nombre de communes sortantes correspond à **100 % du nombre de communes classées en 2014**. Il s'agit de l'Eure (35 communes sortantes), du Loiret (43 communes sortantes) et de la Seine-et-Marne (28 communes sortantes).

¹ Il s'agit de la Marne (295 communes sortantes), de la Côte d'Or (225), du Gers (142), des Pyrénées-Atlantiques (137), de la Meuse (130), de l'Aube (122), de la Haute-Marne (122), du Loir-et-Cher (115), du Cher (106), de la Meurthe-et-Moselle (104), de l'Yonne (101), du Jura (98), de la Saône-et-Loire (94), de l'Eure-et-Loir (73), de la Haute-Garonne (69), de la Haute-Saône (69), des Ardennes (66), des Landes (63), des Vosges (60) et de l'Allier (53).

• Enfin, la situation d'un grand nombre de communes sortantes (montagne et hors montagne) et de certains EPCI à fiscalité propre également sortants apparaît peu favorable au regard des seuils actuels des critères de classement et des dynamiques économiques locales dans les territoires considérés.

Les **exemples** sur lesquels l'attention des rapporteurs a été attirée sont, malheureusement, nombreux. Pour le **département de la Lozère**, la sortie des communautés de communes Cœur de Lozère (Mende) et Gévaudan (Marvejols) apparaît inadaptée dans un département peuplé par moins de 80 000 habitants. D'après les informations transmises par les chambres de commerce et d'industrie (CCI), ces deux communautés de communes concentrent à elles seules un tiers des créations d'entreprises et les leviers fiscaux déployés par la ZRR, tels que l'exonération d'IR et d'IS, sont essentiels accompagner cette dynamique. En outre, la zone de chalandise de ces communes enclavées est de plusieurs dizaines de kilomètres avec une offre de produits et de services restreinte. La même logique peut être poussée dans la **communauté d'agglomération de Foix-Varilhes** dans l'Ariège qui sortira également du classement en juin 2020.

Des espaces en grande difficulté se retrouvent également exclus des ZRR. Le cas se retrouve par exemple dans le Nord du département du Cher : la communauté de communes Pays Fort-Sancerrois comprend notamment la ville de Belleville-sur-Loire, avec une centrale nucléaire, Sancerre, qui dispose de moyens importants et où le revenu par habitant est élevé mais aussi Vailly-sur-Sauldre, espace le plus pauvre du département et qui ne bénéficie désormais plus d'aucun zonage.

De nombreuses communes cumulent par ailleurs des difficultés, qui justifieraient un maintien du bénéfice du classement en ZRR. C'est le cas par exemple des communes suivantes : La Chabanne (03), Banca (64), Maël-Pestivien (22), Estramiac (32), Saint-Nicodème (22), Issirac (30), Gaujan (32), Saint-Laurent-de-la-Barrière (17), Bélesta (66), Mandailles-Saint-Julien (15), Fontenoy-le-Château (88), Montner (66), ou encore Toutry (21), Montlaur (11), Gruey-lès-Surance (88), Sauvain (42), Aubigny (03), Saint-Léopardin-d'Augy (03), Montlouis (18).

Ainsi, les rapporteurs constatent que **90 % de ces 4 074 communes sortantes remplissent le critère de densité** actuellement en vigueur (63 hab/km²), soit plus de 3 700 communes. Par ailleurs, 70 % d'entre elles ont une densité démographique constatée inférieure ou égale à 30 hab/km². S'agissant de la richesse des habitants, **plus de 1 400 communes sortantes, sur les quelques 3 381 communes pour lesquelles cette donnée est disponible, remplissent le critère en vigueur** (19 111 euros) soit un peu plus de 40 % de ces communes.

Prises de façon autonome, ces communes pourraient bénéficier du zonage et les rapporteurs considèrent à cet égard que leur situation doit être évaluée avec attention.

c) L'attachement des élus locaux aux ZRR

Les rapporteurs considèrent que l'attachement des élus locaux aux ZRR, conçues comme un dispositif symbole d'équité territoriale, a été sous-estimé.

Sur ce point, les députés **Jean-Pierre Vigier et Alain Calmette** **avaient relevé le même sentiment** à propos de ce qu'ils avaient appelé le « replâtrage » de l'été 2013 dans leur rapport d'information : *« la remise en cause de l'appartenance de certaines communes aux ZRR au cours de l'été 2013 a servi de détonateur, en soulignant l'attachement des populations et des élus au maintien d'un dispositif dédié aux territoires les plus fragiles »*¹.

Entendue par les rapporteurs, l'association des départements de France (ADF) a d'ailleurs tenu à rappeler que le dispositif ZRR *« constitue logiquement un enjeu politique important pour les élus locaux qui y voient un moyen de faciliter le développement économique mais également une reconnaissance des difficultés de leur territoire justifiant l'octroi d'aides particulières qui s'ajoutent aux défiscalisations sociales et fiscales destinées aux entreprises »*.

Pour les rapporteurs, **ce zonage de la politique de la ruralité vient rappeler la mission de soutien aux territoires ruraux fragiles que le législateur a assignée à l'État et aux collectivités territoriales et doit impérativement être préservé.**

2. Au bout du compte, la mise en place d'une période transitoire pour les communes sortantes illustre les limites de la réforme

Aux yeux des rapporteurs, **la mise en place d'une période de sortie transitoire pour plus de 4 000 communes illustre les limites de la réforme de 2015.** Ils rappellent à cet égard que sans l'intervention du législateur, ces communes seraient aujourd'hui privées d'un zonage qui fait partie intégrante de leur attractivité.

Initialement, aucun dispositif n'avait été prévu pour les communes sortantes du classement car le Gouvernement considérait comme suffisante la circonstance permettant aux bénéficiaires individuels actuels des mesures de continuer à en bénéficier jusqu'au terme initialement prévu. Face aux réactions consécutives au vote de la réforme des critères de classement de 2015, **deux évolutions législatives ont dû intervenir afin de minimiser les dégâts pour les communes concernées, à l'initiative des parlementaires.**

¹ Rapport d'information précité n° 2251 (2014-2015), p. 51.

En premier lieu, **la loi du 28 décembre 2016 dite « Montagne II »**¹ a prévu la possibilité pour les communes de montagne sortant de la liste du classement en ZRR au 1^{er} juillet 2017 de continuer à **bénéficier des effets du dispositif pendant une période transitoire de trois ans² jusqu'au 30 juin 2020**. Ainsi, au 1^{er} juillet 2017, **14 901 communes** bénéficiaient des effets du dispositif des ZRR : 13 845 communes répondant aux critères ZRR en métropole, **1 011 communes de montagne** continuant de bénéficier des effets du classement bien que n'étant plus formellement classées et 45 communes des départements d'outre-mer.

En second lieu, **la loi du 30 décembre 2017 de finances pour 2018**³ a prévu un mécanisme similaire pour les communes sortantes du classement en ZRR le 1^{er} juillet 2017 auxquelles le dispositif de la loi « Montagne II » n'était pas applicable, afin qu'elles puissent continuer à bénéficier des effets du dispositif pendant une **période transitoire jusqu'au 30 juin 2020**.

Enfin, le **III du même article 27 de la loi de finances pour 2018** a créé une nouvelle catégorie de classement en ZRR pour les EPCI à fiscalité propre en modifiant le **critère relatif à la densité démographique** sans changer le critère relatif au revenu médian. Dès lors, les EPCI à fiscalité propre qui connaissent un **déclin de population depuis les quatre dernières décennies de 30 % ou plus** à condition qu'ils se trouvent dans un arrondissement composé majoritairement de communes classées en ZRR et dont la population est supérieure à 70 % de l'arrondissement, peuvent également être classés en ZRR s'ils respectent le critère du revenu médian⁴. Cette situation a concerné les douze communes de la communauté de communes Decazeville Communauté (Aveyron).

¹ Amendement adopté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable : https://www.senat.fr/amendements/commissions/2016-2017/47/Amdt_COM-81.html. Le Gouvernement avait déposé un amendement de suppression en séance, rejeté par le Sénat avant de se rallier à la position des Sénateurs dans la perspective de la commission mixte paritaire.

² Article 7 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. Dans ce cadre, l'arrêté du 16 mars 2017 listait en annexe I les communes classées en zone de revitalisation rurale (article 1^{er}) et en annexe II les communes de montagne sortant de la liste du classement en ZRR au 1^{er} juillet 2017 et continuant à bénéficier des effets du dispositif pendant une période transitoire de trois ans.

³ Amendement adopté par les députés : <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/0235A/AN/588>.

⁴ Huit EPCI sont dans cette situation mais seule la communauté de communes Decazeville Communauté n'était pas en ZRR : avec un revenu médian de 17 446 euros (alors que le plafond de classement en ZRR est de 19 111 euros), elle remplit les critères de classement en ZRR, bien que la densité démographique de l'EPCI soit de 104 hab/km².

À l'issue de ces réformes successives¹ et depuis le 23 février 2018, il y a désormais 17 976 communes concernées par le classement en ZRR, soit environ 50 % des communes françaises avec :

- 13 902 communes classées en ZRR, dont 10 211 communes déjà classées avant les réformes, 3 679 nouvelles communes classées et les 12 communes de la CC Decazeville Communauté ;
- 4 074 communes qui ne sont plus classées en ZRR mais qui bénéficient des effets du classement jusqu'au 30 juin 2020, dont 1 011 communes de montagne et 3 063 communes prises en compte par la loi de finances pour 2018.

Dans ce cadre rénové, 17 départements ont plus de 250 communes classées² et 39 départements ont plus de 50 % de leurs communes classées³ dont 17 départements avec plus de 70 % des communes classées. Les départements de l'Ouest et du Nord de la France concentrent à titre principal les communes nouvellement classées. À l'inverse, 17 départements n'ont aucune commune classée et 3 départements ont moins de 20 communes classées.

¹ L'arrêté du 22 février 2018 tire les conséquences des modifications apportées par la loi de finances pour 2018 : au titre du critère de déclin démographique introduit par le III de l'article 27 de cette loi, les douze communes de la CC Decazeville Communauté sont classées en ZRR et figurent en annexe I de l'arrêté ; au titre du dispositif de sortie progressive instauré par le I du même article 27 de cette loi, 3 063 communes sont inscrites à l'annexe II de l'arrêté et continueront de bénéficier des effets du dispositif jusqu'au 30 juin 2020.

² Nombre de communes classées en 2017 pour ces départements : Aisne (437 communes), Dordogne (408), Meuse (344), Haute-Saône (341), Orne (323), Aude (317), Ardennes (307), Gers (302), Charente (287), Lot (286), Vosges (275), Charente-Maritime (274), Tarn (269), Haute-Marne (263), Nièvre (257), Ariège (253), Somme (251).

³ Haute-Corse (93,64 %), Haute-Loire (91,83 %), Creuse (91,47 %), Indre (90,53 %), Cantal (89,88 %), Lot (88,82 %), Lozère (87,97 %), Aveyron (85,61 %), Tarn (84,33 %), Nièvre (83,17 %), Orne (81,98 %), Alpes-de-Haute-Provence (79,80 %), Dordogne (78,46 %), Deux-Sèvres (78,16 %), Ariège (76,44 %), Charente (74,93 %), Aude (72,71 %), Meuse (68,66 %), Allier (68,14 %), Ardennes (67,92 %), Corrèze (67,14 %), Haute-Vienne (67 %), Lot-et-Garonne (66,77 %), Gers (65,37 %), Landes (65,15 %), Hautes-Alpes (64,07 %), Mayenne (63,92 %), Tarn-et-Garonne (66,77 %), Haute-Saône (62,92 %), Haute-Marne (61,59 %), Corse-du-Sud (61,29 %), Sarthe (58,45 %), Charente-Maritime (58,42 %), Pyrénées-Orientales (54,87 %), Aisne (54,35 %), Vosges (54,24 %), Drôme (52,32 %), Vienne (51,09 %), Indre-et-Loire (50,18 %).

L'évolution du nombre de communes classées en ZRR est retracée dans le tableau suivant sur la période 1995-2018.

Année	Nombre de communes en ZRR	Observations
1995	11 688	
2005	13 596	- 11 592 communes classées à titre permanent ; - 1 526 communes classées à titre conditionnel ; - 478 communes classées à titre temporaire ;
2006	13 666	
2007	13 688	
2009	12 479	- sorties de 729 communes parmi les communes classées, en 2005, à titre conditionnel ; - sorties de 463 communes parmi les communes classées, en 2005, à titre temporaire ;
2010	12 920	
2013	14 290	- entrée de 1 213 communes ; - réintégration de 1 891 communes ;
2017	17 964	- 13 890 communes classées ; - 1 011 communes de montagne sortantes continuant de bénéficier des effets du classement ; - 3063 communes sortantes continuant de bénéficier des effets du classement ;
2018	17 976	Ajout des 12 communes de la CC de Decazeville classées

Source : CGET.

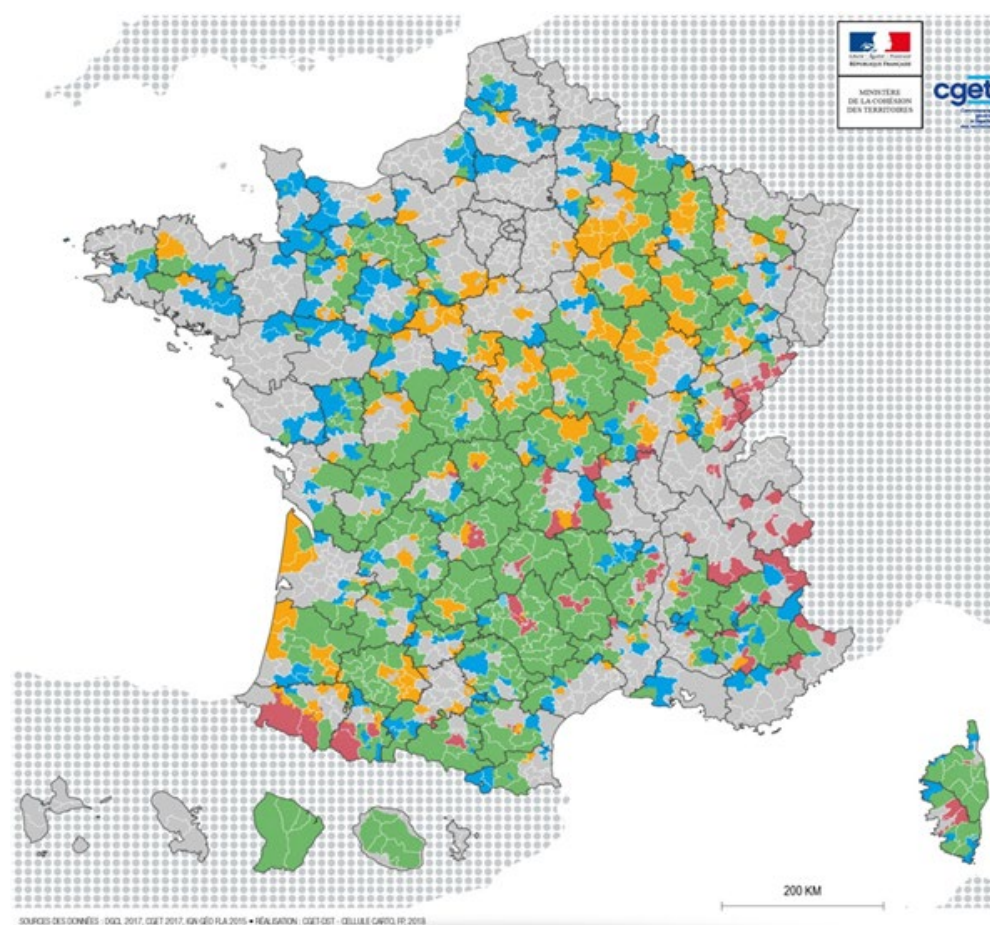
Les rapporteurs se réjouissent des prorogations votées pour ces communes sortantes mais rappellent que c'est la deuxième fois qu'un tel dispositif est mis en place : **déjà en 2013, il avait été décidé de continuer à faire bénéficier du classement en ZRR les 2 039 communes ne satisfaisant plus aux critères de l'époque.** Cette réintégration avait d'ailleurs été jugée juridiquement contestable par le rapport conjoint des inspections IGA-CGEDD-CGAAER-IGAS de 2014¹.

Ils relèvent également que, dès 2014, **les députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier avaient proposé de prévoir un délai de deux ans pour laisser aux communes sortantes le temps de préparer leur sortie du dispositif.**

¹ En 2017, du fait des fusions et dé-fusions entre communes, ces 2 039 communes ne sont plus que 2018. Sur ce dernier nombre, 1 029 communes sont classées en ZRR (51 %) et 989 communes bénéficient du maintien des effets du classement (49 %). Ces 989 communes se répartissent en 286 (29 %) bénéficiant du maintien au titre de la montagne et 703 (71 %) au titre de la LFI 2018. Ainsi, parmi les 4 074 communes bénéficiant actuellement des effets du classement jusqu'au 30 juin 2020, 25 % ne satisfont plus les conditions de classement depuis 2013. Ces communes auront donc bénéficié de dispositifs dérogatoires durant 7,5 ans.




Il est **dommageable d'avoir dû procéder par « coups de boutoir »** successifs en 2016 et 2017, **qui plus est au milieu des mandats municipaux**, pour répondre au mécontentement des élus, alors qu'il aurait été plus simple et sécurisant pour l'ensemble des parties prenantes de **prévoir d'emblée une période transitoire plus longue** permettant de mesurer d'une part, les effets des évolutions de la carte intercommunale pour les communes qui s'insèrent dans de nouveaux périmètres et, d'autre part, les conséquences de la perte du classement ZRR pour ces communes.

La carte ci-après récapitule les mouvements intervenus en 2014 et 2018 s'agissant des communes classées en ZRR.





ZONES DE REVITALISATION RURALE MOUVEMENTS 2014-2018

13 902
COMMUNES CLASSÉES EN ZRR

-  Commune stable (classée en 2014 et en 2017)
-  Commune entrante en 2017 (non classée en 2014)
-  Commune entrante (au titre de la loi de finance 2018)

4 074
COMMUNES NE SONT PLUS CLASSÉES EN ZRR
MAIS BÉNÉFICIENT DES EFFETS DU CLASSEMENT
(Jusqu'au 30 juin 2020)

-  Commune sortante classée en zone de montagne qui continue de bénéficier du classement ZRR
-  Commune sortante qui continue de bénéficier du classement ZRR

HORS CLASSEMENT

-  Commune jamais classée

Source : CGET.

C. UNE PREMIÈRE RÉPONSE POUR LES TERRITOIRES RURAUX : PROROGER LES ZRR JUSQU'À FIN 2021 POUR CONSTRUIRE UN ZONAGE MIEUX CIBLÉ ET PLUS EFFICACE POUR LA RURALITÉ

1. Deux rapports du Gouvernement au Parlement sont encore attendus sur le sujet et doivent être discutés

À l'occasion de la présentation de l'**agenda rural du Gouvernement**, le 20 septembre dernier, le Premier ministre a fait part de son intention de prolonger le régime des ZRR jusqu'à fin 2020 pour toutes les communes bénéficiant des effets du zonage.

Pourtant, ces annonces ne sont que partiellement satisfaisantes pour les rapporteurs, qui soulignent que trois rapports du Gouvernement au Parlement étaient prévus par les textes pour procéder à l'évaluation des ZRR. À ce jour, seul le rapport mentionné au II de l'article 27 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a été remis¹. Le Parlement devra encore recevoir communication :

- du rapport mentionné au III de l'article 45 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 avant le **1^{er} juillet 2020**, relatif « *à l'impact du dispositif sur les territoires classés en zone de revitalisation rurale* » ;
- du rapport mentionné au VI de l'article 17 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 que le Gouvernement devra remettre au Parlement avant le **1^{er} septembre 2020** afin d'évaluer le « *coût pour les finances publiques et, au regard de leurs objectifs, de l'efficacité des dispositifs en faveur des zones de revitalisation rurale* » ainsi que d'autres dispositifs.

Dans ces conditions, il semble difficile d'évaluer les conséquences de la réforme de 2015 et les rapporteurs peinent à comprendre la volonté de certains acteurs de remettre en cause les exonérations fiscales et sociales en ZRR. Ces échéances ne sauraient être vidées de leur sens et la réduction du nombre de communes bénéficiant des effets du classement ne peut constituer l'objectif principal d'une réforme de ce zonage. Plus qu'une logique de rationalisation financière, il convient de faire primer les enjeux économiques et sociaux de développement local. **Le débat doit donc avoir lieu.**

¹ Le II de l'article 27 précise en effet : « Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} juin 2018, un rapport sur la mise en œuvre de la sortie progressive des effets du dispositif des zones de revitalisation rurale pour les communes concernées, notamment par des expérimentations et politiques contractuelles avec l'ensemble des collectivités territoriales compétentes. Ce rapport étudie la pertinence qu'il y a eu à substituer aux critères existants le revenu médian de chaque commune concernée ».

2. Une exigence de responsabilité : proroger le bénéfice du classement pour les 4 074 communes sortantes ainsi que les dispositifs d'exonération fiscale jusqu'en 2021 afin de construire une alternative plus équitable et plus efficace

Dans l'attente de ces rapports d'évaluation remis en 2020 et face aux deux échéances cruciales à venir au 30 juin et au 30 décembre 2020, les ZRR sont à la croisée des chemins.

Aussi, les rapporteurs considèrent qu'il est urgent d'annoncer une nouvelle prorogation. Celle-ci doit viser :

- d'une part, le principal dispositif d'exonération fiscale prévu pour les ZRR, qui prendra fin au 31 décembre 2020¹ ;
- d'autre part, le maintien des 4 074 communes qui cesseront de bénéficier des effets du classement le 1^{er} juillet 2020².

Ces échéances sont d'autant plus importantes que, pour certaines professions artisanales, la **phase d'extinction dans laquelle le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) est entré** depuis plus d'un an constitue une menace supplémentaire sur l'activité. Il est aujourd'hui nécessaire de préserver les ZRR pour mieux envisager l'évolution du zonage. **Aussi, quelles que soient les options finalement retenues, l'année 2020 constituera un tournant pour les ZRR.**

En outre, les rapporteurs ne peuvent que constater une **aggravation des fractures territoriales et de leur perception** par nos concitoyens. D'ailleurs, **80 % des Français** interrogés dans le cadre du premier Baromètre des territoires, réalisé par IPSOS en partenariat avec Villes de France et la Banque des Territoires, **jugent que les grandes métropoles et Paris sont les territoires qui bénéficient le plus des politiques de l'État**, contre 5 % seulement pour les villes moyennes et 3% pour les zones rurales³.

Dès lors, les rapporteurs partagent les recommandations du rapport *Ruralités : une ambition à partager*, récemment remis à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, qui propose de prolonger le régime des ZRR jusqu'en **2022**.

¹ Article 45 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

² L'échéance du dispositif transitoire prévu pour les communes sortantes situées en zones de montagne est prévu au 30 juin 2020 par l'article 7 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016. L'échéance du dispositif transitoire pour les communes sortantes situées en dehors des zones de montagne, est prévue par l'article 27 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 pour la même date du 30 juin 2020.

³ <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2019-02/BarometreDesTerritoires2019.pdf>

À travers le récent plan « Action cœur de ville », mis en œuvre depuis 2018, le Gouvernement annonçait vouloir mettre le principe d'équité territoriale au cœur des politiques publiques de cohésion. **Pour les rapporteurs, la cohérence imposerait de lever la menace qui pèse actuellement sur l'attractivité des ZRR, du fait de l'extinction programmée des exonérations fiscales, et sur les 4 074 communes qui sont sur le point de sortir du zonage.**

Proposition n° 1 : maintenir l'ensemble des communes sortantes au 1^{er} juillet 2020 pour une période transitoire allant jusqu'au 31 décembre 2021 et réévaluer, au plus vite et au cas par cas, la situation de ces communes au regard des modifications des périmètres intercommunaux intervenues depuis le 1^{er} juillet 2017.

Proposition n° 2 : maintenir à droit constant l'ensemble des dispositifs en vigueur dans les ZRR, en particulier les exonérations fiscales, jusqu'au 31 décembre 2021.

RÉSUMÉ

Face à des dynamiques profondes de métropolisation et de concentration des activités productrices et des services, l'objectif d'un soutien différencié aux territoires ruraux, qui s'est traduit par la création des ZRR dès 1995, est plus que jamais d'actualité.

Les effets des recompositions des périmètres intercommunaux résultant de la loi NOTRe sur le classement des communes en ZRR ont été insuffisamment anticipés. Dès lors, la réforme des critères de classement de 2015 est devenue inadaptée au nouvel équilibre territorial, en dépit de son ambition simplificatrice qui avait été unanimement saluée.

Ainsi, **le nombre d'EPCI à fiscalité propre en France métropolitaine a baissé de 40 % entre 2016 et 2017 et 143 EPCI ont plus de 50 communes en 2019** alors qu'ils n'étaient que 53 en 2016. Ces élargissements de périmètres ont accru l'hétérogénéité interne à certains EPCI à fiscalité propre.

En outre, **les rapporteurs constatent que de nombreuses communes sortantes, prises isolément, pourraient bénéficier du zonage : 90 % de ces 4 074 communes remplissent le critère de densité** actuellement en vigueur (63 hab/km²), soit plus de 3 700 communes et 70 % d'entre elles ont une densité démographique constatée inférieure ou égale à 30 hab/km². S'agissant de la richesse des habitants, plus de 1 400 communes sortantes, sur les quelques 3 381 communes pour lesquelles cette donnée est disponible, remplissent le critère en vigueur (19 111 euros) soit un peu plus de 40 % de ces communes.

