

N° 642
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 mai 2023

PROPOSITION DE LOI

visant à rendre le zonage de revitalisation rurale plus juste et mieux ciblé,

PRÉSENTÉE

Par MM. Rémy POINTEREAU, Jean-François LONGEOT, Didier MANDELLI, Louis-Jean de NICOLAÏ, Bruno RETAILLEAU, Mme Nadine BELLUROT, MM. Cyril PELLEVAL, Philippe TABAROT, François CALVET, Jean BACCI, Pierre MÉDEVIELLE, Pierre-Antoine LEVI, Mmes Laurence MULLER-BRONN, Valérie BOYER, MM. François BONNEAU, Laurent BURGOA, Mme Claudine THOMAS, M. Michel CANÉVET, Mme Patricia DEMAS, MM. André REICHARDT, Jean-Paul PRINCE, Olivier HENNO, Jean Pierre VOGEL, Mmes Sylvie VERMEILLET, Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Laurent SOMON, Jean-Noël CARDOUX, Dany WATTEBLED, Gérard POADJA, Mmes Brigitte DEVÉSA, Marie-Christine CHAUVIN, MM. Patrick CHAUVET, Alain HOUPERT, Daniel CHASSEING, Mmes Catherine BELRHITI, Annick BILLON, MM. Bernard BONNE, Alain CADEC, Mmes Françoise DUMONT, Dominique ESTROSI SASSONE, Marta de CIDRAC, MM. Gilbert BOUCHET, Jean-Raymond HUGONET, Jean SOL, Mme Marie MERCIER, M. Max BRISSON, Mme Frédérique PUISSAT, MM. Philippe MOUILLER, Bruno SIDO, Sébastien MEURANT, Olivier PACCAUD, Mme Marie-Pierre RICHER, MM. Daniel LAURENT, Arnaud BAZIN, Bruno BELIN, Joël GUERRIAU, Mmes Chantal DESEYNE, Jocelyne GUIDEZ, Florence LASSARADE, MM. Cédric PERRIN, Olivier RIETMANN, Jérôme BASCHER, Mme Catherine DI FOLCO, MM. Christian KLINGER, Claude NOUGEIN, Dominique de LEGGE, Mme Vivette LOPEZ, M. Pierre CUYPERS, Mme Martine BERTHET, MM. Yves BOULOUX, Cédric VIAL, Jean-Marc BOYER, Mme Catherine DEROCHE, M. Daniel GREMILLET, Mmes Laure DARCOS, Catherine MORIN-DESAILLY, Denise SAINT-PÉ, Nadège HAVET, Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, Isabelle RAIMOND-PAVERO, MM. Étienne BLANC, Stéphane SAUTAREL, Fabien GENET, Mme Micheline JACQUES et M. Franck MENONVILLE,

Sénateurs et Sénatrices

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis leur création en 1995, les zones de revitalisation rurale (ZRR) sont le fer de lance d'une politique publique d'accompagnement des territoires ruraux qui a fait la preuve de son efficacité. Ce dispositif offre aux élus du bloc communal, attachés à ce zonage, la possibilité de dynamiser les implantations économiques et commerciales sur leur territoire, à travers notamment un régime d'exonérations fiscales et sociales adapté ainsi qu'un soutien financier renforcé de la part de l'État. En 2022, les quelque 17 700 communes classées en ZRR ont bénéficié de 386 M€ de dépenses fiscales.

Au fil des années et des prorogations successives, les contours de la géographie prioritaire de la ruralité ont cependant perdu de leur visibilité et le zonage retenu ne cible plus de façon pertinente et équitable les territoires les plus fragiles. Le maillage actuel souffre, en effet, de nombreuses imperfections : les critères retenus — la densité démographique et le revenu médian — ainsi que leur application à l'échelle intercommunale sont à l'origine d'effets de seuils qui pénalisent les communes qui sont parfois légèrement au-dessus des seuils, mais proches de l'un ou l'autre de ces critères.

