

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

– Présentation, ouverte à la presse, du rapport d'information sur les zones de revitalisation rurale (ZRR) (MM. Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier, rapporteurs) 2

Mercredi
8 octobre 2014
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 2

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence de
M. Jean-Paul
Chanteguet**
Président

La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a présenté **le rapport d'information sur les zones de revitalisation rurale (ZRR) (MM. Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier, rapporteurs).**

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Le 2 octobre 2013, la commission du développement durable a décidé la création d'une mission d'information sur les zones de revitalisation rurale (ZRR) et avait désigné deux co-rapporteurs : MM. Alain Calmette (groupe SRC) et Jean-Pierre Vigier (groupe UMP). Nos rapporteurs ont fait, le 25 février dernier, une première présentation du dispositif des ZRR, afin d'en dresser le bilan et d'en évoquer les perspectives. À l'issue de leurs travaux, ils souhaitent aujourd'hui nous présenter leurs propositions pour réviser le dispositif, en particulier les critères de zonage et la nature des aides fiscales et sociales qui pourraient s'appliquer dans les communes zonées.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Monsieur le Président, Chers collègues, en préambule, nous voudrions tout d'abord remercier la Commission et son Président d'avoir accepté de créer une mission d'information sur les zones de revitalisation rurale (ZRR) et de nous en avoir confié la responsabilité. Au cours de nos travaux qui ont duré près de dix mois, nous avons auditionné plus de soixante personnes dont vous trouverez la liste en annexe et nous avons sollicité le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex-DATAR), que nous remercions tout particulièrement pour sa collaboration.

Je rappelle que les ZRR sont issues depuis 1995 de la volonté du législateur d'introduire une forme de « discrimination positive » en faveur de territoires ruraux confrontés à des difficultés particulières. Des aides spécifiques ont donc été apportées aux communes classées en ZRR depuis 20 ans. En 2013, les ZRR couvraient 14 290 communes. Le dernier arrêté de classement du 30 juillet 2014 a porté ce nombre à 14 691, soit près de 40 % du total des communes françaises et plus de 6 millions d'habitants.

Lors de la présentation de notre communication, le 25 février dernier, nous avons évoqué le contexte dans lequel cette mission intervenait. Notre réflexion initiale était ainsi formulée : quel pouvait être l'avenir des territoires affaiblis et éloignés des métropoles, au moment où s'accroissent les inégalités territoriales et où des contraintes pèsent sur les mécanismes de solidarité financière ?

C'est pourquoi nos premiers travaux se sont attachés à examiner le dispositif en faveur des ZRR sous deux angles : les critères de classement sont-ils pertinents pour appréhender la situation de fragilité des territoires ruraux ? Les aides ont-elles un impact sur le développement économique des territoires bénéficiaires ?

Nous ne reviendrons donc pas sur les éléments que nous avons développés il y a quelques mois. Nous souhaiterions axer notre exposé d'aujourd'hui sur les propositions que nous soumettons autour de 5 thèmes : le zonage des communes, les aides sociales et fiscales, la solidarité financière, les dispositions dérogatoires, l'animation et l'évaluation du dispositif.

Le zonage actuel obéit à des critères fixés en 2005, qui sont au nombre de trois : un critère institutionnel, un critère de faible densité démographique et un critère socio-démographique.

La première conclusion à laquelle nous sommes arrivés est la nécessité de réviser les critères de classement en ZRR qui ne sont plus pertinents, et ce pour de multiples raisons, qui

aboutissent à une dilution des aides et qui sont fragiles sur le plan juridique. De plus, le principe d'une révision tous les cinq ans du classement en ZRR n'est plus appliqué depuis 2005. C'est pourquoi, nous proposons un dispositif resserré, en faveur des communes rurales les plus fragiles, moyennant un mécanisme de sortie progressive pour les communes exclues.

Des travaux de simulation, sollicités auprès du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), ont permis de dégager des pistes de réflexion pour la révision du zonage sur la base de nouveaux critères simples et cumulatifs. Au cours de cette démarche, nous avons conclu à la nécessité : d'abandonner le critère institutionnel d'appartenance à un EPCI à fiscalité propre, qui n'est plus pertinent du fait de l'obligation généralisée d'appartenance des communes à un EPCI ; de ne plus retenir d'indicateur dynamique qui mesure l'évolution démographique ; et de ne pas retenir de nouveaux critères socio-économiques dans la mesure où ils ciblent un seul type de ruralité.