À l'heure actuelle, les ZRR sont cependant menacées. Au 1^{er} juillet 2020, plus de 4 000 communes sortiront du zonage et 6 mois plus tard, au 31 décembre, les principaux dispositifs d'exonération fiscale arriveront à échéance s'ils ne sont pas renouvelés par le législateur. Qui plus est, la parution du rapport des députées Anne Blanc (LREM) et Véronique Louwagie (LR) a contribué à renforcer cette menace dans la mesure où ses auteures ont préconisé de supprimer les dispositifs d'exonération en ZRR, au profit d'une hausse de la dotation d'équipement des territoires ruraux.

Aucune mesure n'a été inscrite dans le projet de loi de finances pour 2020 pour pérenniser ce dispositif, pourtant indispensable aux territoires ruraux. Aussi, dès l'examen de la loi de finances pour 2020, les rapporteurs recommandent de **proroger jusqu'au 31 décembre 2021 la totalité des mesures en vigueur dans les ZRR pour l'ensemble des communes bénéficiant actuellement du dispositif.** Cette période transitoire doit permettre de définir des critères plus adaptés pour tenir compte des fragilités des territoires et améliorer le ciblage et l'efficacité des dispositifs associés au zonage.

II. POUR UNE DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE : MIEUX ADAPTER ET PROPORTIONNER LES SOUTIENS PUBLICS EN ZRR AUX SPÉCIFICITÉS ET AUX BESOINS DE CHAQUE TERRITOIRE

A. LES DISPOSITIFS EN VIGUEUR DANS LES ZRR, UN SOUTIEN PARTIEL MAIS DÉTERMINANT POUR LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES CONCERNÉS

1. Les exonérations d'IR / d'IS, un atout indéniable pour l'attractivité des territoires ruraux

a) Un dispositif dont l'efficacité est confirmée par les remontées des territoires

Lors de leur création en 1995, les ZRR se sont vues fixer **pour objectif de compenser le différentiel d'attractivité que subissent les territoires ruraux**. Suivant son article 1^{er}, la LOADT « *corrige les inégalités des conditions de vie des citoyens liées à la situation géographique et à ses conséquences en matière démographique, économique et d'emploi. Elle vise à compenser les handicaps territoriaux. Elle fixe des dispositions dérogatoires modulant les charges imposées à chacun* »¹.

Les exonérations d'impôt sont indissociables de la logique originelle des politiques de revitalisation de la ruralité. Dès le départ, il s'est agi **d'adapter le niveau de la fiscalité pour favoriser le développement de territoires moins bien dotés en services, tant publics que privés et dont la faible densité de population a des conséquences importantes sur le niveau d'activité**.

L'utilisation de ce levier fiscal doit permettre d'inverser la tendance en constituant **une réponse au différentiel d'infrastructures et de services de proximité dont sont victimes les territoires ruraux**. Les services accessibles sur le territoire sont, en effet, les principaux déterminants lors du choix d'installation tant pour les entreprises que pour les professionnels du secteur médical et médico-social.

Comme l'indique l'Union des entreprises de proximité (U2P) dans sa contribution adressée aux rapporteurs, **l'attractivité d'un territoire provient avant tout d'une combinaison : « école, culture, services, mobilité »**. Les entreprises et commerces qui souhaitent s'installer s'intéressent également **à la taille du marché local**.

L'attractivité des territoires ruraux est nécessairement limitée dans la comparaison avec les territoires les plus densément peuplés, **justifiant le recours à une logique de traitement différencié en faveur des territoires ruraux**. Le recours à l'outil fiscal est indispensable pour tenter de compenser des différences qui ne peuvent en aucun cas être totalement effacées. Il est

¹ Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

nécessaire d'offrir aux acteurs faisant le choix de l'implantation en milieu rural des avantages spécifiques compensant les difficultés inhérentes à la création et au développement de leurs activités.

Suivant la théorie économique classique, **le niveau des prélèvements obligatoires est un élément déterminant des choix d'installation des agents économiques.** Ceux-ci mettent en balance le niveau des prélèvements et l'offre de services sur le territoire pour effectuer leurs choix d'implantation géographique¹. **Ainsi, l'attractivité des territoires ruraux ne peut que se trouver renforcée par la mise en œuvre de dispositifs fiscaux plus avantageux, compensant en partie leurs fragilités.**

Si certaines analyses économiques ont pu conclure à l'inefficacité du dispositif d'exonération ZRR², **une part importante des études relatives aux dispositifs d'exonération fiscale ciblés sur des aires géographiques dresse un bilan positif de ce type de mesure.**

Pour mettre en évidence les conséquences spécifiquement imputables aux dispositifs d'exonération, **les économistes doivent d'abord écarter les effets sur l'économie des territoires ruraux des fragilités structurelles dont ils sont victimes.** Les dispositifs d'exonération n'ont d'autre objectif que de compenser en partie les difficultés inhérentes aux handicaps de la ruralité et ne sauraient répondre à eux-seuls à l'ensemble des problématiques du monde rural.

L'efficacité de la mesure ne peut donc pas être directement constatée mais doit s'apprécier en termes relatifs et l'on doit donc comparer les résultats obtenus avec un scénario contrefactuel - **qu'en serait-il à défaut d'une telle mesure ?** En l'absence d'élément de comparaison fiable, **l'effet des exonérations est particulièrement complexe à isoler pour dégager des tendances au niveau macroéconomique.**

Les rapporteurs relèvent que dans plusieurs pays des études ont dressé un bilan très positif de dispositifs similaires.

En particulier, les exonérations dans les « **zones d'entreprise rurales** » aux États-Unis, **ont été fructueuses, notamment en matière de création d'emplois au point d'atteindre le même niveau de création d'emplois que certaines aires urbaines**³. D'autres travaux, menés sur les « zones d'entreprises » en Californie mettent en évidence un effet de 3 % de croissance de l'emploi pour des exonérations d'impôt liées aux embauches⁴.

¹ Tiebout, 1956, A pure theory of local expenditures, *Journal of political economy* 64 (5), 416-424.

² Adrien Lorenceau, 2009, *L'impact d'exonérations fiscales sur la création d'établissements et l'emploi en France rurale : une approche par discontinuité de la régression.*

³ Richard J. Reeder, 1993, *Rural Enterprise Zones in Theory and Practice : An Assessment of Their Development Potential. Agriculture and Rural Economy Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture.*

⁴ O'Keefe, 2004, *Job creation in California's enterprise zones : a comparison using a propensity score matching model.*

Dans l'étude précitée d'Adrien Lorenceau, qui dresse pourtant un bilan négatif des effets des exonérations au sein des ZRR françaises, **l'auteur doit bien reconnaître qu'il « n'est pas possible de dégager de consensus sur l'impact des zones économiques [qui ont mis en place des avantages fiscaux] en terme de développement économique local ».**

Surtout, les rapporteurs ont pu rencontrer de nombreux acteurs de terrain pour lesquels l'utilité du dispositif ne fait aucun doute. Sur l'ensemble du territoire, nombre d'exemples d'implantation d'entreprises et de professionnels médicaux illustrent l'importance des exonérations fiscales dans les choix d'implantation en ZRR. Pour ces acteurs, les exonérations d'impôt ont constitué **un élément déterminant lors de leur installation et de leur développement.**

Les rapporteurs partagent l'avis des chambres de commerce et d'industrie (CCI), qu'ils ont entendues, concernant **la nécessité de conforter de la façon la plus directe possible l'activité des acteurs privés dans les territoires les plus fragiles.** On ne saurait se contenter d'une politique de péréquation financière entre collectivités et **il est nécessaire d'offrir une fiscalité adaptée aux acteurs qui font le choix de la ruralité.**

Ces exonérations permettent, comme le soulignaient déjà les députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier dans leur rapport de 2014, *« de sécuriser les projets en phase de démarrage en leur donnant une meilleure lisibilité financière et de pérenniser les activités en accompagnant dans la durée les petites entreprises »*¹.

Plusieurs acteurs entendus par les rapporteurs ont fait valoir que **l'exonération fiscale leur avait, en effet, permis de dégager des marges de manœuvre financières indispensables à la pérennisation de leur activité, afin d'investir et de consolider leur projet sur le long terme.** Par exemple, les rapporteurs ont pu entendre lors de leur déplacement dans le Cantal les gérants d'un *ecolodge* dont les exonérations ZRR avaient permis de conforter le projet. Les rapporteurs estiment **que les exonérations ZRR sont nécessaires pour aider les porteurs de projet attirés par la ruralité à surmonter les obstacles posés par le développement d'une activité en milieu rural.**

Les experts comptables installés dans les territoires classés en ZRR entendus par les rapporteurs sont unanimes : il s'agit d'un dispositif essentiel pour soutenir les activités économiques et de services qui sont confrontés à davantage d'obstacles que s'ils s'installaient dans des territoires mieux dotés en services.

¹ Rapport d'information précité.

b) Le dispositif d'exonération d'impôt permet un soutien transversal aux différents secteurs d'activité

Les exonérations fiscales permettent d'apporter un soutien transversal à l'économie et de maintenir un maillage indispensable à la vitalité des territoires ruraux. Le tissu de services visé par le dispositif concerne tout autant l'offre de soins, les commerces de proximité et les entreprises artisanales.

Le dispositif s'est avéré particulièrement utile pour les petits entrepreneurs qui **reprennent une activité artisanale ou commerciale**. En effet, lors de la création d'activité, le manque de visibilité peut parfois limiter l'intérêt *a priori* d'une exonération d'impôt sur les bénéficiaires. **En revanche, dans le cadre d'une reprise d'activité, l'exonération fiscale vient à l'appui des calculs de rentabilité préalable à une décision de reprise.** Cette aide constitue donc un soutien utile à ce type de projet.

D'après une enquête réalisée auprès des préfets en 2014¹, **les avantages fiscaux et sociaux et les aides directes aux entreprises viennent juste après les infrastructures de transport et l'accès au haut débit dans les choix de localisation des entreprises.** A l'inverse, les trois principaux facteurs de difficulté sont le manque de débouchés, le coût des mises aux normes et le manque de main d'œuvre qualifiée.

Plus globalement, les dispositifs d'exonération permettent de soutenir différents types d'activités, comme l'illustrent les exemples chiffrés que les rapporteurs ont pu recueillir lors de leurs déplacements (*voir encadré ci-dessous*).

Exemples chiffrés de bénéficiaires du dispositif d'exonérations fiscales en ZRR

Pour un infirmier libéral : moyenne d'impôt économisé **entre 20 000 € et 30 000 € par an**

Pour un artisan carreleur : moyenne d'impôt économisé d'environ **3 500 € par an**

Pour un boulanger : moyenne d'impôt économisé d'environ **4 500 € par an**

Pour un bar-restaurant-tabac-presse : moyenne d'impôt économisé d'environ **7 000 € par an**

Pour un restaurateur : moyenne d'impôt économisé d'environ **5 000 € par an**

Pour un cabinet d'architecte : économie d'impôt réalisée dès la première année de **4 000 €**

Pour une entreprise d'hébergement et animations touristiques : économie d'impôt réalisée dès la première année de **11 000 €**

¹ Rapport IGA-CGAAER-CGEDD-IGAS de 2014.

Ces différents chiffres, anonymisés, montrent bien **l'importance que peuvent revêtir les exonérations ZRR pour des acteurs de secteurs très différents**. Bien qu'il ne s'agisse pas des économies moyennes réalisées par les différentes professions, ces exemples fournissent des ordres de grandeur utiles pour mieux appréhender les effets du dispositif. Pour des artisans en milieu rural, qui peinent le plus souvent durant les premières années de leur activité à dégager des marges financières, ces sommes font toute la différence.

En outre, les chiffres transmis aux rapporteurs par le ministère de l'action et des comptes publics concernant le nombre d'entreprises créées ayant demandé le bénéfice d'un dispositif zoné en matière d'imposition des bénéfices démontre une **dynamique positive pour les ZRR, qui tranche avec l'image parfois donnée d'un dispositif en phase d'extinction**.

Les rapporteurs tiennent également à souligner le dynamisme de cette dépense au cours des deux dernières années. Le coût de la dépense a augmenté de 17 % en 2018 avec un nombre de bénéficiaires en hausse de 15 %¹. Cette hausse se trouve répartie entre les différents secteurs d'activité, témoignant de la dimension transversale du dispositif. Loin d'être un dispositif en perte de vitesse, les exonérations d'impôt en ZRR sont un outil dynamique au service de la revitalisation des territoires ruraux.

Le volet d'exonérations de fiscalité locale

Le dispositif actuel comprend également **un volet d'exonération de fiscalité locale**. Sauf délibération contraire de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre, l'exonération de contribution économique territoriale s'applique à la création et à l'extension d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique ainsi qu'à la création d'activités artisanales². Les communes et EPCI à fiscalité propre peuvent, sur délibération, étendre cette exonération aux professions libérales.

Le champ de l'exonération de cotisation foncière des entreprises est étendu **dans les communes de moins de 2 000 habitantes localisées en ZRR**. Dans ce cas, l'exonération s'applique également aux reprises d'activités commerciales et artisanales et aux créations et reprises pour les professions libérales.

L'exonération de cotisation foncière des entreprises représente un bénéfice pour les entreprises de 10 millions d'euros. Si le dispositif est en principe compensé pour les communes et les EPCI à fiscalité propre, cette compensation a été intégrée aux variables d'ajustement. Désormais, au montant de la compensation **est appliqué un taux de minoration de 93 %, ce qui revient à faire porter le coût de l'exonération essentiellement sur les collectivités**.

¹ Réponses du ministère de l'action et des comptes publics au questionnaire des rapporteurs.

² Pour répondre aux critères d'éligibilité, les activités doivent porter principalement sur des travaux de fabrication, de transformation, de réparation ou de prestations de services et la rémunération du travail doit représenter plus de 50% du chiffre d'affaires (1465 A du CGI).

Les exonérations d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés en ZRR

Le régime actuel d'allègement d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés s'applique **pour les entreprises créées ou reprises entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020**. Les bénéficiaires sont **intégralement exonérés pendant les cinq années** qui suivent la création ou la reprise de l'activité, l'exonération étant **dégressive les trois années suivantes**, soit un abattement passant de 75 % à 50 % puis de 25 % des bénéfices. **La sortie du classement des ZRR de la commune d'implantation ne remet aucunement en cause les droits ouverts lors de l'installation pour les huit années suivantes**. Ainsi, les acteurs qui s'installeront dans une commune classée en ZRR en 2020 bénéficieront du dispositif jusqu'en 2028.

Pour être éligibles au dispositif, les acteurs concernés doivent être soumis au régime réel d'imposition (normal ou simplifié) et employer moins de 11 salariés¹. Si ce seuil est dépassé, les bénéficiaires conservent l'exonération jusqu'à la fin du deuxième exercice suivant l'exercice au cours duquel le dépassement d'effectif est constaté. Le capital de l'entreprise ne doit pas être détenu, directement ou indirectement, pour plus de 50 % par d'autres sociétés.

Sont exclus certains secteurs d'activité, en particulier les activités de gestion de patrimoine et d'opérations mobilières, l'essentiel des activités immobilières, les activités bancaires, assurantielles et financières. Les entreprises du secteur primaire sont également exclues.

Pour bénéficier du dispositif, **l'entreprise doit avoir son siège social dans une commune classée en ZRR**, la seule installation d'un établissement ou d'une succursale n'entrant pas dans le champ du dispositif. Les entreprises non sédentaires ne peuvent bénéficier du dispositif si elles exercent plus de 25 % de leur chiffre d'affaires en dehors des zones visées.

Les conséquences sur les recettes de 2018 du dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéfices ont été estimées à 144,5 millions d'euros². Le chiffre de près de 200 millions d'euros qui a pu être retenu par ailleurs est erroné dans la mesure où 73 millions d'euros ont été comptabilisés à tort comme exonérations liées au dispositif d'exonération ZRR clos au 31 décembre 2010 alors qu'elles relèvent en réalité des exonérations ouvertes dans les zones d'aides à finalité régionale pour plus de 99 % (DFI 230602).

¹ *Seuls sont comptabilisés les salariés titulaires d'un CDI, les titulaires d'un CDD de 6 mois au moins et les salariés à temps partiels au prorata de leur temps de travail effectif. Les apprentis ne sont pas comptabilisés.*

² *Réponse fournie par le Ministère de l'Action et des comptes publics au questionnaire des rapporteurs.*

c) Des exonérations contribuant au maintien de l'offre de soins

Les différents représentants de l'Ordre des médecins que les rapporteurs ont pu rencontrer ont tous confirmé que **les allègements de fiscalité comptent dans le choix des médecins de s'installer dans les territoires ruraux**. L'économie réalisée peut en effet être substantielle, les rapporteurs ayant constaté des cas où l'exonération pour un médecin généraliste pouvait atteindre 40 000 euros par an.

Il s'agit de la **principale profession bénéficiaire de ce type d'exonérations**. Si d'autres critères peuvent contribuer au choix d'installation¹, le niveau de fiscalité n'en demeure pas moins un élément important.

Les rapporteurs considèrent à tout le moins que les exonérations ZRR sont un élément à prendre en compte dans la **lutte pour le maintien de l'offre de soins dans les territoires**, alors que 6 millions de Français vivent aujourd'hui dans un désert médical.

Dans le rapport de la mission « flash » de l'Assemblée nationale sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale, **les deux députées dénoncent des comportements de « chasseurs de prime » de la part des médecins bénéficiaires du dispositif**. Les médecins ne s'installeraient dans les territoires visés que pour bénéficier des différentes aides et en particulier des dispositifs d'exonérations, avant de déménager aussitôt après l'arrivée à échéance de l'exonération d'impôt.

Les rapporteurs estiment que les effets d'aubaine, s'ils doivent être déplorés, restent marginaux et ne sont que l'envers du succès d'un dispositif qui contribue au maintien de la présence médicale et peut renforcer l'attractivité des communes rurales auprès des médecins.

De plus, pour ce dispositif spécifique d'incitation², les effets d'aubaines sont limités **dans la mesure où un médecin, comme tout autre acteur s'installant en ZRR, ne peut pas renouveler le bénéfice d'un dispositif d'exonération avant un délai de 5 ans**. En effet, un acteur ayant bénéficié d'une exonération liée à un dispositif de zonage au cours des 5 années précédentes ne peut prétendre à nouveau à une exonération³.

Surtout, **les rapporteurs considèrent que des réponses simples de régulation pourraient être apportées pour limiter les effets d'aubaine** dénoncés dans la communication des députées Anne Blanc et Véronique Louwagie. En effet, **l'exonération pourrait être conditionnée par**

¹ Dans une enquête réalisée par le Conseil national de l'ordre des médecins, les aides financières arrivent après d'autres critères, comme la présence de confrères sur le territoire, l'offre de transports et la possibilité pour le conjoint de trouver un emploi.

² D'autres dispositifs d'incitation à l'installation de type conventionnel (Assurance maladie – professionnels de santé) ont pu être critiqués pour leur manque d'effets réels, notamment par la Cour des comptes dans plusieurs rapports depuis 2014.

³ Article 44 quindecies, III, du Code général des impôts.

une durée minimale d'installation. Si le médecin venait à quitter le territoire avant la fin de sa période d'engagement, les exonérations perçues devraient être remboursées au prorata du temps passé sur le territoire.

Une fois ces correctifs mis en place, les rapporteurs estiment qu'il est nécessaire de **maintenir ce dispositif d'exonération pour les médecins et plus globalement pour les professions médicales.**

Le niveau limité des investissements lors de l'installation, rend particulièrement avantageuse la réduction du niveau d'imposition dès les premières années. C'est ce que souligne le rapport conjoint des inspections de 2014 : « *pour les professions libérales, en particulier dans le domaine médical, les perspectives de bénéfices dès les premières années sont importantes et rendent l'exonération attractive ; la décision de s'installer repose avant tout sur des critères tenant aux conditions d'exercice de leur métier (proximité d'un plateau technique et association avec des collègues pour ménager leur vie privée) mais l'exonération est connue et intervient dans les choix précis d'implantation* »¹.

Comme l'ont souligné Jean-Noël Cardoux et Yves Daudigny dans leur rapport sur les incitations à l'installation chez les professionnels de santé², **le recours au dispositif ZRR a fortement augmenté depuis plusieurs années chez les médecins, de sorte que le dispositif joue un rôle dans leurs choix l'installation.**

Cependant, le dispositif gagnerait à être mieux relayé auprès des **médecins qui n'en ont pas tous une bonne connaissance.** De même, certaines subtilités liées au statut de médecin-collaborateur dans un cabinet médical gagneraient à être portées à la connaissance des médecins qui se voient parfois refuser la mise en œuvre de l'exonération³. Le déploiement des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) en milieu rural pourrait constituer une occasion de valoriser les ZRR auprès des professionnels.

d) Un dispositif de soutien essentiel au maillage des officines de pharmacie

Lors de leurs auditions, les rapporteurs ont pu constater à quel point **les dispositifs d'exonération étaient essentiels à la création et à la reprise d'officines de pharmacie.** Compte tenu du coût important des investissements initiaux, l'exonération joue un rôle majeur pour les pharmaciens souhaitant s'installer et obtenir des financements.

¹ Rapport IGA-CGAAER-CGEDD-IGAS de 2014.

² Rapport d'information n°686 (2016-2017) de Jean-Noël Cardoux et Yves Daudigny, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales sur les mesures incitatives au développement de l'offre de soins primaires dans les zones sous-dotées.

³ Les rescrits BOI-RES-000029-20190904 et BOI-RES-000030-20190904 précisent en effet que pour bénéficier de l'exonération, le médecin ne doit pas être placé en situation de dépendance (par ex. remplacement) mais doit, dans le cadre d'une collaboration, exercer « son activité de façon indépendante et [disposer] de sa clientèle propre. » Cette précision vaut également pour les cabinets infirmiers, kinésithérapeutes, etc.

Les rapporteurs relèvent en particulier que de nombreuses annonces de cession d'officine font état de leur localisation en ZRR. **Cette mention témoigne de ce que la localisation en ZRR peut constituer un critère dans les choix d'installation.**

Ce dispositif apparaît donc adapté **pour maintenir un service de proximité dans des communes qui sont en première ligne face aux défis auxquels sont confrontés les pharmaciens.** La baisse de la densité médicale a en effet des conséquences directes sur les officines de pharmacie, qui perdent leur médecin prescripteur.

En outre, depuis l'ordonnance du 3 janvier 2018, **les règles de création d'officines de pharmacie prévoient un cadre dérogatoire applicable aux zones de revitalisation rurale, aux quartiers politique de la ville et aux zones franches urbaines¹.** Surtout, il existe de nombreux exemples d'officines de pharmacie dont l'installation a été pérennisée par les marges financières liées à exonération d'impôt sur les bénéfices.

À titre d'exemple, les rapporteurs relèvent qu'un article du *Moniteur des pharmacies* en date du 21 octobre 2017 fait état d'un couple de pharmaciens bordelais qui a bénéficié du dispositif pour s'installer dans une pharmacie landaise près d'Orthez (Pyrénées-Atlantiques). D'après les intéressés, *« s'y implanter pour bénéficier d'allègements fiscaux est alors devenu notre critère prioritaire. Compte tenu des incertitudes sur l'économie de l'officine, nous avons vu dans cette opportunité un moyen de sécuriser notre projet d'installation. Sans ce dispositif, nous n'aurions jamais pu acquérir cette officine qui réalise un chiffre d'affaires de 2,6 millions d'euros. Avec le bénéfice des exonérations d'impôts, c'est comme si notre apport personnel avait doublé et était passé à 32 % »².*

D'après Françoise Manhes, référente pour le département du Cantal de l'ordre des pharmaciens, entendue lors d'une table ronde organisée à Aurillac, la localisation en ZRR, *« c'est l'élément déterminant qui va faire que le banquier vous suivra ou non dans votre projet de reprise d'une officine. »* Déjà en 2014, le seuil dérogatoire en ZRR pour créer une officine de pharmacie avait été jugé utile pour satisfaire un besoin essentiel de la population³.

¹ Article L. 5125-3 du code de la santé publique.

² *Moniteur des pharmacies* en date du 21 octobre 2017.

³ Rapport IGA-CGAAER-CGEDD-IGAS de 2014.

2. Les allègements de charge spécifiques aux ZRR ont perdu leur caractère incitatif avec la hausse des allègements généraux

a) Les allègements à l'embauche, un dispositif dont les avantages ne répondent pas suffisamment aux besoins des territoires ruraux

Le dispositif d'exonération de charges sociales, qui est entré en vigueur au **1^{er} janvier 1997**¹, prenait initialement la forme d'une franchise de cotisations sociales patronales jusqu'à 1,5 SMIC et sans limite de rémunération au-delà de cette franchise. La loi de finances pour 2008 a introduit la **dégressivité** de l'exonération et réduit son champ.

Les exonérations de charges sociales à l'embauche en ZRR

Le régime d'exonération de cotisations sociales est ouvert aux entreprises du secteur privé employant 50 personnes au plus (activités artisanales, industrielles, commerciales, libérales ou agricoles) ainsi qu'aux organismes d'intérêt général depuis le 1^{er} janvier 2008 (après la fermeture du dispositif spécifique OIG).

L'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale (hors AT-MP) est totale jusqu'à 1,5 SMIC puis dégressive jusqu'à s'annuler pour les rémunérations égales à 2,4 SMIC. Elle s'applique aux embauches effectuées en contrat à durée indéterminée ou sous contrat à durée déterminée conclu pour un accroissement temporaire d'activité d'au moins 12 mois. L'embauche doit avoir pour conséquence un accroissement net de l'effectif.

