



Commission des finances
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

RAPPORT D'INFORMATION SUR L'AVENIR DES ZONES DE REVITALISATION RURALE (ZRR)

Rapport (2019-2020) de M. Bernard Delcros, Mme Frédérique Espagnac
et M. Rémy Pointereau, fait au nom de la commission des finances et de la commission de
l'aménagement du territoire et du développement durable

Ce rapport, examiné par la commission des finances et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable le mercredi 9 octobre 2019, soutient l'objectif d'une prorogation du principal dispositif d'exonération fiscale en vigueur en ZRR jusqu'au 31 décembre 2021, ainsi qu'une prorogation jusqu'au 31 décembre 2021 du bénéfice du classement pour les communes sortantes au 1^{er} juillet 2020. Par ailleurs, il propose des pistes pour une réforme ambitieuse du zonage et une meilleure adaptation du dispositif à la situation des territoires ruraux, par une refonte des critères de classement et des mesures financières associées.

Les échéances de 2020 pour les zones de revitalisation rurale (ZRR) : un risque de désengagement de l'État vis-à-vis des territoires ruraux

Une première réponse pour la ruralité : proroger les ZRR pour construire un nouveau dispositif mieux ciblé et plus efficace

Depuis la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), les zones de revitalisation rurale (ZRR) permettent de reconnaître la spécificité des territoires ruraux les plus fragiles afin de parvenir à un aménagement équilibré du territoire. Au même titre qu'il existe une politique pour les territoires urbains sensibles, à laquelle sont consacrés 513 millions d'euros en 2019, les rapporteurs plaident pour une politique ambitieuse pour la ruralité.

L'urgence est réelle : les incertitudes entretenues par le Gouvernement concernant l'avenir des ZRR sont une source d'inquiétudes pour des territoires qui peinent à conserver ou à améliorer leur attractivité.

Les ZRR sont à la croisée des chemins : au 1^{er} juillet 2020, 4 074 communes sortiront du zonage alors même que leur situation n'a fait l'objet d'aucun réexamen depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2017, de la réforme des ZRR votée en LFR pour 2015. En outre, les dispositifs d'exonération fiscale en ZRR arrivent à échéance au 31 décembre 2020.

Les recommandations du rapport des députées Anne Blanc et Véronique Louwagie, publié en

novembre 2018, visent à supprimer les exonérations fiscales et les allègements de charges sociales, au profit d'une hausse de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Les rapporteurs s'opposent à cette idée, la DETR étant un dispositif de soutien à l'investissement des collectivités là où les ZRR ont une vocation plus générale de soutien direct à l'activité économique et aux services.

Malgré les annonces du Premier ministre, le maintien des ZRR n'est pas inscrit dans le PLF pour 2020. Les rapporteurs demandent que la prorogation des ZRR soit actée dès le PLF 2020 afin de permettre une concertation sereine et ouverte sur la nouvelle géographie prioritaire de la ruralité annoncée par le Gouvernement. Ce préalable permettrait d'associer dans de bonnes conditions les rapporteurs au travail souhaité par le Premier ministre.

La prorogation jusqu'au 31 décembre 2021 doit concerner les communes sortantes à l'été 2020 ainsi que les exonérations fiscales pour que l'ensemble du dispositif ne soit pas menacé. Le Gouvernement doit par ailleurs remettre au Parlement deux rapports d'évaluation des ZRR en juillet et en septembre 2020, dont les conclusions devront être discutées. Il serait donc prématuré et incohérent d'envisager dès maintenant l'extinction progressive des mesures associées au zonage.

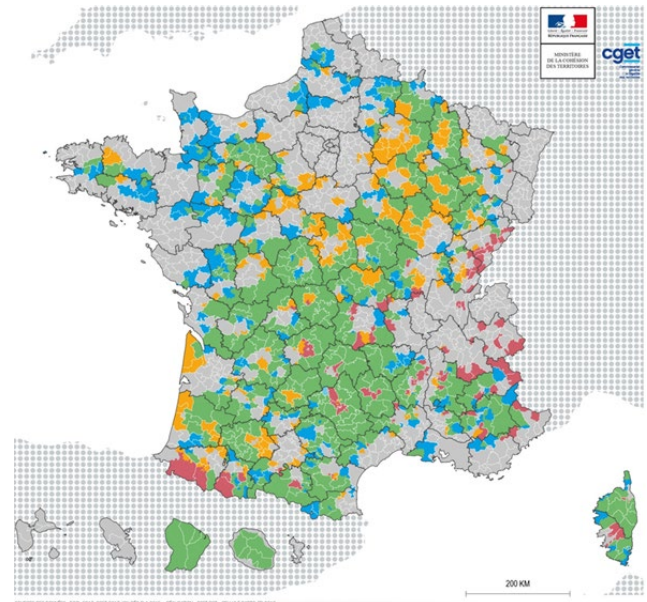
La réforme de 2015 : un équilibre territorial fragilisé par la loi NOTRe

Si l'ambition simplificatrice de la réforme de 2015 était louable, **les rapporteurs regrettent le manque d'anticipation de l'extension des périmètres intercommunaux issue de la loi NOTRe**, qui a profondément redessiné la carte du zonage ZRR. Les exemples sont nombreux et largement reproduits dans le rapport.

En conséquence, **des communes antérieurement classées en ZRR ont perdu le bénéfice du classement lors de la fusion des EPCI** alors même que la situation de ces communes ne s'est pas ou peu améliorée.

Ainsi, **les rapporteurs considèrent qu'il y a eu trop de « gagnants et de perdants » car les mouvements d'entrée et de sortie du classement ont concerné près de 30 % des communes**, ce qui constitue un facteur de déstabilisation et d'incompréhensions.