Nous avons donc choisi deux critères, simples et « lisibles » par nos concitoyens, correspondant à la réalité des territoires : la densité démographique et la richesse des habitants. Ces deux critères sont fondés sur une même approche intercommunale.

Pour le critère de densité démographique, seraient zonées toutes les communes d'un EPCI à fiscalité propre dont la densité est inférieure à 50 % de la densité moyenne nationale (soit 58 habitants au km²). Le calcul serait fait sur la base d'un EPCI « fictif » ou « théorique ». Deux solutions sont proposées : soit l'EPCI « fictif » comporte toutes les communes sauf celles de plus de 10 000 habitants ; soit il comporte toutes les communes sauf celles de plus de 10 000 habitants et leurs communes contiguës de plus de 2 500 habitants. Cette seconde hypothèse vise les cas d'une commune urbaine, dotée d'une première couronne de communes qui bénéficient des services du « bourg-centre », mais entourée d'une seconde couronne de communes plus éloignées et à caractère rural affirmé.

Pour le critère de richesse du territoire, seraient zonées les communes dont les habitants ont des revenus inférieurs ou égaux à la médiane des revenus nationaux (soit 19 120 euros par an).

Il n'est pas possible d'indiquer exactement le nombre d'EPCI, de communes et d'habitants qui seraient visés par ces deux critères. Sur la base des estimations disponibles, seraient concernés entre 12 000 et 13 000 communes et près de 5 millions d'habitants.

En ce qui concerne le zonage, deux cas particuliers méritent d'être évoqués. Pour les communes dispensées d'appartenir à un EPCI, notamment les îles composées d'une seule commune, on pourrait imaginer que les critères ne sont pas cumulatifs ou qu'ils sont évalués au niveau communal. En ce qui concerne les départements d'outremer, compte tenu de leur spécificité et de l'hétérogénéité des données relatives aux revenus, les ZRR pourraient y être caractérisées par des critères sociaux, démographiques ou économiques qui tiennent compte de la spécificité des territoires.

L'établissement d'un zonage suppose que soit prévue la sortie progressive des communes. C'est pourquoi, nous proposons que le nouveau zonage soit établi au 1^{er} janvier 2015, pour une période de six ans, avec une révision au 1^{er} janvier 2018, et que soit prévu un délai de deux ans pour une sortie progressive des communes « déclassées ».

Par ce système, les communes sortantes du dispositif continueraient à bénéficier des effets du classement pour une durée de deux ans à partir du 1^{er} janvier 2015 pour celles qui ne

seront pas retenues dans le futur zonage et pour une durée de huit ans pour celles non retenues dans la prochaine révision du zonage fin 2020.

Pour que le classement soit mis en application au 1^{er} janvier 2015 et reste cohérent avec les mandats communautaires, il est nécessaire de modifier la loi avant le 31 décembre 2014. Par ailleurs, il faut prévoir une révision du classement à mi-parcours (c'est-à-dire en 2018) pour prendre en compte les modifications de périmètre des EPCI. Cette révision ne concernerait que l'entrée de communes dans le dispositif jusqu'à la fin de la période de classement (2015-2020).

J'en viens à la deuxième série de propositions relatives aux aides sociales et fiscales.

Les ZRR sont connues pour les exonérations fiscales et sociales auxquelles elles ouvrent droit et qui constituent le cœur du dispositif. Au terme de nos investigations, nous avons recensé au total 18 exonérations fiscales et 3 exonérations sociales. Nous vous invitons à vous reporter aux tableaux de synthèse dans les annexes du rapport.

En ce qui concerne les exonérations sociales, nous proposons : d'une part, de supprimer l'exonération de cotisations sociales pour l'embauche à partir du 1^{er} janvier 2015 (sauf pour les embauches conclues en 2014), compte tenu de son faible intérêt par rapport aux mesures de droit commun, notamment le pacte de responsabilité ; d'autre part, de poursuivre l'exonération de cotisations sociales en faveur des OIG jusqu'à extinction naturelle du dispositif. En effet, il faut reconnaître le manque d'attractivité du dispositif pour les nouvelles embauches et le risque qu'il ne concerne plus que les OIG ayant atteint la taille critique pour ne pas en avoir besoin dans leur décision de recruter.

En ce qui concerne l'extinction naturelle pour l'exonération de cotisations sociales en faveur des OIG, nous avons évolué sur cette question : il est apparu qu'il n'était pas envisageable de supprimer le dispositif en raison des conséquences immédiates sur les organismes bénéficiaires et sur les collectivités ; de plus, la réduction de la taille des OIG bénéficiaires de cette exonération ou la suppression de l'exonération par paliers successifs sur une durée réduite auraient également des conséquences dommageables.