Ce dispositif vise à encourager le développement des entreprises implantées en ZRR en leur fournissant une **aide à l'embauche** pour la première année du contrat. Cette exonération n'est pas cumulable avec la réduction générale de cotisations et contributions patronales, de sorte que l'intérêt relatif de la mesure dépend du niveau de rémunération.

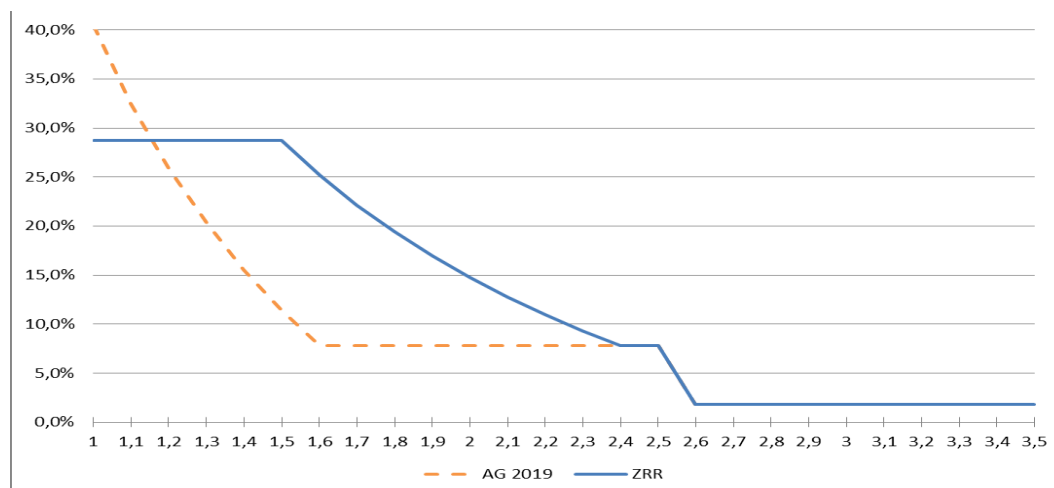
Le renforcement progressif des allègements de droit commun a contribué à atténuer l'intérêt des allègements ZRR sur les salaires les moins élevés. Désormais, au niveau du SMIC, les allègements généraux sont plus importants que les exonérations ZRR (489 euros² par mois au niveau du SMIC contre 318 euros pour les exonérations ZRR). Les avantages ZRR redeviennent plus favorables que les allègements généraux à partir de 1,15 SMIC (soit 1 755,52 euros brut et 1 369,80 euros nets).

¹ Article 15 de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

² Allègements de droit commun au 1^{er} octobre 2019.

Comparatif des taux d'exonération entre les allègements généraux et allègements ZRR

(% d'exonération en fonction du SMIC)



Source : réponse au questionnaire des rapporteurs, Direction de la sécurité sociale

Le différentiel de taux d'exonération entre le dispositif ZRR et les allègements généraux rend cependant le dispositif ZRR particulièrement attractif pour des niveaux de salaires situés entre 1,15 et 2,4 SMIC. En effet, l'exonération étant quasi-intégrale jusqu'à 1,5 SMIC, l'avantage qui en résulte à ce niveau de rémunération atteint 5 712 euros par an, alors qu'il est nul pour les allègements généraux¹.

L'attractivité de l'exonération ZRR se trouve également limitée par la complexité des démarches à réaliser et par la condition exigeante d'augmentation nette d'effectif. De leur côté, les allègements généraux ne supposent aucun formalisme particulier.

Plus de la moitié des salariés éligibles à l'exonération ZRR sont embauchés à un niveau de rémunération inférieur ou égal à 1,2 SMIC², soit un niveau de rémunération pour lequel l'intérêt de la mesure reste relativement limité.

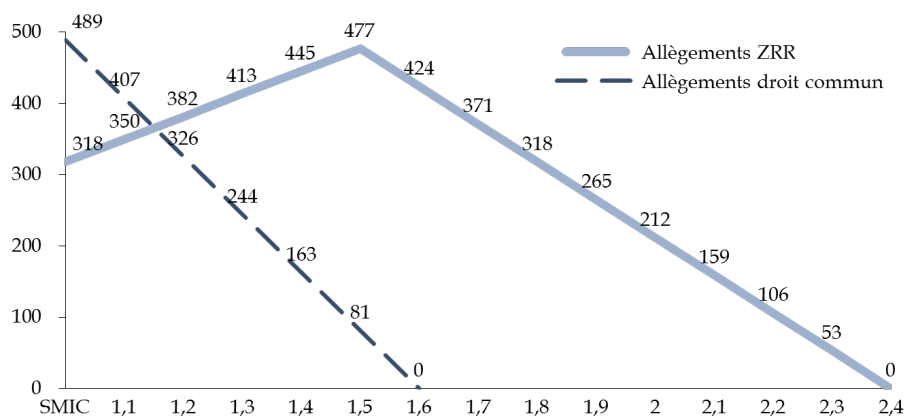
Ainsi, nombre d'entreprises ne demandent pas à bénéficier des allègements ZRR compte tenu du faible intérêt par rapport aux allègements généraux. La limitation à un an du dispositif et la condition d'augmentation nette de l'effectif freinent le recours à ce dispositif.

¹Hors la réduction générale de 6 points de cotisations patronales d'assurance maladie jusqu'à 2,5 SMIC (transformation du CICE en baisses de charges) et la réduction de 1,8 point du taux de cotisation patronale d'allocations familiales jusqu'à 3,5 SMIC (pacte de responsabilité).

² Rapport d'évaluation du dispositif de revitalisation rurale (ZRR), IGA-CGAAER-CGEDD-IGAS de 2014, p.38.

Montant mensuel des allègements de droit commun et des allègements ZRR

(montant mensuel des exonérations en fonction du SMIC)



Source : commission des finances du Sénat.

b) L'essentiel du coût des exonérations de charges sociales en ZRR correspond au « stock » de contrats signés avant le 1^{er} novembre 2007 bénéficiant de l'exonération spécifique aux organismes d'intérêt général

Le dispositif de réductions de cotisations sociales réservé aux organismes d'intérêt général (OIG) en ZRR est clos depuis une douzaine d'années. Introduite par l'adoption d'un amendement d'origine parlementaire¹ au projet de loi relatif au développement des territoires ruraux du 23 février 2005, la mesure a été votée conforme par les deux assemblées en première lecture du texte.

Elle crée un dispositif très favorable², soit une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale, de contribution au FNAL et de versement transport jusqu'à 1,5 SMIC pour l'ensemble des emplois des organismes d'intérêt général au sens de l'article 200 du code général des impôts³.

Ce dispositif étant particulièrement généreux et sans limitation dans le temps, le coût de la mesure a très rapidement augmenté. C'est la raison pour laquelle la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008⁴ abroge le dispositif spécifique d'exonérations OIG et crée des conditions spécifiques à ces organismes pour bénéficier de l'exonération à l'embauche dans les conditions applicables aux entreprises localisées en ZRR. Le dispositif a par la suite été réformé à plusieurs reprises, comme l'illustre le schéma ci-après.

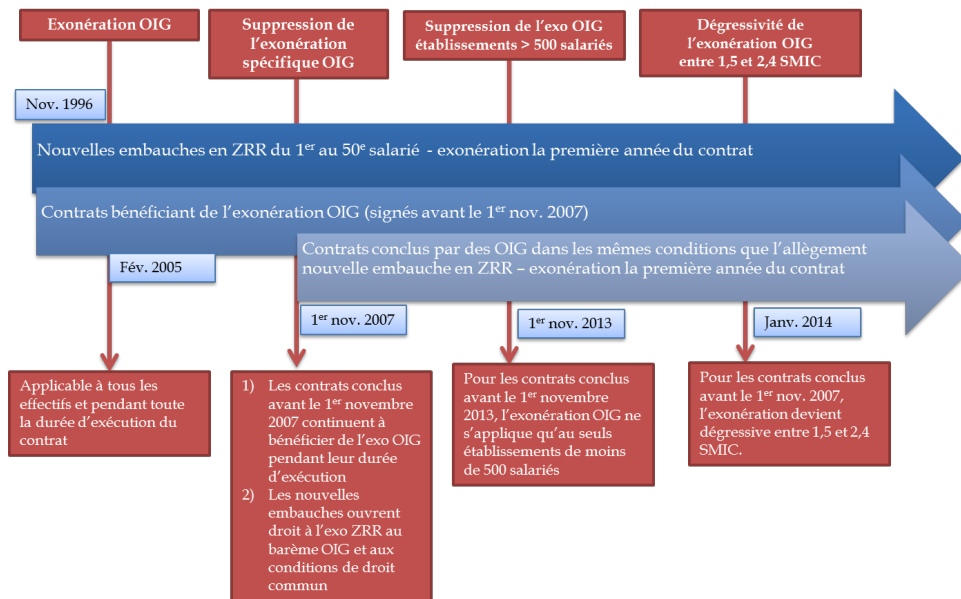
¹ Amendement numéro 884, déposé par Jean Lassalle.

² Article 15 de la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

³ L'article 200 du code général des impôts qualifie comme d'intérêt général les organismes recevant des dons bénéficiant, pour le donateur, d'une réduction d'impôt sur le revenu.

⁴ Article 19 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008.

Historique des exonérations sociales en ZRR

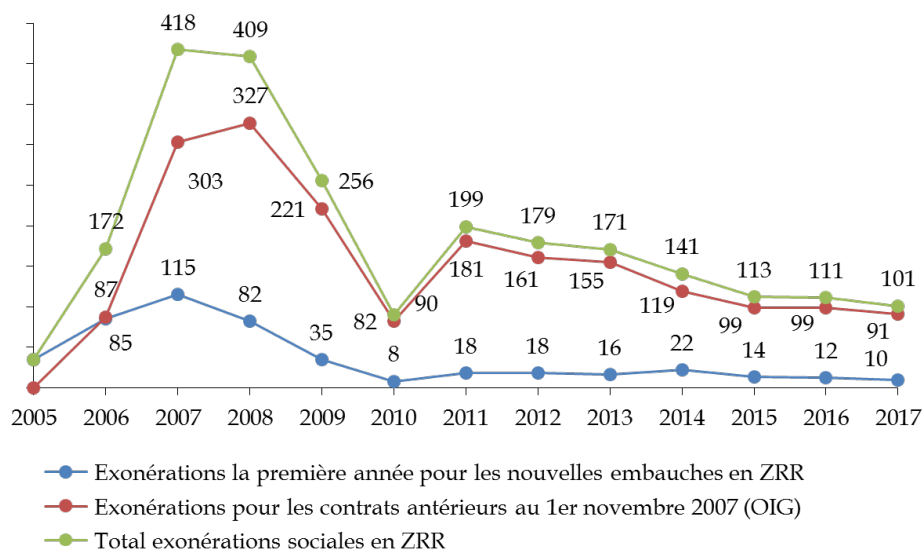


Source : commission des finances du Sénat, d'après l'annexe 10 du rapport d'inspection sur l'évaluation du dispositif de revitalisation rurale, juillet 2014.

Les contrats signés avant le 1^{er} novembre 2007 continuent donc à bénéficier de l'exonération. Ils représentent encore en 2017 **plus de 90 % du coût des exonérations de charges sociales en ZRR.**

Évolution du coût des exonérations de cotisations sociales en ZRR

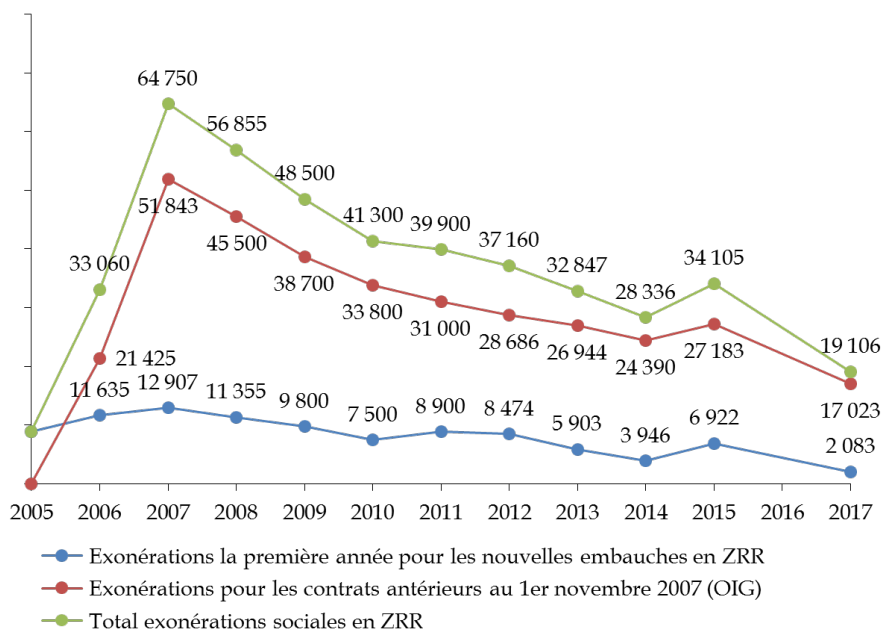
(en millions d'euros)



Sources : commission des finances du Sénat, d'après les annexes 5 aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Le coût des exonérations liées aux contrats conclus avant le 1^{er} novembre 2007 par des OIG a été divisé par 3 entre 2008 et 2017, passant de 327 millions d'euros à 101 millions d'euros. Les effectifs concernés par la mesure ont également considérablement diminué, passant de plus de 50 000 bénéficiaires à moins de 20 000 en 2017.

Évolution du nombre de contrats bénéficiaires de l'exonération de cotisations sociales en ZRR



Sources : commission des finances du Sénat, d'après les annexes 5 aux projets de loi de financement de la sécurité sociale¹.

La réduction progressive du coût des exonérations OIG correspond à l'arrivée à terme des contrats antérieurs au 1^{er} novembre 2007. La fin de ces contrats représente un risque important de surcoût pour les organismes concernés.

Les rapporteurs ont notamment entendu l'ADMR Cantal², association qui fournit des services à domicile indispensables. Le bénéfice tiré par les ADMR du département du dispositif d'exonération OIG **correspond annuellement à 68 000 euros.** L'exonération représente pour certains **contrats une réduction de plus de 5 500 euros par an.**

L'association a fait le choix, pour fidéliser ses employés dans un contexte de faible attractivité des territoires ruraux, **de distribuer à chacun d'entre eux une prime annuelle.** Une fois cette exonération disparue, ce sont des marges financières en moins pour ces associations qui peinent déjà à trouver de la main d'œuvre.

¹ Données manquantes pour 2016.

² Aide à Domicile en Milieu Rural.

En 2014, les 20 principaux organismes concernés par cette exonération, qui interviennent pour les trois quarts dans le secteur médico-social bénéficiaient d'un niveau d'exonération moyen de 840 000 euros¹ par établissement. Les 134 principales structures bénéficiaires bénéficiaient quant à elles d'une exonération moyenne de 200 000 euros par établissement.

Deux OIG sur trois bénéficiaires des exonérations de charges sont des acteurs de l'action sociale et de l'hébergement médico-social. Si les droits associés aux contrats en cours ne devraient pas être remis en cause, les rapporteurs s'inquiètent de l'extinction progressive des contrats antérieurs au 1^{er} novembre 2007 (-5% par an). Les structures visées y perdent des sommes importantes.

Le rapport conjoint des inspections de 2014² relève bien que l'exonération OIG « a pu contribuer à maintenir l'emploi existant » et à « rendre le quotidien plus facile pour ces organismes ». L'exonération a en partie pallié la réduction des financements publics dans le secteur.

Les rapporteurs considèrent que ces exonérations jouent un rôle indispensable. Elles permettent de prendre en compte **les spécificités et les difficultés rencontrées par ces organismes pour intervenir en milieu rural.** Il est dès lors nécessaire d'accompagner ces structures déjà fragiles en compensant les surcoûts liés à l'extinction progressive du dispositif.

3. De multiples outils aux services des territoires les plus fragiles

a) Les différents outils associés aux ZRR participent à la péréquation entre les territoires

Le classement en ZRR donne lieu à **une majoration de 30 % de la fraction « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale (DSR, part de la dotation globale de fonctionnement).** Cette majoration représenterait un avantage **de 35 millions d'euros en 2018.**

Les rapporteurs estiment que cette péréquation, opérée au profit des communes classées en ZRR, est un élément essentiel du dispositif. Le recours à des dotations spécifiques permet **d'associer les élus des communes concernées et de leur offrir des marges financières pour soutenir l'activité et appuyer les projets portés dans leurs territoires.**

Ils relèvent également que **certaines administrations, opérateurs de l'État et autres organismes prennent en compte le zonage ZRR pour différencier leurs interventions.** Il en va ainsi, par exemple, de la direction académique des services de l'éducation nationale (DASEN) du Cantal, qui

¹ Rapport IGA-CGAAER-CGEDD-IGAS de 2014.

² Ibid.

établit les zonages scolaires à partir des classements en ZRR¹, ou encore d'agences de l'eau qui majorent leurs taux de subventions pour les territoires situés en ZRR.

C'est le cas notamment de l'agence Loire-Bretagne, qui majore de 10 points le taux de financement de certains projets lorsqu'ils sont situés en ZRR mais également pour l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse qui indique que les aides en ZRR **peuvent atteindre 70 % des besoins de financement. Cette agence se fixe pour objectif de contractualiser avec 75 % des EPCI situés en ZRR d'ici à 2024.** Des bonifications de la DETR existent également, comme c'est le cas en Charente-Maritime.

Interrogée par les rapporteurs, **la direction des affaires territoriales et publiques du groupe La Poste a également fait état de l'importance du zonage ZRR dans le cadre de la mission d'aménagement du territoire du groupe.** Celle-ci concerne, en effet, **10 796 points de contacts postaux dont 5 099 situés en ZRR** (952 bureaux de poste, 3 329 agences postales communales et intercommunales, 818 relais commerçants). Les rapporteurs rappellent ainsi que **toute évolution du zonage emporte des conséquences directes sur les conditions d'exercice de cette mission par le groupe**, car le critère d'appartenance géographique à une ZRR intervient dans le calcul des dotations départementales du fonds de péréquation territoriale² dont bénéficient les agences postales communales ou les relais poste situés en ZRR, conformément à la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom³, modifiée en 2005 et 2010.

Pour la **période 2017-2019**, ce fonds est doté d'un montant de **174 millions d'euros**, alimenté par un abattement de taxes locales⁴. Tous les points de contact répondant à l'une des définitions posées sont éligibles au financement par le fonds de péréquation et se voient appliquer des **pondérations** dans la répartition du financement en fonction de leur situation géographique. **Le contrat de présence postale exige d'identifier parmi la totalité des points de contacts éligibles ceux qui se situent en ZRR au 1^{er} janvier de l'année considérée**, ceux situés en zones de montagne et dans les massifs auxquels ils sont rattachés⁵.

¹ Cour des comptes, mars 2019, p. 42 – L'accès aux services publics dans les territoires ruraux, enquête demandée par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.

² Le contrat de présence postale territoriale passé entre l'État, l'AMF et La Poste fixe les lignes directrices de gestion du fonds de péréquation conformément au décret n° 2007-310 du 5 mars 2007.

³ Article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.

⁴https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/services/Services_Postaux/contrat-pp-2017-2019-signé-11-01-17.pdf

⁵ Sont éligibles : les bureaux mutualisés (MSAP, bureaux facteurs guichetiers), les bureaux de poste ouverts moins de 18h par semaine, les partenariats conclus avec les collectivités territoriales (agences postales communales et intercommunales), les relais poste commerçants ou relais poste ESS situés dans les communes de moins de 2 000 habitants, les points de contacts situés dans les nouveaux quartiers de la politique de la ville (QPV) et les points de contacts situés dans les DOM.

Cette identification permet de leur attribuer une pondération spécifique dans le calcul de la dotation départementale du fonds de péréquation (voir tableau ci-dessous).

Zone concernée	Pondération appliquée à chaque point de contact éligible de la zone concernée
Commune en ZRR	1,1
Commune en zone de montagne	1,2
Commune en ZRR et en zone de montagne	1,3

Source : La Poste – réponses au questionnaire des rapporteurs.

Au 1^{er} janvier 2019, le montant de l'indemnité mensuelle des **agences postales communales ou intercommunales** (APC et API) situées en ZRR est de 14 028 euros par an, alors que pour les autres agences postales l'indemnité est de 12 456 euros par an. **Autrement dit, l'indemnité d'une APC ou API en ZRR est bonifiée à hauteur de 12,6 % par rapport à une agence non localisée en ZRR.**

Au 1^{er} janvier 2019, la rémunération forfaitaire des **relais poste situés** en ZRR est de 4 656 euros par an alors que pour les autres relais poste la rémunération est de 3 952 euros par an. **Dans ce cas, la bonification ZRR équivaut à un surplus de l'ordre de 17,8 % par rapport à l'indemnité de base.**

b) Les différentes mesures associées au classement en ZRR ont globalement des effets positifs sur les territoires ruraux

Les exemples présentés jusqu'ici montrent à quel point les différentes mesures prévues dans les **ZRR ont de multiples effets positifs sur l'activité des territoires ruraux et le maintien de certains services indispensables**. Dans de nombreux secteurs d'activité, les dispositifs ZRR compensent en partie les surcoûts et les fragilités des communes rurales.

Surtout, la somme des dispositifs créés en ZRR depuis 1995 a contribué à **sauvegarder un panier minimal de services** et à limiter les effets de la désertification des territoires ruraux. Bien qu'il n'existe pas de contrefactuel, **les rapporteurs considèrent que l'absence de soutien aurait engendré des situations bien plus préoccupantes.**

Devant les menaces qui pèsent aujourd'hui sur les territoires ruraux, il semble indispensable **de conserver un dispositif de majoration des dotations et subventions qui sont autant de soutiens pour faire face aux difficultés rencontrées par les acteurs de la ruralité.**

Les rapporteurs considèrent **que le rôle de péréquation de l'État en faveur de l'égalité réelle entre les territoires ne doit pas être remis en cause.**

c) Un dispositif qui n'est pas suffisamment relayé et connu par les acteurs

L'efficacité des dispositifs ZRR **dépend également de la mobilisation des acteurs locaux, élus des territoires, chambres consulaires et conseils aux entreprises pour informer et accompagner les porteurs de projet.** Le dispositif est en effet **insuffisamment relayé auprès des acteurs potentiellement intéressés.** Les rapporteurs ont ainsi pu rencontrer des entrepreneurs qui répondaient aux critères pour être éligibles aux exonérations ZRR mais qui n'y ont pas eu recours par méconnaissance.

La complexité du dispositif explique également en partie la méconnaissance dont il est victime. Une **information automatique** de tous les acteurs potentiellement éligibles souhaitant s'installer en ZRR doit être mise en place, leur permettant de pérenniser leur projet.

Au niveau local, **le pilotage du dispositif doit être amélioré, par la mise en place d'un véritable accompagnement des acteurs souhaitant s'installer. Le dispositif ZRR, au-delà de la simple logique de guichet, doit devenir le support d'une véritable logique de projet à l'échelle des territoires.** Les rapporteurs souscrivent pleinement au constat de la mission d'inspection réalisée en 2014¹, qui affirmait que « *si le dispositif ZRR n'est pas suffisant pour soutenir le développement rural, il se révèle utile dès lors que les acteurs locaux conduisent par ailleurs des actions partenariales de mise en valeur des atouts de leur territoire.* »

¹ Rapport IGA-CGAAER-CGEDD-IGAS de 2014.

B. DES ZONAGES PLUS ÉQUITABLES, AU SERVICE D'UNE ACTION PLUS JUSTE DE SOUTIEN À LA RURALITÉ

1. Mieux prendre en compte la diversité des situations des communes au sein des intercommunalités

Dans un pays où 53 % des communes comptent moins de 500 habitants, les ZRR ont nécessairement vocation à couvrir un périmètre large¹. Pour les rapporteurs, ce vaste périmètre d'intervention doit être concilié avec une approche plus fine, plus qualitative du zonage, associée à un panel de mesures de soutien ciblées. Ils souhaitent ainsi qu'une réforme du dispositif permette :

- de remédier à des situations contestables issues de la loi NOTRe, en portant l'attention sur l'hétérogénéité et la diversité des situations des communes au sein des intercommunalités ;
- d'adapter le zonage à la dimension territoriale des projets des collectivités territoriales ;
- de mettre en place des mesures différenciées pour correspondre à la diversité des situations des territoires ruraux.

Ainsi, les rapporteurs partagent l'ambition de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales visant à **faire du « *cousu main* »** en matière d'aménagement des territoires.

a) Assumer la diversité des communes classées en ZRR

Le **caractère pluriel de la ruralité française** a fait l'objet de nombreuses analyses et a été notamment relevé dans le rapport *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité* réalisé au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable en 2017².

Les dynamiques économiques et les interactions entre campagnes et villes diffèrent largement d'un territoire à un autre. Dans une enquête de novembre 2017³, France Stratégie indiquait que **l'influence positive des métropoles sur leurs territoires avoisinant en matière d'emploi, documentée par plusieurs travaux internationaux⁴, a pu être mise en évidence en France⁵ mais se serait atténuée dans les années 2000.**

¹ INSEE, 2018. À titre de rappel, les anciens territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP) ont englobé jusqu'à 21 000 communes et près de 13 millions d'habitants.

² Rapport d'information n° 565 (2016-2017) de MM. Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaÿ, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

³ France Stratégie, *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants*, novembre 2017.