En dépit de ces imperfections, il est indispensable de pérenniser ce zonage, qui permet au législateur de mieux prendre en compte l'espace rural dans toutes ses dimensions : dans les territoires à faible densité, un vaste espace entraîne nécessairement des sujétions supplémentaires, particulièrement pour le bloc communal, qui doivent être reconnues et compensées par l'État.

Le classement actuel s'éteindra à la fin de cette année 2023. Le Gouvernement n'a pas d'autre choix que de réformer profondément un dispositif à bout de souffle et de proposer une remise à plat complète du zonage et des bénéficiaires qui lui sont attachés. Dans ce contexte, dans une logique d'anticipation et dans un esprit de responsabilité, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a souhaité

formuler des propositions pour que des critères plus justes et mieux ciblés soient définis dans la continuité de précédents travaux menés en 2019¹.

L'objectif poursuivi participe d'une volonté de simplification que les élus appellent de leur vœu : ce nouveau dispositif pourrait en effet devenir un zonage intégrateur absorbant ou se substituant à d'autres aides et exonérations existantes dans une logique d'efficacité, de cohérence et de simplicité.

La présente proposition de loi concrétise le fruit de cette réflexion : le zonage ZRR rénové doit s'appuyer sur des critères renouvelés et plus nombreux qu'actuellement, afin de mieux cerner les fragilités des territoires ruraux. La nouvelle mouture du zonage intégrerait *a minima* 24 000 communes.

À cet égard, une attention particulière mérite d'être portée aux territoires de montagne soumis à de fortes contraintes topographiques.

Pour mieux répondre aux besoins de revitalisation au plus près des territoires, c'est à la maille communale -et non plus à l'échelle de l'intercommunalité- que les critères doivent s'apprécier. De même, pour différencier les mesures de soutien en fonction des degrés de fragilité des communes, ces critères doivent pouvoir être déclinés en trois niveaux.

Un volet complémentaire dédié aux instruments du zonage (exonérations fiscales, exonérations sociales...) sera nécessaire pour parfaire cette réforme. Une réflexion sur l'automatisme de l'accès aux aides pour tous les bénéficiaires est inévitable afin de limiter le non-recours à des exonérations qui restent encore trop méconnues. En outre, le nouveau zonage, plus dynamique, pourrait mieux intégrer la problématique des logements vacants pour que l'effet d'entraînement bénéficie plus directement aux habitants d'une commune classée en ZRR.

L'**article 1^{er}** modifie donc les critères de classement des communes en ZRR, en prévoyant un critère principal (densité démographique) et un panachage de huit critères secondaires (mesurant le niveau de vie et le cadre de vie) appréciés à la maille communale, dont trois au maximum sont pris en compte.

Les huit critères proposés sont :

- le taux de chômage ;

¹ Rapport d'information n° 41 du 9 octobre 2019, « Sauver les zones de revitalisation rurale (ZRR), un enjeu pour 2020 », présenté par M. Bernard DELCROS, Mme Frédérique ESPAGNAC et M. Rémy POINTEREAU.

- le déclin démographique de la commune ;

- l'accès aux professionnels de santé, mesuré par un indicateur statistique
-l'accessibilité potentielle localisée- pour mieux prendre en compte les difficultés réelles d'accès au soin et appréhender les complexités propres aux déserts médicaux ;

- la part d'agriculteurs et d'artisans ou commerçants dans la population, plus marquée dans les communes rurales ;

- le nombre d'équipements et de services accessibles au public par habitant (188 sont identifiés par l'Insee, par exemple bureaux de poste, commerces, écoles, hôpitaux, gymnases...) ;

- l'âge médian, reflet du vieillissement de la population ;

- le taux de vacance des logements, symptôme d'une dévitalisation du territoire ;

- les contraintes topographiques propres aux territoires de montagne en intégrant parmi les critères secondaires le critère du classement en zone agricole défavorisée (ZAD), zonage incluant zones de montagne et zones défavorisées simples (ZDS) qui englobent les espaces à fortes contraintes géographiques.