Nous proposons de proroger les mesures d'exonérations fiscales, pour une période d'au moins six ans, notamment le dispositif d'exonération sur les bénéficiaires et l'exonération de plein droit de la contribution économique territoriale. Le délai de six ans (soit de début 2015 à fin 2020) correspond à la durée du classement en ZRR proposé précédemment. La prorogation concernerait avant tout les mesures qui n'ont été reconduites que pour un an, jusqu'au 31 décembre 2014, soit l'exonération IR-IS et l'exonération pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; mais également certaines mesures qui sont, pour l'instant, sans limite temporelle comme l'exonération de droits de mutation à titre onéreux et de cotisation foncière.

Ces dispositifs pourront être complétés par des exonérations facultatives, décidées par les communes ou les intercommunalités et non compensées par l'État, car elles relèvent de la liberté de gestion des collectivités.

En conclusion, j'estime qu'il ne faut pas se focaliser sur le nombre de communes mais qu'il faut prendre en considération leur typologie.

M. Alain Calmette, rapporteur. Poursuivant la série de nos propositions, dans une seconde partie, je souhaiterais évoquer les mesures relatives à la solidarité financière.

Les exonérations fiscales et sociales étant insuffisantes pour renforcer l'attractivité des ZRR, et afin de mieux prendre en compte la problématique plus générale de la ruralité, nous sommes favorables à une réorientation des dépenses actuelles en privilégiant une nouvelle logique : un meilleur fléchage des transferts financiers, des aides à l'ingénierie territoriale et une territorialisation du dispositif.

Tout d'abord, il est nécessaire de sanctuariser les dotations pour les communes classées en ZRR à travers le maintien du niveau de la dotation générale de fonctionnement (DGF). La DGF a un effet péréquateur plus marqué que d'autres dotations, alors que ce n'est pas son objectif, en raison de son montant important et de sa structure qui intègre d'anciennes dotations à effet péréquateur. Son effet est défavorable aux communes les plus rurales, car, en 2014, la dotation aux communes de 500 à 1 000 habitants était de 125 euros contre 314 euros pour les villes de plus de 200 000 habitants. C'est pourquoi le maintien de la DGF est si important. Par ailleurs, nous estimons qu'il conviendra de prendre en compte, dans les critères de répartition de l'augmentation de la DSR – annoncée dans le projet de loi de finances pour 2015 –, le classement des collectivités en ZRR, car l'objectif premier de la DSR est bien la péréquation.

Ensuite, il nous semble important d'engager une refonte de la DETR, d'un montant d'environ 600 millions d'euros en 2014, tant en ce qui concerne les bénéficiaires que les autres actions éligibles, et, dans un premier temps, d'ouvrir la DETR au financement de l'ingénierie territoriale, les collectivités territoriales éprouvant des difficultés à trouver les ressources humaines nécessaires à la gestion des appels à projet. Enfin, dans le cadre d'une vision transversale, nous recommandons de réfléchir à l'instauration d'un fonds unique de revitalisation rurale, à gestion déconcentrée au niveau du département, et dont la dotation de départ, afin d'avoir un effet significatif, pourrait s'élever à un milliard d'euros, soit à peine plus que les différents fonds à caractère général (DETR, FBADT) ou sectoriel comme le FISAC.

En ce qui concerne les recommandations liées aux dispositions dérogatoires à mettre en œuvre dans les ZRR, je souligne la difficulté d'appliquer certaines normes – par exemple celles liées à la sécurité, à l'accessibilité des personnes ou à l'environnement –, qui sont manifestement excessives et irréalisables dans les territoires ruraux.

Quelles sont donc nos propositions dans ce domaine ?

D'une part, autoriser les collectivités locales et les personnes privées relevant des territoires classés en ZRR à mettre en œuvre des mesures de substitution aux normes réglementaires manifestement excessives, permettant de satisfaire à une obligation de résultats, en particulier en matière d'accessibilité des personnes handicapées. Ces mesures seraient étudiées sous le contrôle du préfet de département.

D'autre part, conduire des investigations juridiques pour recenser les mesures d'adaptation possibles liées aux enjeux écologiques en prenant en compte l'apport des ZRR à la qualité globale de l'environnement. Je citerai à titre d'exemple de mesure pénalisante celui de la construction d'une route en forêt et de la nécessaire compensation pour défrichement forestier, qui s'opère au détriment d'une parcelle agricole limitrophe.