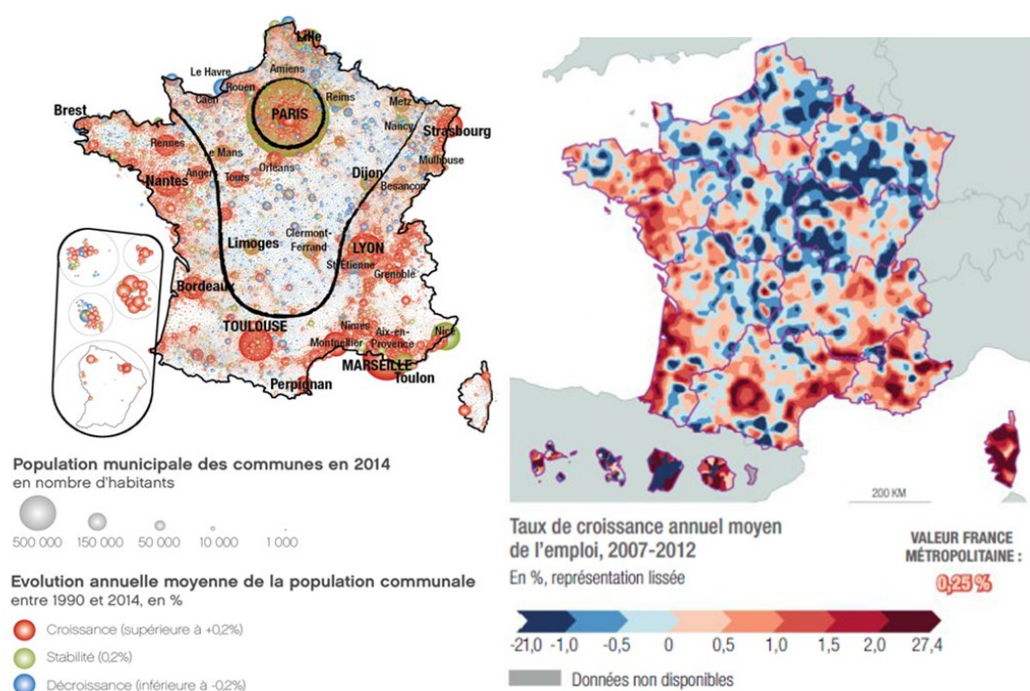
⁴ Shearmur R. et Polèse M. (2007), « Do local factors explain local employment growth? Evidence from Canada, 1971-2001 », *Regional Studies*, vol. 41.4, p. 453-471 ; Aparicio P., Dussault G., Polèse M., Shearmur R. (2007), « Infrastructures de transport et développement économique local », Montréal, Centre Urbanisation, culture, société de l'INRS.

⁵ Shearmur R. et Polèse M. (2007), *idem*.

La croissance de l'emploi dans les zones périphériques a décroché par rapport à celle des aires urbaines métropolitaines¹ : l'emploi salarié a crû de 0,65 % par an entre 2009 et 2014 dans les zones d'emploi des douze métropoles considérées alors qu'il a stagné dans les autres zones d'emploi régionales, y compris les zones d'emploi contigües, et n'a pas augmenté davantage que dans le reste du territoire concerné. France Stratégie relève ainsi qu'il n'y a « *pas d'effets d'entraînement particulièrement sensibles* » dans les zones entourant les zones d'emploi des métropoles.

En outre, dans une note de septembre 2019, l'INSEE relevait que sur 1 254 EPCI à fiscalité propre existants au 1^{er} janvier 2019 (hors Mayotte) « *seuls 161 EPCI² offrent un nombre d'emplois supérieur de 10 % à leur nombre d'actifs occupés résidents et sont ainsi attractifs pour leur voisinage en matière de marché du travail* »³.

Les cartes ci-dessous illustrent ces dynamiques contrastées.



Source : CGET.

¹ Lainé F. (2017), « Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ? », La Note d'analyse, n° 53, France Stratégie, février.

² Cette catégorie d'EPCI inclut l'intégralité des métropoles, à l'exception de celles d'Aix-Marseille, Nice et Toulon où le nombre d'emplois est équivalent à celui des actifs occupés résidents. Elle comprend aussi 10 communautés urbaines sur les 13 et un tiers des 222 communautés d'agglomération.

³ INSEE Première, n° 1771 – septembre 2019. Les emplois se concentrent très progressivement sur le territoire, les déplacements domicile-travail augmentent.

Le caractère hétérogène des communes situées en ZRR est une réalité bien connue. Cas emblématiques, les îles maritimes composées d'une seule commune (environ 50) et dispensées d'appartenir à un EPCI, et les départements d'outre-mer¹ font déjà l'objet d'un traitement spécifique. Le tableau ci-dessous récapitule la distribution des communes bénéficiant du zonage ZRR selon la typologie des campagnes françaises élaborée par la DATAR en 2011 et utilisée actuellement par le CGET. Ainsi, environ 60 % des communes classées en ZRR font partie des « campagnes vieilles à très faible densité », plus de 30 % font partie des « campagnes agricoles et industrielles » et moins de 10 % font partie des « campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées ».

¹ L'article 19 de la loi de finances pour 2019 a supprimé les zones franches urbaines et les zones de revitalisation territoriale dans les départements et les régions d'outre-mer, mettant fin à une superposition de dispositifs poursuivant des objectifs similaires et difficilement lisibles. En contrepartie, des « zones franches d'activité nouvelle génération » (ZFANG) ont été créées.

Répartition des communes classées en ZRR selon la typologie des campagnes françaises

	Typologie des campagnes			Total ZRR ⁴
	Campagne des villes, du littoral et des vallées urbanisées ¹	Campagnes vieilles à très faible densité ²	Campagnes agricoles et industrielles ³	
Nombre de communes classées en ZRR au 1^{er} juillet 2017	1 107	8 198	4 389	13 694
dont stables	449	7 114	2 557	10 120
dont entrantes (post-réforme de 2015)	658	1 084	1 832	3 574
Nombre de communes bénéficiant du maintien temporaire en ZRR jusqu'au 30 juin 2020	577	1 959	1 483	4 019
dont communes de montagne	110	809	81	1 000
dont autres	467	1 150	1 402	3 019

Source : Sénat, d'après les données fournies par le CGET.

Symétriquement, les communes classées en ZRR ou bénéficiant du maintien des effets du classement représentent 82,5 % des communes identifiées comme « campagnes vieilles à très faible densité », près de 60 % des communes identifiées comme « campagnes agricoles et industrielles » et 17 % des communes des « campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées ». La carte ci-dessous permet de localiser ces différents types de communes.

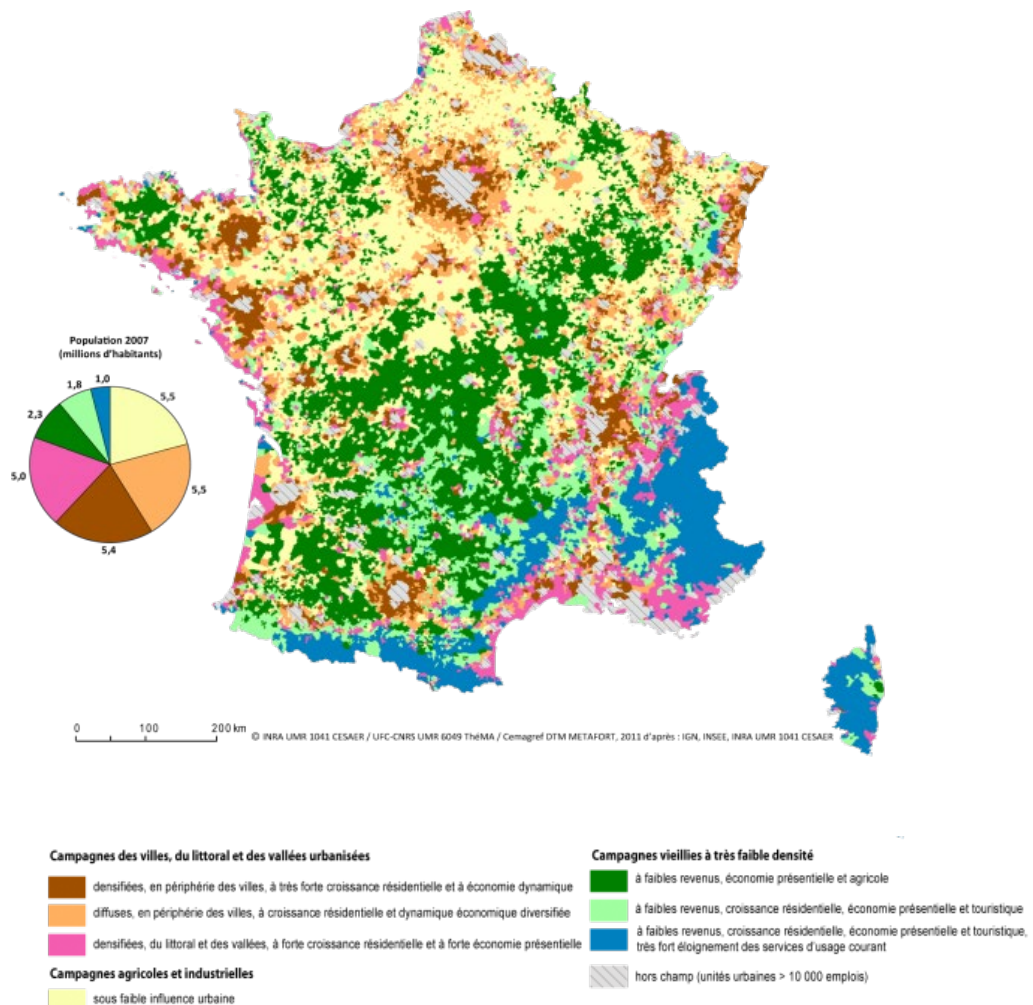
¹ Les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées regroupent environ 16 % de la population française, connaissent une forte croissance des emplois, particulièrement dans les secteurs résidentiels et touristiques. Ces espaces sont attractifs du point de vue de l'installation des ménages et les niveaux de revenus sont les plus élevés, de même que l'offre de services.

² Les campagnes dites vieilles à très faibles densité, souvent situées en zone de montagne ou dans l'ancienne « diagonale du vide », les campagnes les moins denses réunissent 8,5 % de la population française. Tant l'activité économique que l'accessibilité aux services y sont moindres que dans les autres campagnes. Le vieillissement de la population y est le plus avancé et les niveaux de revenus les plus faibles. Les enjeux de développement y sont donc importants.

³ Les campagnes agricoles et industrielles, moins denses que les précédentes et plus éloignées des villes, comprennent 9 % de la population française. Leur essor ayant longtemps reposé sur le développement industriel et agricole, elles ont été très touchées par la crise. Elles sont marquées par les délocalisations et les pertes d'emploi. Des jeunes partent faute de trouver du travail localement. L'éloignement des pôles d'emploi urbains et une attractivité résidentielle moindre, le vieillissement des populations ouvrières et employées, installées en période de plein essor, des revenus plus faibles, une offre de service moins adaptée sont autant de critères qui les caractérisent.

⁴ Pris en compte par la typologie. Quelques dizaines de communes classées en ZRR (notamment certaines communes de montagne) n'entrent pas dans la présente classification.

Trois grands types de campagnes



Aussi, les rapporteurs ne partagent que partiellement la réflexion du CGET sur la construction d'un dispositif qui, indépendamment du caractère rural ou urbain, tienne d'abord compte des difficultés rencontrées par les territoires les plus fragiles en matière d'emploi et d'activité économique. De la même manière, le Sénat avait rappelé que la vocation urbaine de la future ANCT ne saurait l'emporter sur sa vocation rurale.

Les rapporteurs considèrent que la ruralité, bien que plurielle, constitue un espace d'intervention prioritaire pour la politique d'aménagement du territoire, en cohérence avec l'objectif assigné à l'État par le législateur depuis 1995. Cette position n'exclut cependant pas la problématique des petites et moyennes villes, qui participent précisément à l'animation des dynamiques territoriales rurales.

b) L'objectif d'une meilleure adaptation du zonage aux dynamiques locales : la question de l'échelon de référence pour l'application des critères

Afin de remédier aux situations issues de la loi NOTRe et d'adapter le zonage aux disparités internes aux intercommunalités, les rapporteurs souhaitent que **la prise en compte des critères de classement soit affinée par secteurs géographiques** au sein des intercommunalités. Les EPCI constituent des territoires politiques qui ont leur pertinence mais cette échelle de référence est incomplète pour cerner les dynamiques territoriales.

Plusieurs pistes ont déjà été étudiées par le passé, comme la possibilité de mettre en place des critères à vocation mixte nationale et régionale. Si cette option paraît devoir être écartée car elle pourrait conduire à des **inégalités de traitement d'une région à l'autre**, l'adaptation du cadre de référence pour le calcul des critères de classement devrait être envisagée par strate d'intercommunalités.

Ainsi, pour une **certaine taille d'intercommunalités**, dont le seuil serait à définir mais pourrait être fixé à 30 ou 40 communes, les rapporteurs souhaitent que des **sous-ensembles de communes** puissent être définis. Plusieurs éléments devraient être réunis pour définir des sous-ensembles de communes homogènes, comme une condition de **continuité territoriale** ou encore une **condition de surface par rapport à la taille de l'EPCI** auxquelles elles appartiennent. L'existence d'un **classement antérieur en ZRR** pour la ou les communes concernées pourrait également être retenue, de même qu'un critère de densité spécifique.

La notion de **densité agglomérée** permettrait par exemple de mieux saisir les disparités internes aux EPCI qui s'organisent autour d'une ville-centre relativement dense mais dont les autres communes membres présentent des traits de fragilité et une densité bien plus faible.

Cette approche rénovée du zonage semble essentielle aux yeux des rapporteurs, pour garantir un développement équilibré des territoires. Ils rappellent notamment que 2 660 communes en France n'ont pas de commerce, tandis que 6 400 en ont un ou deux et que 19 719 communes n'ont plus aucun commerce de bouche classique dans leur périmètre. **L'atteinte d'un niveau de service acceptable à l'échelle de l'EPCI ne doit pas occulter la nécessité de soutenir l'attractivité et la vie sociale et économique dans chaque commune.**

<p>Proposition n° 3 : mieux prendre en compte les fragilités et la diversité des territoires dans les grands ensembles intercommunaux, en affinant les critères de classement par secteurs géographiques au sein des intercommunalités.</p>
--

2. Définir des critères de classement différenciés en fonction des fragilités des territoires

Si les rapporteurs sont conscients de la difficulté d'élaborer de nouveaux critères de classement, exercice toujours anxiogène pour les acteurs publics et économiques et contestable par nature, une refonte des modalités d'établissement du zonage ZRR leur semble nécessaire pour mieux prendre en compte la diversité des territoires ruraux.

La multiplicité des critères en vigueur avant la réforme de 2015 et leur caractère alternatif ont d'ailleurs pu être critiqués pour leur manque de lisibilité. Ils présentaient cependant l'avantage de **permettre une approche plus fine des caractéristiques des territoires**. Dès lors, il serait possible de construire un nouveau zonage en distinguant trois niveaux **ZRR 1 / ZRR 2 / ZRR 3**, représentant chacun des degrés de fragilités différents et à partir desquels des mesures différenciées seraient mises en place pour soutenir le développement des territoires concernés.

a) Conserver la démographie comme critère de référence

La **démographie est au cœur du dispositif ZRR depuis son origine** et d'ailleurs aucune des publications administratives ou parlementaires sur le sujet ne l'a remise en cause depuis les années 2000.

Ce critère apparaît d'autant plus pertinent que **la faible densité est une des principales caractéristiques des espaces ruraux fragiles**, qui connaissent une main d'œuvre disponible réduite et des difficultés ciblées en matière d'accès aux services publics et aux soins. Le rapport conjoint IGA-CGEDD-CGAAER-IGAS de 2014 considérait même que « *le seul critère de densité démographique pourrait être pris en compte [car c'est] cette densité qui rend l'initiative privée défaillante, et non le niveau de revenus des habitants* ».

Aussi, les rapporteurs :

- proposent de **maintenir ce critère comme base de référence pour le zonage ZRR** et d'en faire un critère principal, avec un seuil déterminé : dès qu'il serait satisfait par une intercommunalité ou un sous-ensemble de communes, ces derniers intégreraient automatiquement le zonage ;
- envisagent un nouveau **critère secondaire alternatif constatant l'évolution démographique sur plusieurs années** pour mieux rendre compte des dynamiques locales ;
- envisagent d'**assouplir le critère de déclin démographique** actuellement inscrit à l'article 1465 A du code général des impôts depuis la loi de finances pour 2018. Le constat du déclin démographique pourrait être ramené à 15 ou 20 % sur deux ou trois décennies par exemple, pour retranscrire des dynamiques plus récentes.

Le tableau reproduit ci-dessous fait état de la croissance démographique des communes classées en ZRR ou bénéficiant des effets du classement par rapport à l'ensemble des communes de France, hors villes de plus de 200 000 habitants¹. Au sein des communes sortantes les dynamiques sont très contrastées et les rapporteurs relèvent particulièrement **les 244 communes de montagne ainsi que 767 communes hors zone de montagne qui ont perdu des habitants depuis 1995**. Ils constatent par ailleurs que le pourcentage médian de variation de population au sein de ce groupe de communes est inférieur à celui observé pour l'ensemble des communes de France métropolitaine.

Données démographiques hors communes de plus de 200 000 habitants (France métropolitaine)²							
	données France métropolitaine	Classée en ZRR	dont stable	dont entrante	Communes bénéficiant du maintien	dont montagne	dont autres
nombre de communes	35 276	13 856	10 187	3 669	4 074	1 011	3 063
population 1999	53 021 673	7 125 166	4 122 144	3 003 022	1 889 942	449 888	1 440 054
population 2015	58 348 081	7 546 345	4 277 796	3 268 549	2 090 264	497 682	1 592 582
variation de population 2015/1999	5 326 408	421 179	155 652	265 527	200 322	47 792	152 528
variation de population 2015/1999 en %	10,05%	5,91%	3,78%	8,84%	10,60%	10,62%	10,59%
pourcentage médian	11,57%	6,41%	4,48%	11,65%	11,39%	11,98%	11,23%
nombre de communes en baisse de population	8 608	4 823	3 958	865	1 011	244	767
nombre de communes ayant un % d'augmentation supérieur à la moyenne nationale (+10,05%)	18 722	5 782	3 813	1 970	2 122	533	1 589

Source : CGET.

¹ L'exclusion des communes de plus de 200 000 habitants conduit à exclure 11 communes : Paris, Marseille, Lyon, Toulouse, Nice, Nantes, Montpellier, Strasbourg, Bordeaux, Lille et Rennes.

² Les évolutions sont réalisées sur la géographie ZRR 2017, avec les données démographiques de 1999 et 2015, ainsi que sur les codifications géographiques 2017.

b) Oser le retour à des critères alternatifs, comme critères secondaires

Les rapporteurs envisagent un nouveau système de classement en ZRR, qui passerait par une diversification et une restructuration des critères de classement.

Outre la démographie, le **critère du revenu des habitants** constitue un bon indicateur pour apprécier le potentiel financier des collectivités territoriales et pourrait être conservé même s'il occasionne des effets de seuils importants. En 2014, le critère du **potentiel fiscal**¹ avait été écarté par les députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier pour des motifs de lisibilité et d'intelligibilité.

Au-delà, les personnalités et organismes entendus par les rapporteurs ont proposé d'introduire de **nouveaux critères** dont certains ont particulièrement retenu l'attention des rapporteurs. Il en va ainsi :

- de **l'âge moyen de la population**, associé à un seuil permettant de saisir le degré de renouvellement des générations et l'attractivité des territoires ruraux pour les populations jeunes² ;
- du **nombre de logements vacants**, qui permettrait de traiter finement la problématique des centres-bourgs en manque de dynamisme, sur laquelle le **rapporteur Rémy Pointereau** s'est particulièrement investi ces derniers mois³ ;

D'autres critères permettraient d'apprécier plus concrètement les fragilités des territoires ruraux mais leur mise en œuvre se heurte à des enjeux techniques et statistiques importants, comme : le **taux de couverture numérique** (3G/4G) observé à l'échelle de la commune, un **critère d'enclavement**, mesuré en considérant l'évolution du temps de trajet nécessaire pour accéder aux services de base et à une offre de soins satisfaisante ou au centre de soins le plus proche, la **distance à la métropole la plus proche** ou encore le **nombre de magasins par commune**.

À l'inverse, les rapporteurs ne souhaitent pas retenir le critère du **taux de chômage**, considérant que ce dernier est structurellement bas dans les zones rurales. De même, le critère de la **part des emplois agricoles**, régulièrement critiqué depuis 2009, ne leur paraît pas devoir être rétabli car l'emploi agricole a plutôt tendance à contribuer au dynamisme d'un territoire, les régions viticoles en donnant notamment un bon exemple.

¹ Pour les territoires peu denses, en raison de la faiblesse des activités économiques, les calculs effectués en ne retenant que les revenus des habitants ne sont pas très différents de ceux fondés sur le potentiel fiscal et incluant les quatre taxes directes, d'après le rapport des députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier de 2014.

² Cibler les populations plus âgées n'apparaît pas pertinent, compte tenu du nombre important de retraités vivant dans des bassins de vie plutôt favorisés et urbain, comme en bord de mer.

³ Voir notamment la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres villes et centres-bourgs adoptée par le Sénat le 14 juin 2018, sur la base du rapport d'information n° 526 (2017-2018) du 30 mai 2018 fait par MM. Rémy Pointereau et Martial Bourquin, au nom de la Délégation aux entreprises et de la Délégation aux collectivités territoriales.

Aux yeux des rapporteurs, c'est davantage l'évolution du nombre d'agriculteurs et d'autres professions (artisans, commerçants), liée à une baisse ou à un surcroît d'activité, qui semble intéressante.

Proposition n° 4 : revoir les critères de classement en ZRR pour définir trois niveaux de zonage (ZRR1/ZRR2/ZRR3) avec un critère principal de densité démographique et cinq critères secondaires. En fonction du nombre de critères satisfaits, un indice de fragilité permettra de classer le territoire concerné en ZRR 1, 2 ou 3 et de bénéficier des mesures associées à chaque niveau de zonage. Des simulations ultérieures, réalisées dans le cadre d'une étude, permettront de définir les seuils les plus adaptés pour ces différents critères :

- 1. densité démographique ;**
- 2. déclin démographique sur plusieurs années ;**
- 3. revenu par habitant ;**
- 4. dévitalisation constatée par l'évolution des services publics ou privés : nombre d'artisans, de commerçants, d'agriculteurs et de professionnels de santé ;**
- 5. âge moyen de la population ;**
- 6. nombre de logements vacants et de bâtiments d'exploitation vacants ou abandonnés ;**

En fonction du nombre de critères remplis, un indice de fragilité permettra de classer le territoire concerné en ZRR 1, 2 ou 3 et de bénéficier des mesures associées à chaque niveau de zonage.

3. Faire des ZRR le pivot de la politique de soutien aux territoires ruraux : une nécessaire rationalisation des multiples zonages existants

La grande diversité des zonages existants au plan national nuit à la lisibilité de la politique de l'État en matière d'aménagement des territoires et à son appropriation par les acteurs de terrain. Si chaque zonage répond à une logique propre, certaines fragilités sont communes aux territoires classés sous des bannières différentes.

À l'échelle nationale, 20 943 communes sont concernées par au moins un zonage, soit 59,4 % des communes métropolitaines. Les ZRR représentent la majorité de ce classement avec 50,8 % des communes métropolitaines concernées, suivi des zones d'aide à finalité régionale (14,0 %).

Sur les communes concernées par ces zonages, **certaines le sont par plusieurs zonages** : il y a ainsi 3 128 communes couvertes par deux zonages, 245 communes couvertes par trois zonages et 22 communes couvertes par quatre zonages.

Interrogée par les rapporteurs, la direction de la législation fiscale indique que les **régimes zonés devraient faire l'objet d'une rationalisation post-2020**.

Le tableau ci-dessous fait le point sur ces chevauchements.

Les différents zonages de la politique de cohésion territoriale¹

Commune en ↓ aussi en →	AFR	ZRR	ZFU-TE	PQV	ZRD	BER	BUD
AFR	4 931 100%	2 459 50%	61 1,2%	313 6,3%	67 1,4%	118 2,4%	102 2,1%
ZRR	2 459 13,7%	17 931 100%	0 0%	49 0,6%	248 3,1%	328 4,1%	1 0,1%
ZFU-TE	61 45,2%	0 0%	135 100%	131 97%	1 0,7%	1 0,7%	21 15,6%
PQV	313 41,5%	49 6,5%	131 17,4%	754 100%	6 0,8%	2 0,3%	85 11,3%
ZRD	67 21,6%	248 80%	1 0,3%	6 1,9%	310 100%	2 0,6%	0 0%
BER	118 29%	328 80,6%	1 0,2%	2 0,5%	2 0,5%	407 100%	0 0%
BUD	102 64,2%	1 0,6%	21 13,2%	85 53,5%	0 0%	0 0%	159 100%

Source : CGET.

Pour les rapporteurs, ce travail sur les zonages est plus que jamais nécessaire et doit permettre de conforter les ZRR comme pivot de la politique de l'État à destination des territoires ruraux.

La définition d'une nouvelle géographie prioritaire de la ruralité autour de trois niveaux **ZRR 1 / ZRR 2 / ZRR 3** permettrait de disposer d'un **outil flexible**, pour s'adapter à la **diversité des situations rencontrées dans les espaces ruraux**. Le classement dans l'une ou l'autre des zones dépendrait de la satisfaction d'un nombre défini de critères parmi ceux identifiés par les rapporteurs. Le législateur pourrait ainsi traiter plus finement et dans un cadre différent, des situations elles-mêmes différentes.