Cette règle de décision conduit au classement de 24 000 communes *a minima* réparties en trois catégories différentes, en fonction de leur degré de fragilité.

Ce dispositif est plus simple qu'il n'y paraît : destiné à s'adapter à la diversité des situations des collectivités rurales, il présente l'avantage de ne pas imposer de charge sur les collectivités qui n'ont pas de démarche particulière à effectuer pour être classées en ZRR.

Enfin, l'article 1^{er} intègre ces critères au code général des collectivités territoriales, afin de renforcer la cohérence du dispositif.

L'**article 2** garantit la recevabilité financière de cette proposition de loi.

L'**article 3** précise ses conditions d'entrée en vigueur fixées au 1^{er} janvier 2024.

Proposition de loi visant à rendre le zonage de revitalisation rurale plus juste et mieux ciblé

Article 1^{er}

- ① I. – Le titre I^{er} du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le chapitre unique devient le chapitre I^{er} ;
- ③ 2° Il est ajouté un chapitre II ainsi rédigé :
- ④ « *CHAPITRE II*
- ⑤ « *Zones de revitalisation rurale*
- ⑥ « *Art. L. 1512-1. – I. – Sont classées en zone de revitalisation rurale les communes qui satisfont aux deux conditions suivantes :*
- ⑦ « 1° Une densité de population correspondant aux niveaux 5, 6 et 7 de la grille communale de densité ;
- ⑧ « 2° Soit un taux de chômage supérieur ou égal à la médiane des taux de chômage par commune, soit le cumul d'au moins trois des critères suivants :
- ⑨ « *a)* Une diminution de la population communale observée sur les dix années précédant le renouvellement du classement en application du III du présent article ;
- ⑩ « *b)* Un nombre d'équipements par habitant inférieur ou égal à la médiane du nombre d'équipements par commune ;
- ⑪ « *c)* Une population dont la part d'agriculteurs exploitants et d'artisans, commerçants, chefs d'entreprise est supérieure ou égale à la médiane de la part d'agriculteurs exploitants et d'artisans, commerçants, chefs d'entreprise par commune ;
- ⑫ « *d)* Un indicateur d'accessibilité potentielle localisée aux professionnels de santé inférieur ou égal à la médiane de l'accessibilité potentielle localisée aux professionnels de santé par commune ;
- ⑬ « *e)* Un âge médian de la population supérieur ou égal à la médiane de l'âge médian par commune ;
- ⑭ « *f)* Un taux de vacance de logements supérieur ou égal à la médiane du taux de vacance de logements par commune ;

- ⑮ « g) Un classement en zone agricole défavorisée, au sens du code rural et de la pêche maritime.
- ⑯ « Les données mentionnées au présent I sont établies à partir de celles publiées par l’Institut national de la statistique et des études économiques disponibles au 1^{er} janvier de l’année de classement, à l’exception de l’indicateur d’accessibilité potentielle localisée aux professionnels de santé élaboré par la direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques.
- ⑰ « II. – Les communes classées en zones de revitalisation rurale en application du I du présent article se répartissent en trois catégories suivantes :
- ⑱ « 1° Les communes dans lesquelles le taux de chômage est supérieur à la médiane des communes classées en zone de revitalisation rurale et cumulant trois des critères mentionnés aux a à g du 2° du même I ;
- ⑲ « 2° Les communes dans lesquelles le taux de chômage est supérieur à la médiane des communes classées en zone de revitalisation rurale ou cumulant trois des critères mentionnés aux mêmes a à g ;
- ⑳ « 3° Les communes non mentionnées aux 1° et 2° du présent II.
- ㉑ « III. – Le classement des communes en zone de revitalisation rurale est établi pour six ans, l’année du renouvellement général des conseils municipaux, par arrêté du ministre chargé de l’aménagement du territoire. »
- ㉒ II. – Le II de l’article 1465 A du code général des impôts est abrogé.

Article 2

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l’État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d’une taxe additionnelle à l’accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

Article 3

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024.