La cinquième série de propositions relatives à l'évaluation et au suivi de la politique menée fait suite au constat de l'insuffisance d'informations sur l'ensemble des mesures relatives aux ZRR et du déficit d'évaluation des montants alloués ou des résultats. Nous préconisons d'améliorer l'information des acteurs concernés, sur les mesures existantes et les résultats obtenus ; de faciliter le retour d'expériences pour détecter les facteurs de blocage et les moyens de les lever ; d'améliorer de manière générale la lisibilité des politiques publiques en faveur des territoires zonés.

L'idée initiale était de s'inspirer de ce qui se pratique en matière de la politique de la ville grâce au rôle de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) et de créer un observatoire des ZRR qui permettrait d'évaluer et d'assurer le suivi des politiques publiques menées en faveur des ZRR, de manière continue et régulière. Mais il n'est pas obligatoire de créer pour cela une nouvelle structure et il serait envisageable d'intégrer cet observatoire dans une entité existante comme l'Observatoire des territoires, ce qui conduira à confier un rôle primordial au CGET.

La politique en faveur des ZRR est emblématique d'une politique publique « à la française » qui n'a réussi, ni à éviter la superposition des mesures particulières dans une logique de zonage donc une logique de « guichets », ni à susciter, dans certains cas, la responsabilisation des acteurs locaux.

Les douze premières recommandations du rapport sont de deux ordres : certaines sont précises, notamment celles sur le zonage ou la révision des exonérations ; d'autres visent avant tout à ce que les ZRR soient prises en compte de façon spécifique et que les dispositions de portée générale soient adaptées à la spécificité des territoires.

L'interrogation qui demeure est celle-ci : comment concilier une logique de zonage – nécessaire pour disposer d'un dispositif resserré – avec une logique de projet, qui mobiliserait les collectivités dans une approche territoriale et les ministères concernés dans une approche sectorielle ?

Le zonage en ZRR doit donc constituer la clé d'entrée ou la carte de référence des politiques publiques en faveur de la ruralité à mettre en œuvre. Cela concerne en premier lieu l'État mais aussi les régions, car il nous paraît important que celles-ci aient un rôle dans l'aménagement des territoires infrarégional et prolongent le dispositif en appliquant des politiques différenciées selon leurs propres objectifs.

Ce sera notre treizième et dernière proposition.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je précise que la carte qui vous a été distribuée correspond au zonage actuel, issu de l'arrêté ministériel de juillet 2014, et non à une estimation sur la base de nouveaux critères. Je souhaiterais également indiquer que les ZRR sont issues de la loi dite Pasqua de 1995.

Je remercie les rapporteurs pour la qualité de leurs travaux et de leurs réflexions. J'apprécie particulièrement l'entrée intercommunale du classement qu'ils proposent. Cependant, j'ai du mal à comprendre que la DGF soit maintenue à un niveau communal, alors qu'existe un besoin de clarté et de lisibilité. La treizième proposition qui met en avant le rôle possible des régions voire des départements dans l'aménagement de nos territoires va dans le bon sens, et les difficultés que les rapporteurs ont eues pour évaluer le dispositif soulignent le fait que nous avons besoin de clarification et de simplification.

M. Julien Aubert. M. le Président, je ne peux pas débiter mon intervention sans rappeler que c'est M. Charles Pasqua est à l'origine de la création des ZRR.

Je voudrais ensuite saluer le travail réalisé par les deux rapporteurs qui sont arrivés à des conclusions opérationnelles marquées par le pragmatisme et le siseau du bon sens. Je retiens en particulier la sanctuarisation des dotations, le souci de simplifier et la nécessité d'adopter plus de pragmatisme dans les critères de zonage.

Une ambiguïté demeure, à mes yeux, quant à l'articulation entre les petites communes et l'intercommunalité, les rapporteurs pourront peut-être préciser ce point tout à l'heure.

Ces propositions répondent à une vraie question politique, nous le voyons bien avec les différents travaux sur la sociologie de la France, entre la France du TGV de plus en plus connectée à la mondialisation, la France des villes, qui a beaucoup reçu, et la France rurale, qui se sent exclue, qui voit partir ses services publics. Cette France-là se réjouira, je pense, de voir que notre Commission examine aujourd'hui avec sérieux les outils et les instruments permettant de répondre à ses besoins les plus élémentaires, au moins au plan financier.

M. Yannick Favennec. Je salue à mon tour la qualité du travail effectué par les deux rapporteurs.

La ruralité demeure une réalité démographique, économique et culturelle. Or elle est aujourd'hui non seulement oubliée des politiques publiques, mais certaines mesures prises ont eu des répercussions négatives pour ces territoires.