¹ Sept régimes zonés coexistent actuellement sur le territoire métropolitain. Le zonage d'aide à finalité régionale (AFR) 2014-2020 est un zonage européen visant à réduire l'écart de développement entre les différentes régions de l'Union européenne. Les zones de revitalisation rurale (ZRR) visent à favoriser le dynamisme économique et l'embauche dans les zones rurales en difficulté. Les zones franches urbaines - territoires entrepreneurs (ZFU-TE) ont pour objet de favoriser l'insertion sociale et professionnelle dans les quartiers sensibles. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) visent à concentrer les moyens d'intervention de la politique de la ville au profit des quartiers dont les habitants rencontrent les plus grandes difficultés. Les zones de restructuration de la défense (ZRD) ont pour objectif d'accompagner les conséquences économiques de la réorganisation de la carte militaire. Les bassins d'emploi à redynamiser (BER) se concentrent sur la redynamisation du tissu économique. Les bassins urbains à dynamiser (BUD) s'attachent en particulier aux bassins urbains en déclin industriel. Clé de lecture : pour les 4 931 communes en AFR, il y en a 2 459 qui sont aussi en ZRR, soit 50% des communes en AFR.

C. LA NÉCESSITÉ D'UN SOUTIEN PROPORTIONNÉ AU NIVEAU DE FRAGILITÉ DES TERRITOIRES

1. Accorder un soutien renforcé aux territoires les plus fragiles

a) Définir un socle de dispositifs en faveur de l'ensemble des territoires ruraux

Le nouveau zonage devra servir d'outil transversal pour concevoir et décliner les politiques de revitalisation, permettant de prendre systématiquement en compte le niveau de fragilité de chacun des territoires ruraux. L'ambition de cette **nouvelle géographie de la ruralité** doit être de devenir un **outil incontournable des politiques publiques permettant de proportionner le soutien de l'État dans l'ensemble des domaines de l'action publique**.

Les rapporteurs considèrent en effet que le nouveau zonage doit avoir vocation à devenir un référentiel pour hiérarchiser les interventions en faveur des territoires ruraux. En particulier, plusieurs dispositifs sectoriels, comme les subventions des agences de l'eau et les subventions aux agences postales communales **devront continuer à prendre en compte le nouveau zonage des territoires ruraux**. Ce socle d'avantages et de dispositifs devra permettre d'assurer une différenciation indispensable entre les territoires ruraux et les autres territoires qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes.

Les territoires faisant l'objet du nouveau zonage devront être considérés comme prioritaires pour les politiques de désenclavement, d'accès aux soins et d'accès numérique ainsi que pour l'ensemble des politiques de revitalisation.

L'ensemble des territoires ruraux étant confronté à un déficit d'attractivité, **la question du maintien des dispositifs d'exonérations fiscales est posée à tous les niveaux du nouveau zonage à mettre en œuvre**. Les exonérations fiscales, qui sont aujourd'hui le socle du dispositif ZRR, jouent en effet un rôle déterminant pour attirer l'implantation aussi bien des entreprises que des professions médicales.

Le bilan positif tiré du dispositif d'exonération actuel conduit les rapporteurs à **considérer qu'il s'agit d'une incitation essentielle et que le levier fiscal devra être maintenu dans le nouveau dispositif**.

Le dispositif actuel se concentre cependant exclusivement **sur la création et la reprise d'activité**. Les rapporteurs considèrent que des dispositifs d'exonération **devraient être étendus au maintien d'activité pour les entreprises en difficulté sous certaines conditions**. Les conditions précises doivent cependant faire l'objet d'un chiffrage précis et se concentrer sur les activités localisées dans les territoires les plus fragiles (ZRR-3).

En outre, les rapporteurs l'ont relevé, **le dispositif actuel d'exonération de cotisations sociales est doublement insatisfaisant.**

D'abord, il est **conditionné à une augmentation nette d'effectif**. Cela signifie que l'embauche doit avoir « *pour effet de porter l'effectif de l'entreprise ou de l'organisme d'intérêt général, au cours des 12 mois civils qui suivent la date d'effet de l'embauche, à un niveau au moins égal à la somme de l'effectif de référence et de l'effectif correspondant à l'embauche* »¹. Outre le caractère difficilement compréhensible des conditions de l'exonération (dont les différentes définitions sont précisées sur le site internet de l'URSSAF), il en résulte surtout une restriction du champ de celle-ci.

Les embauches en ZRR, lorsqu'elles ne correspondent pas à un accroissement d'activité, ne donnent donc pas lieu à exonération. Cette restriction n'apparaît pas toujours adaptée aux problématiques des territoires ruraux dans lesquels les acteurs peinent parfois à conserver le niveau d'emploi existant. Outre le fait qu'il s'agit d'une source de complexité non négligeable pour les entreprises, **les rapporteurs considèrent que cette mesure n'est pas suffisamment adaptée pour permettre la préservation de l'emploi en milieu rural.** Ainsi, tout en recentrant l'exonération sur certains **secteurs prioritaires**, celle-ci devra pouvoir être **étendue, sous conditions, aux nouvelles embauches.** Un équilibre devra être trouvé pour sécuriser ce dispositif. Il faudra, en effet, limiter les effets d'aubaines et ne pas fournir d'incitation au licenciement sans pour autant que les entreprises ou les OIG concernés ne doivent remplir de formalités trop complexes qui freineraient le recours au dispositif.

La deuxième remarque concerne les niveaux de rémunération pour lesquels les exonérations ZRR s'appliquent. Comme cela a été détaillé plus haut dans le rapport, ils ont été rendus moins compétitifs par la hausse des allègements de droit commun. Ce niveau n'est pas adapté à l'emploi rural, ou plus de la moitié des embauches sont réalisées à un niveau inférieur à 1,2 SMIC. Il est donc nécessaire de **recentrer cette exonération de cotisations patronales sur des niveaux de rémunération plus en phase avec les besoins des territoires ruraux.**

b) Mettre en place un accompagnement renforcé pour les territoires les plus fragiles

Les rapporteurs considèrent que les dispositifs associés au nouveau classement devront être particulièrement renforcés pour les territoires les plus fragiles.

L'activité dans les territoires ruraux **les plus fragiles pourrait être confortée au moyen d'un fonds d'intervention spécifique**, destiné à soutenir l'implantation et le maintien d'activités.

¹<https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/beneficiaire-dune-exoneration/exonerations-ou-aides-a-caracter/les-zones-de-revitalisation-rura/conditions.html>.

Le **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac)** constituait pourtant un outil indispensable de soutien à l'économie des territoires les plus fragiles. Après une longue période de baisse de sa dotation (passée de 78 millions d'euros en 2010 à 16 millions d'euros en 2016, soit une baisse de près de 80 %), il a toutefois été placé en « *gestion extinctive* » en 2019.

Les priorités du Fisac, des objectifs en phase avec les besoins de la ruralité

En milieu rural, les priorités retenues pour le financement de projets d'opérations collectives concernaient à la fois la modernisation et l'accessibilité des entreprises de proximité et la création et la modernisation des halles et marchés couverts pouvant jouer le rôle de « *locomotive commerciale* » au profit des commerces environnant.

Pour les opérations individuelles, les projets retenus portaient sur la création, la modernisation, l'accessibilité et la sécurisation des **commerces multiservices et du dernier commerce du secteur d'activité concerné**. Le champ d'intervention du Fisac a été étendu en 2016 à la création et à la modernisation des **stations-services**. Cette extension du champ d'intervention correspond à l'intégration au sein du FISAC des activités de soutien anciennement portées par le Comité Professionnel de Distribution des Carburants (CPDC), supprimé en loi de finances pour 2015.

L'extinction du Fisac a représenté un désengagement important de la part de l'État dans son soutien à des projets essentiels à la vitalité des territoires ruraux. **Le soutien direct de l'État à l'activité des territoires les plus fragiles doit demeurer un objectif prioritaire et participe de son rôle de péréquation entre les territoires.**

Les rapporteurs considèrent qu'il est **nécessaire de mettre en place un fonds destiné à soutenir l'activité dans les territoires cartographiés comme prioritaires (ZRR-3)** afin d'accompagner des projets menacés ou des activités en péril.

Le renforcement des moyens d'intervention pourra en particulier concerner **le niveau des dotations assurant la péréquation en faveur des territoires ruraux**. Le mécanisme de majoration de la dotation de solidarité rurale, fraction « bourg-centre », **doit être maintenu et même élargi**. Cette majoration pourrait être étendue à la DSR dans son ensemble et non pas seulement appliquée à la seule fraction « bourg-centre ».

Entre les différents niveaux de zonage, **le coefficient multiplicateur de la dotation pourrait ainsi être progressif**. Il dépendrait du niveau de zonage auquel sont qualifiés les territoires. **La majoration de 30 % pourrait ne s'appliquer que pour les communes de ZZR-1 et le taux pouvant être porté à 40 % voire 50 % pour les territoires plus fragiles ZRR-2 et ZRR-3**. Ces majorations pourraient également concerner la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Proposition n° 5 : mettre en place un panel de mesures dont l'ampleur serait adaptée à chaque niveau de zonage. Des moyens renforcés devront être consacrés aux territoires les plus fragiles sur la base des différents leviers identifiés par les rapporteurs :

1. des exonérations fiscales facilitant l'installation, la reprise et le maintien de l'ensemble des secteurs d'activité ;

2. des exonérations de cotisations patronales mieux ciblées sur les niveaux de revenus appropriés et la suppression de la condition d'augmentation nette d'effectif afin d'étendre le dispositif à toute nouvelle embauche ;

3. la création d'un fonds spécifique aux ZRR accordant des aides directes aux entreprises localisées dans les territoires les plus fragiles ;

4. une bonification de la dotation globale de fonctionnement, en particulier de la dotation de solidarité rurale, et une majoration des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales proportionnées à la fragilité des territoires concernés.

2. Mieux accompagner l'ensemble des acteurs concernés par les ZRR et assurer le pilotage ainsi que l'évaluation du dispositif

a) Organiser l'accompagnement des acteurs au niveau local

Les personnes rencontrées par les rapporteurs lors de leurs déplacements ont parfois fait état d'une méconnaissance des dispositifs associés au zonage ZRR. Aussi bien les entrepreneurs que les petits-commerçants, médecins ou infirmiers qui s'installent n'ont pas toujours une bonne connaissance du dispositif et des droits qui y sont associés.

Les rapporteurs considèrent que cette méconnaissance nuit fortement à l'efficacité des ZRR. Ce dispositif a vocation à rendre plus attractive l'implantation dans les territoires ruraux et il est particulièrement regrettable que même des personnes ayant déjà fait le choix de l'installation n'en aient pas connaissance. Il est donc fort probable qu'un grand nombre de renoncements à des projets d'implantation ou de reprise soient faits en méconnaissance du dispositif.

Améliorer la connaissance du dispositif doit donc constituer un axe indispensable pour en améliorer l'efficience. Pour ce faire, il est nécessaire d'impliquer davantage les élus locaux, les réseaux consulaires et les experts comptables dans la diffusion de l'information. Il est indispensable d'informer les potentiels bénéficiaires en amont de leur décision

d'installation afin que ce « plus » devienne un élément déterminant de leur choix.

En effet, lorsqu'une demande d'exonération fiscale est effectuée par le contribuable en amont de l'installation ou de la reprise d'une activité, l'absence de réponse sous trois mois de l'administration vaut accord tacite¹. Si la demande est formulée après l'installation ou la reprise, l'administration fiscale dispose de six mois et l'absence de réponse ne vaut pas acceptation. Les bénéficiaires potentiels ont donc tout intérêt à formuler leur demande en amont de leur décision mais cette information n'est malheureusement que très peu relayée.

Les services de l'État doivent donc être pleinement impliqués, en premier lieu le réseau **des directions départementales des finances publiques (DDFiP)**. Celles-ci devront être plus réactives pour répondre rapidement aux demandes et mieux orienter et accompagner les intéressés.

Les exonérations d'impôt ne doivent pas être perçues par les services de l'État comme une perte de recettes à éviter mais **au contraire comme un moyen de renforcer l'attractivité du territoire, susceptible de soutenir l'activité et les créations d'emplois**. Les services de l'État doivent dès à présent être en mesure de mieux **accompagner les projets de reprise ou d'installation**.

Les demandes concernant l'éligibilité d'un projet, formulées par les bénéficiaires potentiels qui se sont déjà installés, doivent faire l'objet **d'une réponse rapide de la part des services fiscaux, afin de sécuriser les projets d'implantation**. Le délai de réponse actuel, **qui laisse six mois pour fournir une simple réponse** concernant l'éligibilité au dispositif est inadapté pour un dispositif dont l'objectif est de renforcer l'attractivité du territoire.

Pour améliorer les procédures et les rendre plus rapides, les rapporteurs considèrent que la mise en place **d'un formulaire de demande d'exonération simplifié est indispensable**. Les services fiscaux pourront ainsi répondre dans des délais réduits pour donner de la visibilité aux porteurs de projet et garantir l'efficacité du dispositif.

Les rapporteurs proposent un délai maximal de deux mois, l'instruction des demandes d'exonérations ne supposant aucune difficulté particulière.

Enfin, pour que les porteurs de projets puissent disposer d'un interlocuteur identifié lors de leurs **démarches, il apparaît indispensable de procéder à la désignation d'un référent ZRR** dans chaque département concerné. De ce point de vue, les réductions de personnel dans les DDFiP risquent de peser sur l'accompagnement et la réactivité du service. **La désignation d'un interlocuteur unique semble ainsi d'autant plus indispensable.**

¹ Garantie prévue au 2° de l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales.

b) Clarifier la gouvernance du dispositif et assurer son évaluation

Les rapporteurs regrettent qu'aucune évaluation exhaustive de l'efficacité et de l'efficience du zonage ZRR sur le développement rural ne soit disponible à l'heure actuelle, alors même que cette critique est formulée par les parlementaires et plusieurs inspections administratives depuis au moins 2014. Ils considèrent que **ce manque conduit à minimiser l'importance du zonage pour le développement des territoires.**

Dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, le CGET a d'ailleurs indiqué qu'il n'existe « *pas de dispositif de suivi annuel de l'ensemble des mesures concernant les ZRR* ». Selon l'administration, cette situation résulte de la multiplicité des dispositifs, de l'absence d'un responsable de l'ensemble des mesures attachées au zonage¹ et du fait que certaines mesures concernent plusieurs types de zonages, ce qui ne permet pas d'isoler spécifiquement la part relevant des ZRR².

Déjà en 2014, le rapport IGA-CGAAER-CGEDD-IGAS ainsi que le rapport des députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier soulignaient un **manque d'évaluation interministérielle** en continu du dispositif ainsi qu'une **insuffisante liaison avec les associations de collectivités territoriales.**

Concernant la politique de la ville, un Observatoire national a été mis en place dès 2003 pour les zones urbaines sensibles (ZUS)³ et renforcé en 2011. Aussi, les rapporteurs rappellent que la mise en place d'un **Observatoire des ZRR**, qui pourrait faire l'objet d'une section dédiée au sein de l'Observatoire des territoires, demeure nécessaire pour assurer le suivi et l'évaluation du zonage et des mesures associées au classement en ZRR.

¹ Certaines mesures (exonérations facultatives de fiscalité locale) sont sur initiatives des collectivités (communes ou EPCI) et il n'existe pas de compilation de ces décisions. Pour les mesures fiscales relevant de l'État, le secret statistique ne permet pas de disposer de données locales. Compte tenu du nombre parfois très réduit de bénéficiaires des mesures d'exonération, renseigner des données communales reviendrait de fait à livrer des informations placées sous le sceau du secret fiscal.

² Exemple de l'exonération de Cotisation foncière des entreprises (CFE) - Article 1464 B et C du CGI - qui concerne les AFR, les ZRR mais aussi l'ensemble du territoire pour les reprises d'établissements auprès d'une entreprise en difficulté (article 44 septies du CGI). La codification informatique ne permet pas d'isoler la part des ZRR dans le dispositif.

³ Créée par l'article 3 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et placée auprès du ministre chargé de la Ville, cette instance est chargée d'améliorer la connaissance des territoires concernés, notamment en termes de statistiques, et d'évaluer les politiques publiques qui y sont menées en termes de moyens et d'impact. L'organisation de l'ONZUS, initialement composée d'un Conseil d'orientation et d'un secrétariat permanent qui est assuré par le Secrétariat général du Comité interministériel des villes, a été complétée, le 1^{er} juin 2011, par un Conseil scientifique, est chargée de s'assurer de la qualité scientifique des travaux produits. L'ONZUS n'a pas de crédits budgétaires en propre mais finance ses études sur le budget consacré aux études du Secrétariat général du Comité interministériel des villes (1,86 million d'euros en 2013), de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Élément relevé dans la quasi-totalité des rapports écrits sur ce sujet depuis plus de dix ans, le portage institutionnel des ZRR apparaît également perfectible. **Aussi, les rapporteurs jugent urgent de clarifier les responsabilités de chaque administration, à l'échelon central et déconcentré, dans l'accompagnement des élus et des acteurs concernés par les ZRR.** Ce point est essentiel pour adapter la réponse publique aux difficultés de chaque espace rural.

Déjà en 2014, le rapport des inspections IGA-CGAAER-CGEDD-IGAS soulignait une insuffisante liaison entre le CGET et les services déconcentrés de l'État, en l'attribuant notamment à la faiblesse des moyens consacrés sur ce sujet par le CGET (0,5 ETP).

Alors que la loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), qui avait été largement enrichie en première lecture au Sénat (*voir encadré*), est entrée en vigueur cet été¹ et que son décret d'application devrait paraître au mois de novembre, **la question du rôle de cet opérateur national dans la gestion des ZRR est posée de même que celle de ses délégués territoriaux, les préfets de département.**

¹ Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

Agence nationale de la cohésion des territoires : les apports du Sénat

L'examen de la proposition de loi déposée par le Président Jean-Claude Requier et les membres du groupe RDSE¹ en première lecture au Sénat a permis de conforter la future ANCT dans son rôle de **mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'aménagement du territoire** et d'orienter son action dans le sens d'une meilleure **prise en compte des fragilités des territoires ruraux**.

Sur le rapport de **Louis-Jean de Nicolaÿ**², la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a apporté plusieurs évolutions au texte initial afin de :

- **renforcer le poids des élus locaux dans la gouvernance de l'agence**, en instaurant la parité au sein de son conseil d'administration, entre les représentants de l'État et de ses établissements publics d'une part, et les représentants des élus locaux et nationaux ainsi que des agents de l'établissement, d'autre part (article 3) ;

- **créer un comité local de la cohésion territoriale** (article 5) visant à renforcer l'information et l'association des élus locaux aux actions de l'agence dans les territoires, en particulier à l'échelle départementale ;

- prévoir que les **conventions pluriannuelles conclues par l'agence avec d'autres établissements publics de l'État seront transmises au Parlement**, pour lui permettre d'exercer sa mission constitutionnelle de contrôle et d'évaluation de l'action du Gouvernement (article 7) ;

- **garantir la prise en compte des territoires les plus fragiles dans les champs d'intervention de l'agence**, en incluant notamment des précisions portant sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs ou encore le maintien des services publics (article 2), sujets essentiels sur lesquels le **rapporteur Rémy Pointereau** s'est beaucoup investi ces derniers mois ;

- **assurer le succès de l'agence et la transparence de son fonctionnement**, en créant un cadre juridique propice au développement de ses capacités d'intervention (article 6 *bis*) et en codifiant les dispositions de cette proposition de loi au sein du code général des collectivités territoriales.

Au cours de l'**examen en séance**, les sénateurs ont adopté plusieurs amendements visant à :

- préciser que **l'action de l'ANCT cible prioritairement les territoires caractérisés par des difficultés en matière démographique et économique**, sujet sur lequel le **rapporteur Bernard Delcros** s'était particulièrement mobilisé ;

- réaffirmer que l'exercice des missions de cette agence ne peut se concevoir sans une **articulation étroite avec l'intervention des collectivités territoriales** et notamment les régions, au regard de leurs compétences en matière d'aménagement et de cohésion territoriale ;

- préciser que les **EPCI pourront également saisir l'agence**, au même titre que les communes, les départements ou les régions ;

¹ Texte n° 2 (2018-2019), déposé au Sénat le 2 octobre 2018.

² Rapport n° 98 (2018-2019) de Louis-Jean de Nicolaÿ, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 31 octobre 2018.

- permettre une **meilleure représentation des élus au sein du conseil d'administration, en leur donnant une majorité en cas de partage des voix** avec les représentants administratifs.

Par ailleurs, afin de compléter la proposition de loi définissant les missions, le cadre et les modalités d'intervention de l'ANCT, les présidents Hervé Maurey et Jean-Claude Requier ont souhaité déposer une **proposition de loi organique** pour prévoir audition, en application de l'article 13 de la Constitution, du futur directeur général pressenti de l'agence par les commissions compétentes de chaque assemblée.¹

Le succès du nouveau zonage dépendra avant tout de la mobilisation des différents acteurs publics pour soutenir les porteurs de projets. Si les élus des territoires **doivent jouer un rôle charnière dans l'accompagnement des bénéficiaires du dispositif**, il semble indispensable de mettre en place un pilotage national et territorial, afin de coordonner l'action de l'État en faveur de la ruralité.

La création de l'ANCT tend, en effet, à modifier le paysage institutionnel en matière de politique d'aménagement du territoire. Centre d'appui et d'ingénierie pour les collectivités territoriales et leurs groupements, l'agence a également vocation à accompagner les territoires en difficulté qui cherchent à restaurer ou maintenir leur attractivité. Sur ce point, le lien étroit entre la future agence et les opérateurs de l'État intervenant sur des périmètres connexes ou complémentaires doit permettre d'apporter des réponses adaptées à chaque situation locale, en mobilisant les ressources appropriées. **Ce soutien renforcé aux communes les plus fragiles pourra être financé par les crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)**, qui doit renforcer son action en faveur de l'ingénierie territoriale², comme le soulignait le **rapporteur Bernard Delcros** en 2016.

Dès lors, les rapporteurs attirent l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'une part, de **définir précisément les rôles de la future ANCT et de l'administration centrale du ministère de la cohésion des territoires** et des relations avec les collectivités territoriales pour le pilotage des ZRR et, d'autre part, **d'associer étroitement les services déconcentrés de l'État à la mise en œuvre et à l'évaluation** des mesures liées au classement en ZRR.

Proposition n° 6 : clarifier la gouvernance de la politique de l'État en matière de ZRR, en confiant à la future ANCT un rôle d'animation territoriale, et créer une section dédiée au suivi des ZRR au sein de l'Observatoire des territoires.

¹ Loi organique n° 2019-790 du 26 juillet 2019 relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

² Rapport d'information n° 838 (2015-2016) de Bernard Delcros, Repenser le FNADT en faveur du développement rural.

RÉSUMÉ

Dans un pays où 53 % des communes comptent moins de 500 habitants, **les rapporteurs considèrent que les ZRR ont nécessairement vocation à couvrir un périmètre large**. Toutefois, ce vaste périmètre d'intervention doit être concilié avec une **approche plus fine, plus qualitative du zonage**, associée à un panel de mesures de soutien ciblées. Ils souhaitent ainsi qu'une réforme du dispositif permette :

- de **remédier à des situations contestables issues de la loi NOTRe**, en portant l'attention sur l'hétérogénéité et la diversité des situations des communes au sein des intercommunalités ;
- **d'adapter le zonage à la dimension territoriale des projets** des collectivités territoriales ;
- de mettre en place des **mesures différenciées** pour correspondre à la diversité des situations des territoires ruraux.

Aussi, les rapporteurs souhaitent constituer un nouveau zonage en distinguant **trois niveaux ZRR 1 / ZRR 2 / ZRR 3**, représentant chacun des degrés de fragilités différents et à partir desquels des mesures différenciées seraient mises en place pour soutenir le développement des territoires concernés. **Six critères** seront utilisés, dont un critère principal de densité démographique et cinq critères secondaires et alternatifs.

L'objectif des exonérations d'impôt, qui ont représenté **144,5 millions d'euros pour 24 000 bénéficiaires en 2018**, soit une hausse de 17 % du nombre de bénéficiaires par rapport à 2017, est de compenser le différentiel d'attractivité que subissent les territoires ruraux. Les rapporteurs considèrent que cette **mesure devra être maintenue dans le nouveau zonage ZRR 1 / 2 / 3, compte tenu de ses effets positifs sur l'attractivité des territoires ruraux**, et même **renforcée en ZRR 3 pour les territoires les plus fragiles**.

En second lieu, le renforcement des allègements généraux a contribué à rendre les **allègements ZRR** de moins en moins compétitifs pour les tranches de salaire les moins élevées, de sorte que cette exonération n'apparaît plus en phase avec les besoins des territoires ruraux. Les rapporteurs recommandent de **réviser cette mesure pour l'adapter à l'emploi en milieu rural**.

En troisième lieu, le dispositif actuel comprend un **volet de majoration de dotation**. Depuis 2005, la fraction bourg-centre de la dotation de solidarité rurale (DSR) a été majorée de 30 % pour les communes situées en ZRR. Elle représente aujourd'hui un gain de 35 millions d'euros pour 2 434 communes. Cette mesure doit être **maintenue et rendue progressive** en fonction du zonage.