Enfin, **l'importance du « label ZRR » a été sous-estimée**. C'est la raison pour laquelle le législateur, par l'adoption d'amendements d'origine parlementaire, **avait prorogé le bénéfice du classement ZRR jusqu'au 1^{er} juillet 2020 pour les communes sortantes**, lors de l'examen de la loi dite « Montagne II » en 2016 et lors de l'examen du PLF pour 2018. Il y a désormais 17 976 communes concernées par le classement ZRR, **soit environ 50 % des communes françaises**.



13 902
COMMUNES CLASSÉES EN ZRR

■ Commune stable (classée en 2014 et en 2017)

■ Commune entrante en 2017 (non classée en 2014)

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

Source : CGET

Pour une différenciation territoriale : mieux adapter et proportionner les soutiens publics en ZRR aux spécificités et aux besoins de chaque territoire

Des zonages plus équitables au service d'une action plus juste de soutien à la ruralité

Les rapporteurs sont convaincus de la nécessité d'adopter **une vision plus fine du zonage et souhaitent voir réhabilitée une approche plus qualitative des ZRR**. Aussi, ils proposent de préparer une réforme des ZRR d'ici au 31 décembre 2021, à partir de plusieurs pistes de travail.

En premier lieu, les rapporteurs plaident pour une meilleure prise en compte des fragilités et de la diversité des territoires dans les grands ensembles intercommunaux, en **affinant les critères de classement par secteurs géographiques au sein des intercommunalités**.

Ensuite, les rapporteurs **proposent de s'appuyer sur des critères de classement**

permettant de définir trois niveaux de fragilité pour les territoires ruraux : ZRR1, ZRR2 et ZRR3.

Un **critère principal de densité démographique** et cinq autres critères secondaires et alternatifs permettront de mieux cibler les différents types de ruralité. **Les dispositifs de soutien devront être adaptés à cette nouvelle géographie**.

Les dispositifs en vigueur dans les ZRR, un soutien partiel mais déterminant pour le développement des territoires concernés

Les rapporteurs proposent de partir du bilan des mesures existantes pour proposer un nouveau dispositif dont les moyens devront être proportionnés aux fragilités des territoires.

❶ Les exonérations d'impôt sur les bénéfices

Les exonérations d'impôt sur les bénéfices s'appliquent aux professions libérales et aux entreprises de moins de 11 salariés créées ou reprises en ZRR entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020. Les bénéfices sont intégralement exonérés pendant cinq ans, puis dégressivement les trois années suivantes. Ces exonérations **apportent un soutien transversal à l'économie et aux services dans les territoires.**

L'objectif des exonérations d'impôt est de **compenser le différentiel d'attractivité que subissent les territoires ruraux.** Il s'agit 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.

En 2018 l'exonération fiscale a représenté 144,5 millions d'euros pour 24 000 bénéficiaires, soit une hausse de 17% du nombre de bénéficiaires par rapport à 2017. Loin d'être en perte de vitesse, les exonérations fiscales sont un outil dynamique au service de la revitalisation des territoires situés en ZRR.

Les rapporteurs considèrent que cette mesure **devra être maintenue dans le nouveau zonage,** compte tenu de ses effets positifs sur l'attractivité des territoires ruraux. Toutefois, **les exonérations ne concernant aujourd'hui que l'installation et la reprise d'activités, les rapporteurs considèrent que, dans les territoires les plus fragiles qui seraient classés en ZRR3, la mesure devrait pouvoir être étendue, sous certaines conditions, au maintien d'activités existantes.**

❷ Les exonérations de charges sociales

- L'essentiel du coût des exonérations de cotisations sociales en ZRR correspond à un « stock » de **contrats bénéficiant du dispositif réservé aux organismes d'intérêt général (OIG).** Il s'agit d'une mesure très favorable d'exonération de cotisations patronales, mais seuls les contrats signés avant le 1^{er} novembre 2007 continuent à en bénéficier. Ils représentent plus de 90 % du coût des exonérations de charges en ZRR. Les contrats disparaissant progressivement, l'extinction de cette mesure représente un manque à gagner qui pénalise des structures

fragiles intervenant majoritairement dans le secteur social et médico-social.

- Le deuxième dispositif concerne **les exonérations de cotisations patronales la première année pour les embauches ayant pour conséquence une augmentation nette d'effectif.** Ce régime est ouvert aux entreprises du secteur privé employant 50 personnes au plus (activités artisanales, industrielles, commerciales, libérales ou agricoles) ainsi qu'aux 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 à 2,4 SMIC.

Le renforcement des allègements généraux a contribué à rendre les allègements ZRR **de moins en moins compétitifs sur 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.

❸ Le volet de majoration de dotation

Le dispositif de ZRR 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.

❹ Les bonifications financières

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.** Les rapporteurs considèrent que le **zonage ZRR a vocation à constituer un zonage de référence pour coordonner l'ensemble des actions de l'État et des opérateurs présents dans les territoires ruraux.**

❺ Le soutien direct aux porteurs de projet

Malgré 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.**

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 évolutions 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.

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 secteur géographique 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. 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 et/ou de bâtiments d'exploitation vacants.

Proposition n° 5 : mettre en place un panel de mesures adapté 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 ou 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 aux nouvelles embauches dans certains secteurs d'activité ;
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 confiant à l'ANCT l'animation territoriale du dispositif, et créer une section dédiée aux ZRR au sein de l'Observatoire des territoires.



Bernard Delcros
Rapporteur
Sénateur (Union centriste)
du Cantal



Frédérique Espagnac
Rapporteuse
Sénatrice (Socialiste et républicain)
des Pyrénées-Atlantiques



Rémy Pointereau
Rapporteur
Sénateur (Les Républicains)
du Cher

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html> Téléphone : 01.42.34.23.28

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20