Quatrième point, les rapporteurs rappellent que **plusieurs dispositifs sectoriels dépendent du zonage ZRR**, par exemple une majoration des financements attribués par les agences de l'eau ou encore une bonification du financement des agences postales communales. Le **zonage ZRR a donc vocation à constituer un zonage de référence** pour coordonner l'ensemble des actions de l'État et des opérateurs présents dans les territoires ruraux.

Enfin, compte tenu de la **disparition engagée du FISAC**, les rapporteurs considèrent qu'il est indispensable de disposer d'un **fonds d'intervention spécifique** permettant d'accorder des aides directes pour les activités menacées en ZRR3.

D'ici au 31 décembre 2020, **les rapporteurs souhaitent qu'une réforme des ZRR soit mise en œuvre à partir des leviers qu'ils ont pu identifier**. Des simulations ultérieures, réalisées dans le cadre d'une étude, permettront de chiffrer les mesures proposées par les rapporteurs et de définir les seuils les plus adaptés aux besoins des territoires ruraux.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunies le mercredi 9 octobre 2019, les commissions des finances et de l'aménagement du territoire et du développement durable ont entendu la communication de M. Bernard Delcros, Mme Frédérique Espagnac et M. Rémy Pointereau sur les zones de revitalisation rurale.

M. Claude Raynal, président. – Nos deux commissions sont réunies ce matin afin d'entendre une communication de nos collègues M. Bernard Delcros, Mme Frédérique Espagnac et M. Rémy Pointereau sur les zones de revitalisation rurale (ZRR). Lors de sa réunion du 22 janvier dernier, la commission des finances a confié la réalisation d'un contrôle budgétaire sur ce sujet à deux de ses commissaires : M. Bernard Delcros, rapporteur spécial des programmes 112 et 162 relatifs à l'aménagement du territoire au sein de la mission « Cohésion des territoires », et Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale de la mission « Économie ». Dans le même temps, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avait chargé M. Rémy Pointereau de réaliser un contrôle sur le sujet. Aussi, nos deux commissions ont décidé d'unir leurs forces. Nous nous en félicitons, car cette méthode de travail inter-commissions et transpartisane reflète parfaitement l'esprit qui anime les travaux du Sénat. En l'espace de cinq mois, nos trois rapporteurs ont mené une douzaine d'auditions et effectué deux déplacements, entendant ainsi, au Sénat et sur le terrain, dans les ZRR elles-mêmes, plus d'une centaine de personnes.

Les ZRR intéressent tout particulièrement la commission des finances, puisqu'elles recouvrent à ce jour plusieurs mesures d'incitation fiscale, deux mesures d'exonération de charges sociales, une majoration partielle de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et une série de dispositifs destinés à favoriser le développement des territoires concernés. Le coût global annuel de ce dispositif peut être estimé en 2018 à plus de 300 millions d'euros, répartis en 145 millions d'euros d'exonérations d'impôt sur les bénéficiaires, 118 millions d'euros d'exonérations de cotisations sociales et une cinquantaine de millions d'euros pour les autres mesures.

La restitution de ce travail de contrôle intervient à point nommé. Le principal dispositif d'exonération fiscale prévu en ZRR prendra automatiquement fin au 31 décembre 2020, s'il n'est pas renouvelé par le législateur. En outre, l'examen en commission du projet de loi de finances (PLF) pour 2020 vient de démarrer à l'Assemblée nationale et le sujet des ZRR y fera probablement débat. Nous entendrons donc beaucoup parler de ce sujet dans les prochaines semaines.

M. Hervé Maurey, président. – Je me réjouis que nous ayons pu unir nos efforts afin d'apporter nos éclairages respectifs sur les ZRR. Notre commission, et tout particulièrement notre collègue Rémy Pointereau,

souhaitait mener une étude sur ce sujet. Compte tenu des initiatives de la commission des finances, il nous a semblé logique, cohérent et pertinent de réaliser un travail commun. Celui-ci s'inscrit dans le droit fil des travaux de notre commission, je pense par exemple au rapport de notre commission *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, que j'avais publié avec Louis-Jean de Nicolaÿ en octobre 2017, dans lequel nous regrettons que les ZRR n'aient pas fait l'objet d'une réforme plus ambitieuse en 2015, réforme qui semblait alors essentiellement guidée par des préoccupations budgétaires, ciblées sur les critères d'éligibilité, privilégiant une approche intercommunale – qui n'était pas la meilleure selon nous...

Depuis la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de 1995, les ZRR sont un élément d'attractivité pour les territoires ruraux et un moyen de résorption de leurs fragilités structurelles. Nous sommes passées de 11 688 communes classées en 1995 à près de 18 000 communes en 2019 mais 4 000 communes sortiront du classement au 1^{er} juillet 2020 tandis que le principal dispositif d'exonération fiscale prévu en ZRR prendra fin au 31 décembre 2020 s'il n'est pas expressément renouvelé par le législateur. Par ailleurs, des doutes persistent sur les intentions du Gouvernement et de la majorité présidentielle. Nous espérons que l'examen du PLF pour 2020 permettra d'y voir plus clair. Je salue la qualité et l'importance du travail des rapporteurs, en parfaite coordination.

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Au cours des quinze dernières années, les outils financiers en faveur du secteur rural se sont peu à peu étioilés : le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui a fusionné six fonds précédents a fondu comme neige au soleil, alors qu'il aurait dû être le principal outil d'aménagement du territoire. Les pôles d'excellence rurale et le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac) ont disparu, et les contrats de ruralité, mis en place en 2017 n'ont déjà plus de crédits dédiés. Et désormais, ce sont les ZRR qui sont menacées ! Pendant ce temps, faute d'une réelle politique d'aménagement du territoire, les fractures territoriales continuent à se creuser sous l'effet du processus de métropolisation. Il aura fallu une crise sociale majeure déclenchée en octobre 2018 et le Grand débat qui a suivi pour que la ruralité trouve enfin sa place au cœur du débat national. Pour qu'une prise de conscience émerge, les territoires ruraux ne sont pas un handicap pour le pays, mais ils détiennent des atouts pour répondre aux défis que notre société doit relever. Il faut miser sur ces territoires.

Dans ce contexte, il serait incohérent, incompréhensible et à contre-courant de laisser disparaître les ZRR sans trouver une solution globale, efficace et durable de soutien au développement rural.

Je remercie Mme Frédérique Espagnac et M. Rémy Pointereau d'avoir mené avec moi une vingtaine d'auditions et fait deux déplacements.

Les ZRR, auxquelles les élus locaux sont très attachés, présentent plusieurs intérêts pour la ruralité : exonérations fiscales et de cotisations patronales, majoration de la DGF, exonérations pour les aides à domicile, aides pour les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), bonification des subventions d'investissement ou de la dotation aux agences postales communales... Au total, 17 mesures fiscales et une série d'autres dispositifs apportent un réel soutien aux territoires ruraux.

Pourquoi les ZRR sont-elles menacées, et pourquoi y-a-t-il urgence à agir dès le PLF pour 2020 ? Première menace, dès le 1^{er} juillet 2020, 4 074 communes, soit un quart des collectivités classées en ZRR, vont sortir du dispositif, souvent victimes de l'élargissement des périmètres des intercommunalités depuis la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Loi NOTRe) en 2017. Nous avons tous des exemples de ces communes n'ayant pas réussi leur reconquête démographique et qui seront exclues du dispositif.

Deuxième menace, les dispositifs d'exonération d'impôt sur les bénéfices et de fiscalité locale arrivent à échéance au 31 décembre 2020. Sans un acte législatif, c'est un levier essentiel pour l'attractivité des territoires ruraux qui disparaîtra.

Troisième menace, le rapport de la mission flash de la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale, rédigé par les députées Anne Blanc et Véronique Louwagie, remet en cause des ZRR. Elles préconisent la fin des exonérations fiscales et patronales, au profit d'une hausse compensatoire de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Cette proposition n'est pas recevable : la DETR soutient l'investissement des collectivités locales, alors que les ZRR soutiennent l'activité économique et les services en milieu rural.

De plus, il serait prématuré et hasardeux d'exclure tout ou partie des communes classées en ZRR avant que le Gouvernement ne remette les deux rapports - prévus pour juillet et septembre prochains - et qu'ils soient débattus. Lors de la présentation de son agenda rural, le Premier ministre a fait des annonces qui vont dans le bon sens, mais le maintien des ZRR n'est pas inscrit dans le PLF 2020.

Nous proposons un plan d'action en deux temps : dès le PLF 2020, il faudra proroger les ZRR jusqu'au 31 décembre 2021 pour les communes sortantes à l'été 2020 et proroger d'un an les dispositifs d'exonération fiscale arrivant à échéance au 31 décembre 2020. Ensuite, nous proposons une réforme des ZRR fondée sur de nouveaux critères d'éligibilité et un panel de mesures différenciées, mieux adaptées à la diversité des territoires et proportionnées au niveau de fragilité des communes.

Les ZRR sont à la croisée des chemins, avec deux échéances majeures. Nous devons les réformer en profondeur pour disposer d'une politique globale plus efficace en faveur du développement rural. Mais dans

cette attente, le report au 31 décembre 2021 des ZRR actuelles est un préalable, notamment pour garantir la réussite de la nouvelle cartographie des zones prioritaires demandée par le Premier ministre. Cela nécessitera de disposer de simulations précises sur le chiffrage et la déclinaison concrète de ces mesures sur le terrain.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Je remercie mes collègues rapporteurs pour le travail conduit ensemble. Ce fut un grand plaisir et un honneur de travailler avec deux membres éminents de la commission des finances !

Oui, les ZRR sont à la croisée des chemins. En complément de la prorogation des ZRR, nous devons aussi traiter le problème à la racine. J'évoquerai donc les critères de classement des EPCI en ZRR et nos propositions de refonte. Sur ce sujet comme sur d'autres, nous devons encore nous adapter à des changements issus de la loi NOTRe, comme nous l'avons vu hier dans l'hémicycle. Je suis convaincu que nous pouvons trouver un équilibre et rénover les ZRR pour soutenir le développement local.

Avant la réforme de 2015, le classement des communes en ZRR se faisait sur la base de trois critères, appréciés soit à échelle de l'EPCI, soit du canton, soit de l'arrondissement : en premier lieu, un critère de faible densité, selon des seuils fixés par décret ; en second lieu, un critère sociodémographique, apprécié par rapport au déclin de la population, au déclin de la population active ou de la forte proportion d'emplois agricoles ; enfin, un critère institutionnel, imposant à la commune souhaitant être classée d'être membre d'un EPCI à fiscalité propre.

Dans ce cadre, en 2014, environ 15 000 communes étaient concernées, dont 55 % étaient des communes de moins de 250 habitants.

En 2014, nos collègues députés MM. Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier avaient publié un rapport d'information pour lancer une réforme des critères de classement. Ce rapport proposait de ne retenir que deux critères : un critère démographique et un critère de revenu des habitants, dans le cadre d'une unique référence aux EPCI à fiscalité propre.

Sur la base de ce rapport, la loi de finances rectificative (LFR) pour 2015 a mis en place une réforme visant à maintenir un nombre stable de communes bénéficiant du classement, tout en améliorant la lisibilité des critères applicables. Au 1^{er} juillet 2017, 13 890 communes, dont 3 679 nouvelles, étaient classées tandis que 4 074 perdaient le bénéfice du classement, car elles ne répondaient pas aux nouveaux critères. Depuis cette réforme, c'est tout ou rien : soit toutes les communes d'un EPCI sont classées en ZRR, soit aucune d'entre elles ne l'est.

Si l'ambition simplificatrice de la réforme était louable, je déplore le manque d'anticipation du Gouvernement par rapport aux variations intervenues au sein des périmètres intercommunaux, qui ont profondément

redessiné la carte du zonage ZRR, et un manque d'attention aux dynamiques locales propres à certains espaces.

En Lozère, département peuplé par moins de 80 000 habitants, la sortie du zonage des communautés de communes Cœur de Lozère et Gévaudan est un non-sens, alors qu'elles concentrent un tiers des créations d'entreprises. Il en est de même dans les communes de La Chabane dans l'Allier, Banca et Aincille dans les Pyrénées Atlantiques ou Mandailles-Saint-Julien dans le Cantal.

Par ailleurs, l'article 33 de la loi NOTRe, en portant le seuil de constitution des EPCI à fiscalité propre de 5 000 à 15 000 habitants, a conduit, au 1^{er} janvier 2017, à une diminution d'environ 40 % du nombre d'intercommunalités, passé de 2 062 à 1 266, alors que le nombre moyen de communes par EPCI augmentait de 17 à 28, sans compter les 143 EPCI qui rassemblent plus de 50 communes en 2019, alors qu'ils n'étaient que 53 en 2016.

Par conséquent, des communes antérieurement classées en ZRR ont perdu le bénéfice du classement, car l'EPCI auquel elles appartiennent ne répond pas aux critères de la réforme de 2015, alors même que la situation de ces communes ne s'est pas ou peu améliorée. Au sein de la communauté urbaine du Grand Reims, 39 communes sur les 143 membres de l'EPCI ont perdu leur classement en ZRR en raison de la fusion d'EPCI ; 72 % des communes de la communauté d'agglomération du Pays basque sortent du classement, soit 114 communes sur 158 ; dans le Cher, 106 communes sur 236, représentant 58 000 habitants, sont sorties du classement. La fusion entre la communauté de communes des Terres d'Yèvre avec la communauté de communes des Vals-de-Cher et d'Arnon au sein de la communauté de communes Cœur-de-Berry a entraîné une perte de classement pour l'ensemble des communes du nouvel EPCI. Parfois, des cantons en grande difficulté sont exclus en raison de la place de la ville-centre, c'est le cas avec la communauté de communes Pays Fort-Sancerrois, qui comprend la ville de Sancerre.

Il y a eu trop de gagnants et de perdants : les mouvements d'entrée et de sortie du classement ont concerné près de 30 % des communes classées, ce qui constitue un facteur de déstabilisation et d'incompréhension. La part de la population sortant du classement ZRR atteint ainsi 83 % pour le Loir-et-Cher !

Enfin, l'attachement des élus locaux à ce « label ZRR » a été sous-estimé. C'est la raison pour laquelle le législateur a prorogé à deux reprises le bénéfice du classement ZRR pour les communes sortantes, à la suite d'amendements parlementaires lors de l'examen de la loi « Montagne 2 » en 2016 puis lors de l'examen du PLF pour 2018.

Je rappelle qu'à l'origine aucun dispositif transitoire n'avait été prévu pour les communes sortantes par le Gouvernement, alors même que le

rapport Calmette-Vigier l'avait proposé en 2014. En 2013, dans une situation similaire, il avait été décidé de continuer à faire bénéficier du classement en ZRR les 2 039 communes ne satisfaisant plus aux nouveaux seuils.

Depuis le 23 février 2018, 17 976 communes sont concernées par les ZRR, soit environ 50 % des communes françaises, dont 4 074 communes qui ne sont plus classées mais qui bénéficient des effets du classement jusqu'au 30 juin 2020, avec 1 011 communes de montagne et 3 063 communes prises en compte par la loi de finances pour 2018.

Cette situation illustre les limites d'une réforme dont le principal et critiquable objectif était de faire baisser ou de maintenir un nombre stable de communes en ZRR, au détriment d'une priorité accordée à leur situation réelle.

Aussi, nous proposons de préparer une réforme des ZRR d'ici au 31 décembre 2021. Des simulations vont être réalisées par une étude qui sera lancée rapidement, pour chiffrer précisément les effets positifs attendus de nos propositions et définir les seuils les plus adaptés aux besoins des territoires ruraux. En modifiant juste une décimale, les effets sont parfois importants.

D'abord, nous souhaitons mieux prendre en compte les fragilités et la diversité des territoires dans les grands ensembles intercommunaux, en affinant les critères de classement par secteurs géographiques au sein des EPCI. Les EPCI « XXL » sont des espaces politiques importants, mais ils sont parfois en décalage avec la logique des projets des communes et ne permettent pas toujours une approche fine des enjeux territoriaux. Sans revenir à l'échelle du canton ou de l'arrondissement, il est nécessaire de porter une attention plus approfondie aux dynamiques locales.

Ensuite, nous souhaitons que soient revus et affinés les critères de classement en ZRR pour définir trois niveaux de zonage ZRR 1 / 2 / 3, sur le modèle par exemple des groupes iso-ressources (GIR). Ces ZRR1, ZRR2 et ZRR3 permettront une différenciation devant correspondre à la diversité des situations des territoires ruraux : la fragilité d'un territoire sera mesurée par rapport au nombre de critères optionnels remplis parmi les six critères identifiés. Les simulations permettront d'affiner ce système.

Les critères que nous retenons à ce stade sont la densité démographique, constante du dispositif ZRR depuis l'origine, auquel s'ajouteraient le déclin démographique observé sur plusieurs années, le revenu par habitant, un critère de dévitalisation mesuré par l'évolution du nombre d'artisans, d'agriculteurs et de commerçants, l'âge moyen de la population, et le nombre de logements et de bâtiments d'exploitation vacants ou abandonnés. En fonction du nombre de critères remplis, un indice de fragilité permettra de classer le territoire concerné en ZRR 1, 2 ou 3 et il bénéficiera des mesures associées à chaque niveau de zonage. En complément, il sera essentiel de renforcer le pilotage et la gouvernance de ce

dispositif, notamment en clarifiant le rôle de la future Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure. - Nous avons souhaité faire des ZRR un zonage pivot pour maintenir un soutien actif aux territoires ruraux et pour adapter les moyens des politiques publiques de la ruralité à la situation de chaque espace, d'ici au 31 décembre 2021.

Pour construire la réforme que nous envisageons, nous souhaitons nous appuyer sur les dispositifs financiers actuels, dont nous avons pu mesurer les effets positifs directement sur le terrain, et les adapter aux différents zonages ZRR 1, 2 et 3 présentés par mon collègue rapporteur.

J'évoquerai d'abord le principal dispositif : les exonérations d'impôt sur les bénéfices. Pour les entreprises et les professions libérales qui s'installent en ZRR, les bénéfices sont intégralement exonérés pendant les cinq années qui suivent la création ou la reprise de l'activité, puis l'exonération est dégressive les trois années suivantes, avec un abattement qui passe de 75 % à 50 % puis à 25 % des bénéfices la dernière année. Le dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéfices a représenté, au niveau national, plus de 145 millions d'euros d'économies pour près de 24 000 bénéficiaires en 2018.

Concrètement, cela signifie qu'un artisan, un commerçant ou un restaurateur peut recevoir un avantage situé entre 3 000 et 7 000 euros par an. Cette économie d'impôt est souvent réinvestie pour pérenniser des projets qui sont souvent plus fragiles que s'ils étaient implantés dans des territoires plus densément peuplés et plus dynamiques. Le dispositif permet également de rendre ces territoires beaucoup plus attractifs pour les professionnels de santé. Les exonérations d'impôt sur les bénéfices doivent être maintenues pour continuer à compenser le différentiel d'attractivité dont sont victimes les territoires ruraux, et ce à tous les niveaux de zonage - ZRR 1, 2 ou 3.

Toutefois, les exonérations ne concernent aujourd'hui que l'installation et la reprise d'activités. Dans les territoires qui seraient classés en ZRR 3, à savoir les plus fragiles, nous considérons que le dispositif devrait pouvoir être étendu au maintien de certaines activités.

Un deuxième type de mesure concerne les allègements de cotisations patronales. Les exonérations ZRR actuelles recouvrent deux dispositifs distincts. D'une part, le dispositif d'exonération de cotisations patronales spécifique aux organismes d'intérêt général (OIG), qui représente l'essentiel du montant total des exonérations. D'autre part, le dispositif d'aide à l'embauche pour les augmentations d'effectif des entreprises de moins de 50 salariés situées en ZRR. Le coût global de ces deux mesures s'élevait à 101 millions d'euros en 2017, composé de 91 millions d'euros pour les contrats OIG et de 10 millions d'euros pour le dispositif de soutien à l'embauche.

Or, les contrats OIG sont en extinction : seuls sont concernés par l'exonération OIG les contrats signés avant le 1^{er} novembre 2007. Les OIG sont menacés par la disparition progressive des contrats bénéficiant de l'exonération. Le nombre de contrats est passé de 61 000 en 2007 à 17 000 aujourd'hui, et décroît à présent à un rythme de 5 % en moyenne par an. Cette disparition constitue un manque à gagner pour les OIG qui ne bénéficient plus du dispositif sur les nouveaux contrats. Aussi, nous sommes particulièrement inquiets de voir cette mesure disparaître sans être compensée par aucun dispositif permettant d'accompagner les OIG concernés. En 2014, pour les 134 principaux établissements concernés, le montant global moyen de cette exonération représentait 200 000 euros. La disparition des contrats exonérés conduirait donc à une augmentation importante des coûts pour ces structures. Ces conséquences doivent impérativement être mieux chiffrées afin de mieux accompagner les établissements.

L'autre dispositif d'exonération concerne les allègements de charge pour les nouvelles embauches. Ils sont applicables un an et sont strictement conditionnés à une augmentation nette d'effectif. L'intérêt de ce dispositif a été progressivement réduit par l'augmentation des allègements généraux. Les entreprises devant opter pour l'un ou l'autre des dispositifs, les allègements généraux sont désormais plus intéressants que les allègements ZRR entre une fois et 1,15 fois le SMIC. Ils sont en revanche plus attractifs pour les salaires compris entre 1,15 et 2,4 fois le SMIC. L'intérêt des exonérations ZRR peut parfois atteindre des niveaux substantiels : à 1,5 fois le SMIC, l'avantage représente 5 712 euros de plus pour l'année de l'embauche que les allègements généraux.

Toutefois, compte tenu de la répartition des revenus dans les territoires ruraux, ce ciblage n'est plus adapté : 80 % des embauches se faisant à des niveaux de rémunérations inférieurs à 1,4 SMIC, les dispositifs d'exonérations devraient être recentrés à ce niveau de rémunération. Surtout, la condition d'augmentation nette d'effectif, qui constitue un critère d'éligibilité, n'est pas satisfaisante. D'abord, elle crée une complexité administrative qui limite le recours au dispositif. Ensuite, elle n'est pas en phase avec les problématiques de la ruralité, qui sont parfois celles du déclin. La priorité ne doit pas être seulement de faire croître le niveau d'activité mais également de préserver l'existant en soutenant les entreprises qui embauchent.

Pour répondre à ces difficultés, il convient de repenser le système actuel d'allègements en l'appliquant à toutes les nouvelles embauches et en définissant, en fonction du niveau de zonage et du secteur d'activité, des durées d'allègement différenciées.

Enfin, le dispositif de ZRR actuel comprend un volet de majoration de dotations. Depuis 2005, la fraction bourg-centre de la dotation de solidarité rurale est majorée de 30 % pour l'ensemble des communes situées

en ZRR. Cette majoration a été appliquée sur les dotations des communes concernées lors de la création du dispositif et représente un total de 35 millions d'euros de dotation pour 2 434 communes.

La question des majorations de dotation doit être posée dans le nouveau dispositif. Le niveau de classement en ZRR 1, 2 ou 3 devrait mieux se ressentir dans l'attribution des dotations d'investissement. Elles devront être progressives en fonction de ce zonage et un coefficient multiplicateur devra être appliqué pour aider les communes les plus en difficulté à réaliser les investissements indispensables à leur attractivité.

De plus, nous avons pu constater que plusieurs dispositifs sectoriels dépendaient du zonage ZRR. Les communes sortantes risquent de perdre un soutien important et les menaces qui pèsent sur le zonage, pourraient mettre en péril ces dispositifs. Il existe en particulier des bonifications d'indemnité des agences postales communales mais également pour les agences de l'eau, qui offrent des aides renforcées en direction des communes situées en ZRR. L'agence de l'eau Loire-Bretagne prend en compte le zonage ZRR, de même que l'agence Rhône-Méditerranée-Corse qui s'est d'ailleurs fixée pour objectif de contractualiser avec 75 % des EPCI situés en ZRR d'ici à 2024. Le nouveau zonage ZRR doit demeurer une référence pour les acteurs publics et privés qui assument des politiques publiques et des services structurants. Il est indispensable de disposer d'une géographie prioritaire pour coordonner l'ensemble des actions en faveur des territoires.

Enfin, notre dernière proposition concerne uniquement les territoires les plus fragiles, classés en ZRR 3. Il est nécessaire de mettre en place un fonds de soutien à l'activité orienté vers ces territoires. Ce fonds servira de levier pour soutenir les entreprises, les commerces et les artisans et pourrait éventuellement servir de co-financement à des fonds européens.

Toutes nos propositions visent à construire une politique de la ruralité qui soit cohérente, avec des objectifs clairs et des moyens adaptés aux enjeux. Il est impossible de faire l'économie de ce chantier.

Un dernier mot sur le projet du Gouvernement, intégré au PLF pour 2020, de créer un nouveau zonage *ad hoc* pour soutenir les commerces et curieusement appelé « zones de revitalisation commerciale » : alors que le Gouvernement dit être engagé dans une démarche de rationalisation des zonages et devra remettre au Parlement un rapport sur ce sujet d'ici fin 2020, la sortie de ce dispositif est bien la preuve d'une absence de vision globale de la ruralité et de la proximité des élections municipales.

Voilà les grandes lignes du rapport que vous nous avez confié et que nous souhaitons approfondir grâce à des simulations précises, pour préserver un dispositif essentiel mais qu'il faudra aménager.

M. Hervé Maurey, président. – Merci à tous les rapporteurs pour cette communication. Je donne la parole à M. Louis-Jean de Nicolaÿ, auteur du rapport *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, rapporteur

pour avis des crédits de l'aménagement du territoire au sein de notre commission et qui était par ailleurs le rapporteur du texte portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Merci pour ces propositions que nous appelions de nos vœux depuis longtemps. Cette politique date de 1995 ; elle est peu connue du grand public mais très importante pour les territoires ruraux. Les ZRR ne doivent pas être un outil complémentaire mais une véritable politique de soutien aux zones les plus fragiles des territoires ruraux. On a tendance à ajouter à chaque fois de nouveaux zonages, avec de nouvelles mesures pour combler les difficultés des territoires ruraux...

Les ZRR, définies selon vos critères, pourront être une véritable politique de soutien aux territoires, dont certains font face à d'importants décrochages.

Je m'interroge sur le lien entre les ZRR et l'attribution des compétences. Les bénéfices des ZRR sont attribués aux communes, alors que la compétence de développement économique appartient aux EPCI. Il faut trouver une bonne articulation entre les deux.

M. Charles Guené. – Félicitations pour cette analyse et les solutions préconisées. Après avoir lu le rapport des députés Jean-Pierre Vigier et Alain Calmette de 2014 et le rapport récent des députées Anne Blanc et Véronique Louwagie, nous ne pouvons que nous féliciter de la spécificité du Sénat et de la qualité de ses travaux.

Les ZRR ne sont pas le seul dispositif s'arrêtant en 2020, les autres zonages étant également concernés : les zones franches urbaines - les territoires entrepreneurs (ZFU), les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), les zones de restructuration défense (ZRD), les bassins d'emplois à redynamiser (BER) et les bassins urbains à dynamiser (BUD). Les territoires relèvent d'ailleurs souvent de plusieurs zonages et il faut étudier en détail ce qu'il en est.

Les propositions de critères que vous formulez pour les ZRR permettent de mieux appréhender la réalité des territoires ruraux. Le système actuel, tel que le montre bien la cartographie des ZRR, exclut l'est et le centre de la France, alors même que ces territoires manquent de dynamisme.

Comme vous l'avez justement relevé, il serait difficile de revenir à l'échelle communale. Il y a effectivement des difficultés posées par les intercommunalités dites XXL et je conçois tout à fait qu'il faille regarder en deçà du niveau intercommunal.

Cependant, il faut porter une attention particulière à la formule utilisée pour coupler les critères choisis. Le diable se loge dans les détails. La formule actuelle, qui accorde une même importance à la démographie et au revenu médian par habitant, est une hérésie. Par exemple, on rencontre

des intercommunalités qui comptent 10 habitants par kilomètre carré mais dont le revenu par habitant est légèrement supérieur à la médiane nationale et qui sont par conséquent exclues. Méfions-nous également du revenu médian, critère intéressant à certains égards mais qui n'offre pas une bonne vision de la richesse d'un territoire, le revenu moyen me semble à cet égard plus pertinent. J'espère que vos bonnes préconisations seront suivies d'effet !

M. Jean-François Longeot. - Merci pour cette présentation intéressante. Je regrette que la simple entrée d'une commune dans un EPCI avec certains moyens conduisent à une sortie de collectivités des ZRR. Ce constat a une résonance particulière alors que nous examinons le projet de loi « Engagement et proximité ». Dressons un inventaire, collectivité par collectivité, pour savoir où elles en sont. Sinon nous remettrons en cause, chaque année, les exonérations, et cela pénalisera ceux qui s'installent.

Par ailleurs, il ne suffira pas de donner en compensation une DETR... Il faut soutenir le développement des territoires en leur donnant des outils propres et les aider par le biais de la DETR.

M. Antoine Lefèvre. - Chers collègues, l'aura de votre rapport a déjà dépassé le Sénat, puisque la Ministre de la Cohésion des territoires, Mme Jacqueline Gourault l'a cité lors des questions au Gouvernement... Je ne doute pas qu'elle en prendra pleinement connaissance.

Depuis quelque temps, on adore les maires et la ruralité. C'est formidable, profitons-en, mais de graves difficultés surviendront à la suite de l'arrêt des ZRR. Le dispositif s'est étioilé car il n'a pas été accompagné de moyens suffisants. Le phénomène de métropolisation s'est accru dans notre pays, et les intercommunalités XXL ont accentué ce phénomène.

Maintenons dans le PLF 2020 - la commission des finances y sera vigilante - ces dispositifs pertinents, avant même d'envisager une réforme fiscale : ne mettons pas tout à plat avant d'avoir défini des dispositifs ultérieurs.

La ruralité recouvre des réalités très diverses. Certains territoires vont bien, d'autres doivent être aidés de façon spécifique.

M. Claude Bérit-Débat. - Merci pour vos constats et vos propositions. De nombreux maires de communes membres d'EPCI ont souhaité fusionner avec une autre intercommunalité, en connaissant les avantages et les inconvénients. Vous proposez certains critères, mais ne faudrait-il pas également prendre en compte un critère lié aux politiques de revitalisation en milieu rural menées par certaines intercommunalités, qui apportent d'importants avantages à certaines communes ?

J'approuve totalement vos constats et vos propositions, ainsi que les revendications des maires en milieu rural qui ont perdu certains avantages.

M. Vincent Delahaye. - Dans la synthèse qui nous a été remise, j'ai été un peu surpris de ne pas voir apparaître le bilan de ces ZRR, mises en

place depuis 1995. Un rapport a-t-il été réalisé sur ce sujet? Avant de proroger les dispositifs, connaissons d'abord le coût annuel de ces mesures et le résultat obtenu sur les territoires.

De plus, vous prenez la densité démographique comme critère principal, ce qui interroge : c'est un critère, certes, mais elle ne va pas forcément de pair avec la fragilité ou la pauvreté. Par ailleurs, je suis surpris de ne pas voir apparaître un critère de ressources publiques par habitant ou par hectare, car des péréquations existent déjà dans les territoires. Cela pourrait être un critère pour apporter ou non des financements complémentaires.

M. Olivier Jacquin. – Je connais bien le sujet des ZRR car mon intercommunalité était concernée.

Votre proposition est intéressante, mais si un territoire bénéficie d'une ressource particulière – centrale électrique ou ressource touristique –, selon vos critères, celle-ci n'apparaîtrait pas comme un élément de richesse du territoire, malgré son importance. Prenons en compte ces critères financiers : le potentiel fiscal, des revenus divers ou l'effort fiscal.

Certaines intercommunalités sont très grandes, ce qui pose problème si les ZRR doivent respecter ce périmètre, mais il faut prendre aussi en compte les politiques spécifiques de certaines intercommunalités et la compétence économique.

M. Éric Bocquet. – Je félicite les rapporteurs pour ce rapport très intéressant, et qui illustre le fameux « en même temps » qui fit florès à une certaine époque... C'est un processus lent. Aux yeux des élus, le dispositif est satisfaisant, mais ses dispositions se sont étioilées. En même temps, le Grand débat a bousculé les choses. Le Président de la République dit lui-même avoir « beaucoup appris ».

En juillet dernier, le législateur a décidé la création de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) qui a pour but, je cite, de « transformer en profondeur la manière dont l'État organise son action et le soutien qu'il apporte aux territoires et à leurs projets ». Lors de la présentation de l'Agenda rural du Gouvernement par le Premier ministre, lors du congrès national des maires ruraux de France, ce dernier indiquait avoir pris en compte 173 propositions sur les 200 faites par les maires... Il y a donc bien une différence entre le discours et la réalité !

Mme Angèle Prévaille. – Merci pour rapport très éclairant. Ne faudrait-il pas prendre comme critère des symptômes de déprise comme la fermeture des services publics, des gares, des perceptions, des écoles ?

M. Patrice Joly. – Je félicite les rapporteurs, bons connaisseurs du sujet, d'avoir rappelé les politiques à destination des territoires ruraux et d'avoir souligné les risques pour l'avenir des financements européens : les crédits de la politique de cohésion et du développement local sont menacés.

Merci d'avoir rappelé l'éventail des déclinaisons des ZRR - dotations et exonérations - dont nous n'avons pas toujours une vision très claire. L'enjeu de la fracture territoriale et sociale a été rappelé par la crise des Gilets jaunes. Il y a un enjeu symbolique de cohésion des territoires, alors que la métropolisation des politiques publiques a été première depuis quelques années.

L'enjeu financier est important pour les collectivités, mais le coût pour l'État est modeste, un peu plus de 300 millions d'euros. En comparaison, pour le Grand Paris, on passe allègrement d'un coût de 24 à 36 milliards d'euros. Dans nos collectivités, on raisonne au maximum en dizaines de millions d'euros, et on nous rétorque que c'est tout de suite très coûteux...

J'ai participé à la mission sur la ruralité. Sur les 200 mesures proposées, 173 auraient été retenues par le Premier ministre - en réalité, 143 seulement, dont 45 ont un lien très ténu avec nos propositions initiales. Seules une centaine de propositions auront une déclinaison opérationnelle.

L'agenda envisageait la mise en place d'une géographie prioritaire, ce qui supposerait un report des dispositifs à fin 2021. Le Premier ministre s'y est engagé. La mission avait suggéré une redéfinition du dispositif sur les travaux de rénovation le plus pertinents possibles. Vos orientations convergent avec les nôtres. Avoir différents niveaux d'aide selon les territoires me semble pertinent. Il me semble que la question de l'échelle est importante et que vous avez raison de vouloir une approche plus fine que simplement les intercommunalités. De la même manière que les ZFU sont réservées aux territoires urbains denses, il pourrait y avoir zones franches rurales.

M. Guillaume Chevrollier. - Merci pour ce rapport d'information. Vous proposez d'adapter le dispositif des ZRR, cher aux élus des communes concernées mais il nous faudrait un réel bilan sur l'efficacité de ces dispositifs d'exonération fiscale, sur l'effet levier entre le coût pour la collectivité et les investissements générés dans les territoires.

Il existe aussi d'autres dispositifs, comme les pactes pour la ruralité mis en place par les régions... Ayons une dépense publique efficace. Avec le recul, la création de l'ANCT peut-elle suppléer ce dispositif, et peut-on avoir une bonne articulation entre ces deux outils ?

Mme Sylvie Vermeillet. - Merci pour la qualité et la quantité des informations précieuses que nous fournissent les rapporteurs. Je partage les remarques de Charles Guéné : attention à la superposition des critères qui pourrait être fatale à certaines zones.

Serait-il opportun, au-delà des exonérations fiscales et sociales pour les entreprises et autres avantages directs, d'assouplir l'application stricte des règles d'urbanisme ? Vous le voyez au sein des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

(CDPENAF). Quand on révisé le plan local d'urbanisme (PLU) ou qu'on met en place les PLU intercommunaux (PLUi), les marges de manœuvres pour créer des parcelles à urbaniser sont très limitées, en témoigne le décret du 29 juillet 2019 sur le zéro artificialisation en zone rurale... Certes, il faut mettre en place et maintenir des aides fiscales et sociales mais compte tenu de la difficulté d'installer des entreprises, je pense que l'adaptation des règles d'urbanisme pour favoriser l'implantation d'entreprises serait une bonne chose.

M. Michel Canévet. – Félicitations pour votre rapport sur un sujet extrêmement important pour notre pays, en témoignent les événements de l'automne dernier. J'espère que le dispositif perdurera. Je souscris aux propositions d'évolution.

Parmi les critères, il est nécessaire de prendre en compte la présence des services médicaux, qui permettent le maintien en zone rurale des populations, et l'accès aux commerces alimentaires, qui doivent être pris en compte dans la politique d'aménagement du territoire. La population ne peut résider dans des zones rurales que si elle y trouve les services nécessaires à ses besoins.

Faut-il que l'ensemble du périmètre communautaire soit intégré dans les ZRR, ou peut-on avoir un maillage un peu plus fin pour s'approcher davantage de la réalité des situations et permettre un meilleur ciblage des aides ?

M. Alain Houpert. – Je félicite les rapporteurs pour ce rapport très attendu dans le milieu rural. Pour votre proposition n° 4, le revenu par habitant ne me paraît pas approprié : nous avons vu les dégâts faits par le potentiel fiscal dans les calculs de DGF dans la ruralité et dans la haute ruralité. Nous connaissons tous des communes qui ne sont pas classées en ZRR, comme des communes viticoles qui restent pauvres quand bien même les habitants paieraient un impôt sur le revenu important, ou des communes qui n'ont pas d'autres ressources économiques.

M. Bernard Lalande. – Les élus du Grand Paris ont une connaissance fine de leur territoire, dont je ne dispose pas et c'est pour cela que je les écoute. Ils ont une analyse du terrain, un vécu, ils ont géré de près une collectivité... N'opposons pas ruralité et métropolisation. Ce serait une erreur fondamentale qui reviendrait à tout mélanger. Vos propositions me conviennent.

Ma question porte sur la coresponsabilité des différents acteurs, collectivités et entreprises. C'est une chose que de demander à l'État d'intervenir, mais quel lien faire avec les régions et les EPCI au sein du dispositif ? Lorsqu'on est acteur local et fervent défenseur de décentralisation, on doit décider, après un débat, au plus près des zones pouvant être aidées.

J'habite dans la zone de Cognac, nous avons des communes pauvres, avec une zone viticole qui est une zone riche. Si la commune-centre de l'EPCI est suffisamment attrayante, tout le monde va s'installer là et bénéficier des aides des collectivités. Dans vos propositions, a-t-on une coresponsabilité des collectivités, départementales ou régionales ?

Aujourd'hui, des usines explosent dans les centres villes, mais lorsqu'on veut installer une unité Seveso en zone rurale, on nous répond que c'est impossible. Il faudrait élargir le bénéfice économique à des zones beaucoup plus larges.

M. Philippe Dallier. – Ce débat montre combien le Parlement prend des décisions sans mesurer toutes les conséquences induites. En l'occurrence, les conséquences indirectes de la réforme de la carte intercommunale issue de la loi NOTRe n'ont pas été suffisamment mesurées. Il faudrait qu'un jour nous ayons enfin les simulations qui nous permettent d'apprécier les conséquences des réformes votées par le Parlement.

Cela étant dit, n'opposons pas la ruralité et les autres territoires. C'est inefficace, et ce l'est d'autant plus quand les arguments sont faux. Pour le Grand Paris Express, pas un euro des 28, 35 ou 40 milliards d'euros ne viennent du budget de l'État ou des régions. Ils sont payés par la taxe spéciale d'équipement, par les habitants et par les entreprises d'Ilede-France.

Mais il faut que nous réfléchissions à la sortie des dispositifs ZFU et ZRR. Pour les ZFU, il a fallu négocier avec Bruxelles en 1995-1997 une sortie en sifflet. Maintenant, anticipons et voyons comment remplacer le dispositif des ZRR, et si nous avons besoin d'un accord de Bruxelles pour les maintenir sous une autre forme.

M. Yannick Botrel. – La reconfiguration de la carte des intercommunalités a des conséquences importantes. Dans le département des Côtes d'Armor, nous avons fait le choix de réduire drastiquement le nombre d'intercommunalités, qui sont passées de 33 à 8, sans que personne ne mette d'épée dans les reins de la commission départementale. Avec la même loi, la carte des intercommunalités du Finistère n'a pas bougé pour autant... Les conséquences de ce bouleversement n'ont pas été envisagées dans tous leurs aspects.

Nous avons eu une première alerte lors du recalcul du montant de la DGF versée aux communes. En mixant communes riches et communes pauvres, le potentiel fiscal moyen a varié : s'il était inférieur au niveau précédent, les dotations ont augmenté pour les territoires riches et, dans l'autre sens, des territoires pauvres ont pu voir leur dotation baisser... Les choses se sont un peu améliorées depuis mais le mouvement a d'abord été celui-là.

On voit, sur la carte, que le déclassement des ZRR tient du même processus. Au sein des grandes intercommunalités, certains territoires appartiennent au rural profond et se trouvent exclus du dispositif ZRR.

Je suis donc d'accord pour affiner les critères de classement par secteur géographique au sein des grandes EPCI, pour éventuellement reconfigurer la carte. Traiter un territoire disparate de façon identique aboutit à un sentiment d'injustice, avec des bouleversements pour les porteurs de projets. Le chef d'entreprise ne se fonde pas uniquement sur la ZRR pour décider de son implantation.

M. Vincent Éblé, président. – Revenons à nos rapporteurs pour répondre à l'ensemble de ces questions...

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Merci pour les très nombreuses questions et propositions.

Une question importante est celle de l'articulation entre les différentes échelles, communale et intercommunale. Cela interroge sur les solidarités locales. Dans le rapport des de Jean-Pierre Vigier et d'Alain Calmette en 2014, les députés considèrent que les intercommunalités détiennent la compétence économique et qu'en conséquence les critères des dispositifs de soutien ZRR doivent être appréciés à l'échelle de l'intercommunalité. C'est cohérent, mais cette approche ne tient pas toujours compte de la réalité du terrain et a été remise en cause par la modification de certains périmètres. Certaines communes pauvres et isolées ont perdu le classement en ZRR à cause d'une ville-centre riche, alors qu'elles sont situées parfois à 40 kilomètres...

Nous proposons donc de rentrer dans le dispositif par l'échelle de l'intercommunalité, mais qu'à l'intérieur du périmètre intercommunal, nous affinons les secteurs dont la fragilité justifie un classement en ZRR.

Pour la question des solidarités locales, elles sont évidemment nécessaires mais elles doivent être complémentaires de l'action de péréquation de l'État. Certes, il y a des politiques locales utiles mais elles ne peuvent pas suffire. Solidarité nationale et solidarité rurale doivent se compléter.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Mieux vaudrait conserver l'intercommunalité pour porter le classement en ZRR, par cohérence avec sa compétence dans le domaine du développement économique et ses capacités d'intervention. Mais dans le nord du Cher, nous avons trois cantons qui ont fusionné il y a deux ans dans un EPCI : Belleville, avec une centrale nucléaire et des communes qui ont beaucoup de moyens ; Sancerre, sans moyens importants mais avec un revenu par habitant élevé ; et Vailly-sur-Sauldre, canton le plus pauvre du département. Ce dernier ne bénéficie plus d'aucun zonage : ni les zones défavorisées simples (ZDS) pour les agriculteurs, ni les ZRR... Comment fait-on pour que Vailly puisse conserver le classement ZRR sans que ni Belleville ni Sancerre n'en profitent ?

Monsieur Guéné, c'est la diagonale du vide, zone intermédiaire entre le centre et l'est de la France, qui a vu le plus grand nombre de communes perdre leur classement en ZRR. Nous devons y remédier.

Monsieur Houpert, nous devons affiner le sujet du revenu moyen ou du revenu médian. Le Président du Sénat a souhaité qu'un cadre et des ressources spécifiques soient mis en place pour permettre la commande d'études et d'évaluations à des organismes extérieurs ; nous devons nous saisir de cette opportunité sur ce projet de nouvelles ZRR afin d'affiner nos travaux, en effectuant des simulations et en déterminant les seuils adaptés à chaque critère.

Monsieur Longeot, les ZRR sont un outil intéressant pour maintenir et faire venir des médecins dans nos territoires, avec des facilités fiscales. Il semble qu'elles soient plus efficaces que d'autres types d'incitation.

Monsieur Joly, les ZRR ne sont pas assez connues et il faut faire la démarche auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour bénéficier des exonérations fiscales et de charges sociales. Dans mon département, deux cabinets d'infirmières ont ouvert récemment. Le comptable du premier connaissait le dispositif et a fait les démarches pour en bénéficier, tandis que le comptable du second, par méconnaissance, n'a pas pu en faire bénéficier le cabinet. Ce n'est pas très équitable...

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure. – Autre exemple, pour pouvoir financer le maintien d'une pharmacie dans une zone rurale, les banques demandent si elle se trouve ou non en ZRR... Si le dispositif devait s'arrêter immédiatement, cela provoquera des conséquences néfastes pour les territoires. De plus, si l'entreprise ne formule pas de demande d'exonération la première année, elle n'a pas droit au dispositif.

De nombreux acteurs du tourisme et en particulier les hôteliers nous ont alertés sur le fait que le dispositif ZRR aidait pour la reprise d'une génération à l'autre et pouvait contribuer aux mises aux normes des établissements. La remise en cause du dispositif provoquerait de vraies difficultés. De même, certaines CCI considérées comme rurales ont des avantages par rapport à d'autres, tout comme La Poste, ou des agences de l'eau qui financent des travaux d'assainissement des communes en ZRR.

Bien sûr, il y a une complémentarité avec d'autres dispositifs existant au sein des régions, mais ce sont d'autres avantages, fiscaux, qui visent le maintien de l'emploi, le recrutement, l'installation, et pour aller plus loin et c'est ce que nous souhaitons, la préservation de l'activité...

Depuis quelques années, tous les crédits sont soit totalement en extinction – y compris en zone urbaine – soit en baisse. Je suis rapporteure spéciale de la mission Économie à la commission des finances et les crédits du Fisac, qui n'ont cessé de baisser, sont à zéro depuis 2019. Si en plus il n'y a plus d'avantages fiscaux pour les entreprises qui s'installent, que fait-on pour maintenir le dernier commerce dans une commune ? Quand on maintient ou qu'on rouvre un café dans un village, cela permet d'avoir un point poste, des livraisons de pain, et d'autres services adossés à ce dernier commerce. Les crédits des contrats de ruralité ont également fondu, ainsi que

les financements européens, et la réserve parlementaire a disparu. Si les ZRR disparaissent, les conséquences seront terribles. Si l'on supprimait le bénéfice des dispositifs existants cela représenterait jusqu'à 800 000 euros annuels pour certaines maisons de retraites, et aboutirait à une fermeture immédiate de ces établissements, à des licenciements et à la disparition de services connexes.

Il est urgent de compléter les ZRR par deux à trois critères supplémentaires. Vous demandiez un bilan chiffré, nous pouvons vous transmettre ces éléments.

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Ce n'est pas opposer urbain et rural que de constater un fait : il existe un fait métropolitain et une désertification de certains territoires ruraux.

Monsieur Bérit-Débat, si rejoindre un EPCI est parfois le choix du maire, il est de nombreux cas où les périmètres des intercommunalités ont été imposés aux communes.

Monsieur Delahaye, évidemment, nous avons réalisé le bilan du dispositif dans notre rapport. Nous sommes capables de montrer les effets bénéfiques du dispositif pour les territoires. C'est pour cela que nous faisons des propositions pour renforcer le dispositif.

Sur le critère démographique, nous considérons qu'un territoire qui perd des habitants ne se développe pas. C'est un indice de fragilité qui suffit à considérer qu'il s'agit d'un territoire menacé auquel il faut accorder un soutien particulier....

En revanche, nous ne retenons pas comme critère la ressource publique par habitant, qui ne veut rien dire parce qu'elle donne une prépondérance injustifiée au nombre d'habitants. Dans une commune qui compte quelques centaines, voire seulement quelques dizaines d'habitants et 40 ou 50 km de voirie communale et des longueurs de réseaux très importantes, que signifierait de comparer le montant des aides publiques par habitant ? Ce serait injuste, il faut sortir de cette logique du seul critère du nombre d'habitants.

Il faut des actes et non des discours, je suis d'accord avec Monsieur Bocquet. L'ANCT peut avoir un rôle à jouer mais elle ne va pas remplacer les dispositifs de soutien financier qui sont nécessaires. Madame Prévile, sur le critère de l'évolution des services, cela est très important et cela fait partie de nos propositions pour mesurer l'indice de fragilité.

Dans le cas des OIG, lorsqu'on parcourt 30 km pour porter un repas à domicile à une personne, isolée en zone de montagne, ce n'est pas le même coût que de le faire pour plusieurs dizaines de personnes en zone dense. L'exonération de cotisation patronale vient compenser en partie les surcoûts liés à la faible densité et à l'éloignement des populations...

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Nous devons prendre en compte des critères de dévitalisation : diminution du nombre d’artisans, d’agriculteurs, de services médicaux, de services publics...

Monsieur Chevrollier, vous évoquiez les contrats de ruralité. Mettons de la cohérence, alors qu’on observe une multitude de dispositifs pour la ruralité, les zones de montagne, les zones de restructuration de la défense, les bassins d’emplois à redynamiser etc. Soyons plus efficaces.

Les députés Louwagie et Blanc déplorent que les ZRR ne soient pas efficaces, mais c’est aussi parce que le dispositif n’est pas suffisamment connu. De nombreuses entreprises passent à côté des ZRR et ne consomment pas les crédits. On parle de dizaines de millions d’euros alors que d’autres dispositifs se comptent en milliards d’euros – sans comparer avec les zones rurales.. Le Fisac était un dispositif vraiment utile, qui s’élevait à plus de 10 millions d’euros.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure. – C’est zéro aujourd’hui !

M. Bernard Delcros, rapporteur. – En matière d’urbanisme, madame Vermeillet, je suis d’accord avec vous. Évidemment, il ne faut pas faire n’importe quoi en matière de construction mais les mêmes règles sont appliquées à l’échelle nationale alors qu’il y a des différences selon les territoires. Mon département, le Cantal, perd des habitants. Et pourtant quand une entreprise veut s’installer, ou une famille construire son habitation, on lui applique les règles de non-consommation des terres agricoles, alors que les surfaces concernées par les constructions dans ces territoires sont très faibles. Ces règles ont du sens dans certaines régions, mais dans d’autres, elles pénalisent les quelques projets indispensables que nous avons. Il faut donc assouplir certaines règles comme la non-consommation des terres agricoles si le territoire compte de grandes superficies exploitées et peu de constructions...

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie, j’espère que vos propositions seront retenues. Le ciblage actuel du dispositif ne donne pas une bonne image de la réalité du territoire. Appartenir à une grande intercommunalité soumet parfois les communes à une double peine : elles ont perdu le classement en ZRR et leur DETR. L’aménagement du territoire est le parent pauvre des politiques publiques, comme nous le répétons souvent dans notre commission. Le Sénat, dernier défenseur de la ruralité, doit toujours rester vigilant.

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Nous en débattons lors du prochain PLF.

Les commissions autorisent la publication de la communication sous la forme d’un rapport d’information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 28 mai 2019

- *Table ronde avec les associations d'élus locaux* : Mme Isabelle de WAZIERS, première vice-présidente de la communauté de communes Somme Sud-Ouest, MM. Nicolas PORTIER, délégué général, Maxime GOUDEZEUNE, conseiller ruralité, Mme Montaine BLONSARD, chargée des relations avec le Parlement - *Assemblée des communautés de France (AdCF)* ; M. Michel FOURNIER, vice-président et président de l'Association des maires ruraux des Vosges - *Association des maires ruraux de France (AMRF)* ; Mme Jeanine DUBIE, députée des Hautes-Pyrénées, secrétaire générale, M. Pierre BRETEL, délégué général, Mme Dorothée COLLET, chargée de mission - *Association nationale des élus de la montagne (ANEM)* ; M. Olivier PAVY, maire de Salbris et président de la communauté de communes de la Sologne des Rivières, Mmes Annick PILLEVESSE, responsable du service juridique, Marion DIDIER, conseillère technique, Pauline DELAERE-PAPIN, conseillère technique - *Association des maires de France (AMF)*

- *Assemblée nationale* : Mmes Anne BLANC, députée, Véronique LOUWAGIE, députée.

Mardi 4 juin 2019

- *Table ronde avec des acteurs économiques* : MM. Jacques GARAU, directeur général, Samuel DEGUARA, directeur des relations institutionnelles - *CMA France* ; MM. Thierry JULIER, président de la CCI de la Lozère, Éric FERRIERES, directeur général de la CCI de la Lozère, Mme Laure PRÉVOT, responsable des partenariats institutionnels et territoriaux à la direction des affaires publiques - *Chambres de commerce et d'industrie France (CCI France)* ; MM. Daniel PRIEUR, secrétaire adjoint de l'APCA, président de la Chambre interdépartementale Doubs et Territoire de Belfort, référent territoire et ruralité d'APCA France, Enzo REULET, chargé de missions affaires publiques France et relations parlementaires - *Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)*.

Mercredi 19 juin 2019

- *Assemblée nationale* : MM. Alain CALMETTE, ancien député, M. Jean-Pierre VIGIER, député.

Jeudi 20 juin 2019

- *Table ronde avec des acteurs médicaux et médico-sociaux* : MM. François SIMON, président de la section Exercice professionnel, Francisco JORNET, directeur des services juridiques - *Conseil national de l'ordre des médecins* ; Mmes Carine WOLF-THAL, présidente, Hélène LEBLANC, directrice des affaires publiques, européennes et internationales - *Ordre national des pharmaciens* ; Mme Cécile CHEVANCE, responsable du pôle Finances, M. Marc BOURQUIN, conseiller stratégique - *Fédération hospitalière de France (FHF)* ; M. Martial LAGRUE, directeur Finances Gestion, Mme Maud COLLOMB, directrice adjointe - *Aide à Domicile en Milieu Rural (ADMR)*.

Mardi 16 juillet 2019

- *Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)* : M. Serge MORVAN, commissaire général à l'égalité des territoires, Mme Sophie DUVAL-HUWART, directrice du développement des capacités des territoires.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Lundi 1^{er} juillet 2019 – Département du Cher

- *Table ronde avec les acteurs économiques* : Mme Régine AUDRY, présidente de la Chambre des métiers du Cher ; M. Bernard BAUCHER, vice-président de la Communauté de communes Cœur de Berry et Maire de Brinay ; M. Nicolas BRESSE, directeur de la MARPA (Maison d'accueil rural pour personnes âgées) du Val d'Arnon ; M. BROCHARD, pharmacien à Massay ; Mmes Angélique ELET et Stéphanie MARTINEAU, infirmières de la SCM de Massay ; Mme Hélène LANORD, expert-comptable à Saint-Amand-Montrond ; M. Anthony LAUDAT, président, et Mme Emmanuelle VILLA LAVILLONIERE, secrétaire générale de la Fédération française du bâtiment (FFB Cher) ; Mme Laurence LEMIERE, responsable administratif de l'entreprise Les Floriades de l'Arnon ; Mme Sylvie MARCHAND, expert-comptable à Lury-sur-Arnon ; M. Anthony LAUDAT, vice-président, et Mme Martine PARISSSE, directeur du Pôle territoires et réseaux à la Chambre de Commerce et d'industrie du Cher ; M. Philippe PORTIER, vice-président de la Chambre d'agriculture du Cher.

- *Table ronde avec les élus locaux* : M. Michel AUTISSIER, président du Conseil départemental du Cher ; M. Jean-Louis BILLAUT, maire de Boulleret ; M. Yves BOUTON, maire de Subligny ; M. Jean-Pierre CHARLES, maire de Graçay ; Mme Béatrice DAMADE, maire de Quantilly ; M. Pierre DUCASTEL, maire de la Guerche sur l'Aubois ; M. Denis DURAND, maire de Bengy sur Craon et président de la Communauté de Communes de Nérondes ; Philippe FOURNIE, conseiller régional du Cher et vice-président du Conseil régional Centre Val de Loire ; M. Pierre GUIBLIN, maire de Sancoins ; M. Olivier HURABIELLE, maire de Cuffy, président de la Communauté de Communes des Portes du Berry entre Loire et Val d'Aubois ; M. Philippe MOISSON, maire de Saint Loup des Chaumes et Président de l'association des maires du Cher.

- *Table ronde avec les représentants avec les représentants du secteur médical et du secteur médico-social* : MM. Philippe BOURGADE et Philippe GOLDARAZ, co-présidents du Syndicat des pharmaciens du Cher ; M. Pascal BOUSQUIEL, directeur de l'EHPAD Maginot à Neuvy sur-Barangeon ; Mme Laure DAVOUST, directrice de la Fédération ADMR du Cher ; Mme Sabine GRISEL, directrice de l'association d'aide à domicile « Facilavie » ; M. Bertrand MOULIN, délégué départemental du Cher, Agence régionale de santé ; MM. Denis MOYER, président, et Jean-Gabriel MOZZICONACCI, conseiller titulaire du Conseil départemental de l'Ordre des médecins du Cher ; M. Sylvain REFAIT, président du Conseil départemental de l'Ordre des Masseurs-Kinésithérapeutes du Cher ;

Mme Audrey RIOU, directrice de l'EHPAD Hostellerie du Château à Massay ;

- *Table ronde avec les acteurs administratifs* : M. Marc GUAZZELLI, directeur adjoint de la direction départementale des finances publiques du Cher ; Mme Béatrice CHEVALIER, directrice du pôle fiscal à la direction départementale des finances publiques du Cher ; M. François GRISON, sous-directeur de la MSA Beauce Cœur de Loire.

Lundi 9 septembre 2019 - Département du Cantal

- *Table ronde avec les représentants du secteur médical et du secteur médico-social* : M. Jean-François COLLIN président du Conseil de l'ordre des médecins ; M. Jean-Sébastien SOUCHAIRE, président du Conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes ; Mme Françoise MOINS, présidente du Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes ; Mme Françoise MANHES, référente Conseil départemental de l'Ordre des pharmaciens ; M. Romain BERTHET, directeur de l'ADMR Cantal ; M. Claude TYSSANDIER, président, et Mme Nicole CHABERT, directrice de l'ASeD Cantal ; M. Roland DELAUNAY, directeur des Cités cantaliennes de l'automne.

- *Table ronde à la préfecture* : Mme Isabelle SIMA, préfet ; M. Vincent DESCOEUR, député ; M. Bruno FAURE, président du Conseil départemental ; M. Pierre MATHONIER, maire d'Aurillac ; M. Christian MORICEAU, directeur de la DGFIP ; M. Christian VABRET, président de l'interconsulaire du Cantal ; M. Charbel ABOURD, secrétaire général de la Préfecture.

- *Table ronde avec les élus locaux* : Mme Nathalie GUILLOT-JUIN, sous-préfète ; M. Christian MONTIN, président de l'AMF Cantal ; M. Jean-Pierre SOULIER, président l'AMRF du Cantal ; Mme Marie-Louise CHAMBRE, adjointe au maire de Mauriac ; M. Marc MAISONNEUVE, maire de Bassignac, président de la communauté de communes Sumène Artense ; Mme Valérie CABECAS-ROQUIER, maire de Valette, vice-présidente du Conseil départemental ; M. Daniel CHEVALEYRE, maire de Champs-sur-Tarentaine-Marsal, conseiller départemental ; M. Alain DELAGE, adjoint au maire de Ydes ; M. Hervé GOUTILLE, maire de Saignes ; M. François BOISSET, maire de Riom-es-Montagnes ; Mme Anne-Marie MARTINIÈRE, présidente de la communauté de communes du pays de Gentiane ; M. Christian LAFARGE, maire de Pleaux ; M. Jean-Louis FAURE, maire de Salers ; M. André DUJOLS, maire de Saint-Cernin ; M. Christophe RAYNAL, maire de Cheylade.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Assemblée des Communautés de France (AdCF)
- Assemblée des départements de France (ADF)
- Association nationale des élus de la montagne (ANEM)
- Chambres de commerce et d'industrie (CCI France)
- Chambres des métiers et de l'artisanat (CMA France)
- Groupe La Poste
- Ordre national des pharmaciens
- Union des entreprises de proximité (U2P)

ANNEXES

1. Annexe 1 : Principales mesures d'exonérations fiscales et sociales applicables en ZRR

MESURES FISCALES						
Dispositifs fermés, mais continuant à produire des effets temporaires						
Impôt concerné	Base juridique	Dispositif	Date d'application	Périmètre	Coût annuel de la part ZRR (2018)	Nombre de bénéficiaires en ZRR (2018)
Impôt sur le revenu	Article 31 du CGI (au I, 1° k)	Déduction complémentaire de 26% pour les revenus fonciers de biens situés en ZRR dans le cadre des dispositifs de Robien (jusqu'au 31/12/2009) puis Scellier ZRR (jusqu'au 31 mars 2013)	Dispositif de Robien : jusqu'au 31/12/2009 (incidence budgétaire jusqu'en 20121) Dispositif Scellier : jusqu'au 31/03/2013 (incidence budgétaire jusqu'en 2030)	ZRR	18 millions d'euros	13 000
Impôt sur le revenu	Articles 199 <i>decies</i> E du CGI (dispositif dit Demessine)	Réduction d'impôt (25%) accordée au titre des investissements immobiliers locatifs réalisés dans des résidences de tourisme classées dans les zones de revitalisation rurale	Entre 1999 et 2010 (clos depuis le 1 ^{er} janvier 2011)	ZRR (+ anciens zonages des fonds structurels européens)	42 millions en 2012 2 millions en 2018 (en extinction totale en 2019)	Nc
Dispositifs ouverts						
Impôt concerné	Base juridique	Dispositif	Date d'application	Périmètre	Coût annuel de la part ZRR (2018)	Nombre de bénéficiaires en ZRR (2018)
Impôt sur le revenu (IR) et impôt sur les sociétés (IS)	Articles 44 <i>quindecies</i> et 44 <i>sexies</i> du CGI	Exonération totale pendant 5 ans puis dégressive pendant les 3 années suivantes (1), pour les entreprises créées ou reprises entre le 1 ^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020 exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale ou professionnelle, professions libérales, charges ou officines.	Jusqu'au 31 décembre 2020 (incidences budgétaires jusqu'en 2028)	ZRR	144 millions d'euros	24 000 (50% non commerciaux, 18% industriels et commerciaux et 32% autres)
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	Articles 1465 A du CGI et 1464 B du CGI	Exonération de CFE pendant 5 ans pour extension ou création d'activités industrielles ou commerciales. Cadre élargi dans le cas des communes de moins de 2 000 habitants et pour les professions libérales, sur délibération.	Jusqu'au 31 décembre 2020	ZRR + ZAFR + ensemble du territoire sous conditions	10 millions d'euros	24000 (2)
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	Articles 1586 <i>nonies</i> du CGI (au III)	Extension à la CVAE des exonérations applicables à la CFE		ZRR + ZAFR + ensemble du territoire sous conditions	4,5 millions d'euros	1700
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	Article 722 <i>bis</i> du CGI	Exonération de la part Etat de DMTO (soit une exonération de 2 points des droits d'enregistrement) pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèle, sous condition d'un engagement de maintien de l'activité pour une durée minimale de 5 ans		ZRR-ZRU-ZFU	Entre 4 et 6 millions d'euros	Nc
IS	Article 39 <i>quiquies</i> D du CGI	Amortissement exceptionnel (égal à 25% du prix) pour les immeubles à usage industriel ou commercial construits avant le 1 ^{er} janvier 2016		ZRR + ZRU	Nc	Nc
IS	239 <i>sexies</i> D du CGI	Dispense de toute réintégration à l'occasion de la cession d'immeubles à usage industriel et commercial pris en location par un contrat de crédit-bail d'une durée effective d'au moins quinze ans		ZRR-ZRU-ZFU	Nc	Nc

(1) Les bénéficiaires ne sont soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés que pour le quart, la moitié ou les trois quarts de leur montant selon qu'ils sont réalisés respectivement au cours de la première, de la deuxième ou de la troisième période de douze mois suivant cette période d'exonération.

(2) Ce chiffrage fait l'objet de réserves de la part de vos rapporteurs.

CFE	Article 1464 D du CGI	Possibilité pour les communes et EPCI à fiscalité propre d'exonérer de CFE pour une durée comprise entre 2 et 5 ans (secteur médical, vétérinaires)		ZRR ou communes de moins de 2000 habitants	40 000 euros	147
Taxe d'habitation	Article 1407 (au III) du CGI	Possibilité pour les communes et les EPCI à fiscalité propre d'exonérer de TH les locaux mis en location à titre de meublés de tourisme et les chambres d'hôtes		ZRR	60 000 euros	94
TFPB entreprises	Article 1383 A du CGI	Possibilité pour les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre d'exonérer de TFPB, pour une durée entre 2 et 5 ans		ZRR + ZAFR + ensemble du territoire sous conditions	160 000 euros	8
TFPB entreprises	Article 1383 E du CGI	Sur délibération, possibilité pour les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre d'exonérer pendant 15 ans de taxe foncière sur les propriétés bâties les logements locatifs acquis et améliorés avec l'aide financière de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)		ZRR	20 000 euros	68
TFPB sur les structures de tourisme	Article 1383 E bis du CGI	Sur délibération, possibilité pour les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties : o les hôtels, o les locaux classés meublés de tourisme o les chambres d'hôtes		ZRR	50 000 euros	247
Droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière (part départementale)	Article 1594 F ter du CGI	Sur délibération des conseils départementaux, exonération des droits d'enregistrement pour les investissements en faveur du logement (engagement de 3 ans)		Ensemble du territoire	Nc	Nc
Taux réduit de droits d'enregistrement/ taxe de publicité foncière (0,70%) pour les jeunes agriculteurs (part départementale),	Article 1594 F quinquies du CGI	Les acquisitions d'immeubles ruraux par les agriculteurs bénéficiaires des aides à l'installation des jeunes agriculteurs bénéficient d'une taxe de publicité foncière ou d'un droit d'enregistrement au taux réduit de 0,70 %.		ZRR	Nc	Nc
MESURES RELATIVES AUX COTISATIONS SOCIALES						
Cotisation visée	Base juridique	Dispositif	Date d'application	Périmètre	Coût annuel (2017)	Nombre de bénéficiaires en ZRR
Cotisations patronales	Article L 241-19 du code de la sécurité sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Ouvert aux entreprises du secteur privé employant 50 personnes au plus (activités artisanales, industrielles, commerciales, libérales ou agricoles) ainsi qu'aux organismes d'intérêt général • Exonération de cotisations patronales de sécurité sociale (hors AT-MP) totale jusqu'à 1,5 SMIC puis dégressive jusqu'à 2,4 SMIC • S'applique aux embauches effectuées en contrat à durée indéterminée ou sous contrat à durée déterminée conclu pour un accroissement temporaire d'activité d'au moins 12 mois. L'embauche doit avoir pour conséquence un accroissement net de l'effectif. 	Depuis le 1 ^{er} janvier 2008 (après la fermeture du dispositif spécifique OIG)	ZRR	10 millions d'euros	Nc
Cotisations patronales	Article L 241-20 du code de la sécurité sociale	Exonération de charges sociales totale pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,5 SMIC, dégressive jusqu'à 2,4 SMIC, pour tous les contrats de travail conclus par un organisme d'intérêt général (OIG) ayant son siège en ZRR avant le 1 ^{er} novembre 2007 et jusqu'à la fin du contrat	Ouvert de 2005 à 2007 S'applique à tous les contrats antérieurs au 1 ^{er} novembre 2007	ZRR	90 millions d'euros	Nc

Source : Sénat (à partir des données fournies par le ministère de l'action et des comptes publics)

2. Annexe 2 : Autres dispositifs codifiés applicables en ZRR

Code	Article	Dispositif
Code général des collectivités territoriales	Articles L. 2334-21 et R.2334-7	En ZRR, le montant de la fraction « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale (DSR) fait l'objet d'un coefficient multiplicateur de 1.3. Pour l'application en ZRR de cette majoration, la situation en ZRR d'une commune s'apprécie au 1 ^{er} janvier de l'année précédant la répartition de la dotation
	Article L. 5214-23-1	Les communautés de communes situées en ZRR de montagne sont éligibles, sous conditions, à une bonification de la dotation d'intercommunalité. Deux conditions cumulatives doivent être réunies : <ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} condition : seules sont concernées les communautés de communes de moins de 3500 habitants, situées en ZRR de montagne qui comprennent : <ul style="list-style-type: none"> - soit au moins 10 communes dont un chef-lieu de canton - soit la totalité des communes d'un canton • 2^{ème} condition cumulative : exercer au moins 8 compétences parmi 12 compétences énumérées.
	Article L. 1511-8	Éligibilité au FCTVA pour les investissements immobiliers réalisés par les communes et leurs groupements situés en ZRR destinés à l'installation de professionnels de santé ou à l'action sanitaire et sociale.
Code du travail	Article L. 5134-110	Priorité d'accès aux emplois d'avenir pour les jeunes soit sans qualification, soit peu qualifiés, qui résident : en ZRR (ainsi que dans les quartiers prioritaires politique de la ville, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, et dans les territoires dans lesquels les jeunes connaissent des difficultés particulières d'accès à l'emploi
	Articles L. 5134-118 et R. 5134-161	Assouplissement des conditions de niveau de qualification posées pour l'accès aux emplois d'avenir.
	Article L.5134-120	Priorité d'accès aux emplois d'avenir professeur pour les jeunes ayant résidé ou étudié pendant une durée minimale en ZRR
Code de la construction et de l'habitation	Articles L.441-3-1 et R.441-31	Les logements situés en ZRR sont exonérés du supplément de loyer de solidarité aux organismes d'habitations à loyer modéré.
Code de la sécurité sociale	Article L.216-4	Possibilité pour les organismes locaux du régime général de la sécurité sociale situés en ZRR de créer des caisses communes
	Article D.634-11-2	Majoration, dans les ZRR et les quartiers prioritaires de politique de la ville, du plafond de ressources permettant le cumul, pour les pensionnés des professions artisanales, industrielles et commerciales, de revenus d'activité avec leur pension de vieillesse

Code de la santé publique	Article L.5125-3	Assouplissement des règles de créations d'officines de pharmacie (dérogation au principe selon lequel l'ouverture d'une officine dans une commune doit résulter d'un transfert).
Code de l'éducation	Article L.211-2	Obligation de concertation entre l'Etat et les élus et les représentants des collectivités territoriales, des professeurs, des parents d'élèves et des secteurs économiques locaux préalablement à toute révision de la carte des formations du second degré
Code rural et de la pêche maritime	Article L.112-18	La ZRR constitue le périmètre dans lequel peuvent être constituées des sociétés d'investissement pour le développement rural qui ont pour missions : <ul style="list-style-type: none"> - l'investissement en immobilier destiné aux activités à caractère économique et à l'accueil de services collectifs d'intérêt économique général, de tourisme et de loisirs ; - l'acquisition et la réhabilitation de logements dégradés ou vacants en vue de leur remise sur le marché ; - l'acquisition et la transformation en logements de bâtiments à vocation agricole qui ont cessé d'être exploités, la réalisation ou la rénovation d'équipements touristiques, culturels, de loisirs et sportifs.
	Article L.522-6	Majoration du montant maximal des travaux qu'une coopérative d'utilisation de matériel agricole peut réaliser pour le compte de certaines collectivités, sans qu'elle ait besoin de le prévoir dans ses statuts (plafond fixé à 15 000 € en ZRR au lieu de 10 000 €)
Nouveau code forestier	Article L.221-5	Possibilité pour l'Office national des forêts de « <i>contribuer, en zone de revitalisation rurale, au maintien de services au public ne relevant pas de ses compétences</i> »
Code général des impôts	Article 1600	Attribution d'une fraction prioritaire, à hauteur d'un quart au plus, du fonds de péréquation de CCI France à destination des chambres de commerce et d'industrie régionales aux chambres de commerce et d'industrie dont le périmètre comprend au moins 60 % de communes ou de groupements de communes classés en ZRR.

Source : Légifrance

3. Annexe 3 : Dispositifs non codifiés applicables en ZRR

Loi	Article	Dispositif
Loi n° 90- 568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom	Article 38	Prise en compte, pour le financement du maillage territorial des activités postales, de l'appartenance aux zones de montagne, ZRR et quartiers prioritaires politique de la ville
Loi n° 95- 115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire	Article 61	<p>Règle générale selon laquelle dans les ZRR, l'État et les collectivités territoriales mettent en œuvre des dispositions visant à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - développer les activités économiques, - assurer un niveau de service de qualité et de proximité, - améliorer la qualité de l'habitat et l'offre de logement, notamment locatif, - lutter contre la déprise agricole et forestière et maintenir des paysages ouverts, - assurer le désenclavement des territoires, - développer la vie culturelle, familiale et associative, - valoriser le patrimoine rural, - et d'une façon plus générale à assurer aux habitants de ces zones des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire. <p>Prise en compte du classement en ZRR dans les schémas de services collectifs et les schémas interrégionaux d'aménagement et de développement ainsi que par les schémas régionaux de développement et d'aménagement. Les ZRR constituent un territoire de référence pour l'organisation des services rendus aux usagers.</p>
	Article 52	Compensation annuelle par l'État de la perte de recettes résultant pour communes ou leurs groupements à fiscalité propre des exonérations de cotisation foncière liées aux créations et extensions d'activités en ZRR.
	Article 62	Attribution par priorité aux communes situées en ZRR ayant fait l'acquisition de biens immobiliers anciens situés sur leur territoire, en vue de les transformer en logements sociaux à usage locatif, des concours financiers de l'État à la réhabilitation de l'habitat ancien.
	Article 63	Possibilité pour l'État de conclure, avec les départements comportant des communes classées en ZRR, une convention particulière de revitalisation rurale, à laquelle les régions sont associées, qui a pour objet de renforcer l'action publique dans les territoires ruraux les plus défavorisés en assurant la convergence des interventions, en accroissant l'engagement des partenaires et en adaptant les actions à la spécificité locale.

<p>Loi n° 99- 533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire</p>	<p>Article 30 (IV)</p>	<p>Remboursement par l'État aux collectivités territoriales de tout ou partie des rémunérations et des charges directes ou indirectes liées à la mise à disposition de personnels et de locaux des maisons des services publics situées en ZRR.</p>
<p>Loi n° 2005- 157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux</p>	<p>Article 6</p>	<p>Obligation pour toute entreprise ou organisme, qui cesse volontairement son activité en ZRR en la délocalisant dans un autre lieu, après avoir bénéficié d'une aide au titre des dispositions spécifiques intéressant ces territoires, moins de cinq ans après la perception de ces aides, de verser les sommes qu'elle n'a pas acquittées en vertu des exonérations qui lui ont été consenties et, le cas échéant, de rembourser les concours qui lui ont été attribués.</p>

Source : Légifrance

4. Annexe 4 : Coût des principales exonérations fiscales applicables en ZRR

Numéro de la dépense fiscale (DFI)	Libellé de la DFI	Montant prévisionnel 2018 (en M€)
220104	Exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRR pour les entreprises créées ou reprises entre le 1 ^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020	144
230602	Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles créées entre le 1 ^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2020 dans les zones d'aide à finalité régionale (ZAFR) ou entre le 1 ^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et de redynamisation urbaine (ZRU)	< 0,5 (part ZRR)
090101	Exonération (de CFE) en faveur de certaines opérations réalisées dans les ZRR	< 0,5
530206	Exonération du droit budgétaire de 2 % de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce dans certaines zones prioritaires d'aménagement du territoire ¹	4
040101	Exonération (de CVAE) en faveur des entreprises réalisant certaines opérations en ZRR en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI	< 0,5
130211	Déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale dans les zones de revitalisation rurale : Dispositif ROBIEN ZRR jusqu'en 2009 et SCELLIER ZRR à compter de 2009 ²	18
110221	Réduction d'impôt au titre des investissements dans le secteur du tourisme ³	1
Montant total prévisionnel 2018 (en M€)		167

Source : Sénat (d'après les données fournies par le Ministère de l'Action et des comptes publics)

¹ Le coût est plus large que celui des seules ZRR, il inclut les acquisitions en ZFU-TE.

² Ce dispositif est fermé depuis le 1^{er} janvier 2013.

³ Ce dispositif est fermé depuis le 1^{er} janvier 2011.