Le diagnostic que vous dressez des ZRR est à la fois utile et pertinent, c'est un outil essentiel de revitalisation de ces territoires fragiles, où les inégalités se creusent. Dans mon département, la Mayenne, plus d'un tiers des communes sont classées en ZRR, or les critères aujourd'hui utilisés pour le classement ne permettent plus d'appréhender avec justesse le degré de fragilité. Il est donc logique de les réviser, et vos propositions vont donc dans le bon sens, celui de la simplification.

Je note que nous avons enfin aujourd'hui – nous l'avons attendu pendant deux ans ! – un ministre en charge de la ruralité. Reprendra-t-il vos propositions, ce que je souhaite, pour l'attractivité de nos territoires ruraux ?

Mme Brigitte Allain. Le travail fait par nos deux rapporteurs, en particulier sur les principes qui doivent sous-tendre le dispositif, est très éclairant et je les remercie pour leurs propositions. Hier soir, à l'occasion d'un colloque sur les nouvelles ruralités, le géographe Christophe Guilluy notait fort justement qu'un pays qui délaisse 60 % de son territoire ne porte plus la devise de la République.

Votre rapport est à ce titre une réponse appropriée au rapport remis en juillet dernier par M. Alain Bertrand, sénateur de Lozère, à Mme Sylvia Pinel, ministre du Logement et de l'Égalité des territoires dans le cadre de la mission confiée par le Premier ministre, sur l'hyper-ruralité. La solidarité implique en effet de définir des seuils de besoins *a minima* auxquels nous nous devons d'apporter une réponse.

Vous proposez de renoncer à la logique de guichet, qui, si elle a permis de réaliser des investissements, n'a, à mon sens, rien changé pour ce qui concerne la qualité de vie des habitants en milieu rural. J'approuve donc votre proposition de flécher en priorité les

nouveaux financements vers l'ingénierie territoriale et l'animation de ces territoires, au quotidien, car les habitants se sentent dépourvus de tout accompagnement.

Les communautés de communes sont le vecteur idoine pour porter les projets de développement énergétique – dont nous discutons en ce moment dans l'hémicycle de notre Assemblée – ou les projets alimentaires territoriaux, porter un développement social et solidaire ou mettre en place des modes de transports collectifs durables.

M. Jacques Krabal. L'attachement du groupe RRDP à la question de la ruralité n'est plus à prouver ! Je regrette donc que votre rapport n'aborde pas cette question dans sa globalité.

Vos propositions sur les critères sont pragmatiques, elles s'inspirent d'ailleurs des modifications apportées à la politique de la ville. Je souligne toutefois un point de vigilance à avoir, à savoir, pour le critère de richesse, l'impact, sur la moyenne, des hauts revenus. Nous ne pouvons que soutenir votre choix de faire de l'intercommunalité l'axe du dispositif – et d'ailleurs, contrairement à vous, je pense que le financement de l'ingénierie doit leur incomber, plus qu'à la DTER –, ainsi que votre exigence d'une évaluation de ses effets sur la ruralité.

Dans un contexte de renouveau démographique, nous ne pourrions pas faire l'économie d'une réflexion sur la notion de commune rurale, sur les moyens financiers dévolus à la ruralité de demain, sur les domaines d'excellence, comme l'agriculture ou la forêt, qu'elle peut porter, et je regrette l'absence de référence à l'outil créé par la loi Mapam, à savoir les pôles d'équilibre de territoires ruraux (PETR), qui doit être le pendant des métropoles, si l'on veut une ruralité offensive. Cette réflexion est vitale pour redonner de la confiance à ces territoires, où, comme mon département, l'Aisne, l'on voit monter le chômage et le Front National.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Nous attendons beaucoup de la ministre en charge de la ruralité à ce sujet, moi le premier. Je l'ai d'ailleurs invitée à venir s'exprimer devant la Commission, et nous cherchons une date compatible avec son agenda. Je vous remercie de bien vouloir relayer notre envie de l'entendre, cher Jacques ! (*Sourires*)

M. Florent Boudié. Les territoires ruraux ne sont pas oubliés, j'en veux pour preuve, depuis les vingt-quatre derniers mois, l'extension de la politique de la ville à des territoires ruraux et semi-urbains, l'appel à manifestation d'intérêt sur des projets de revitalisation de centres bourgs, doté de 40 à 50 millions d'euros, qui concernera à l'issue de la sélection, en novembre, cinquante projets, ou bien encore les PETR, créés à l'initiative de notre commission, en cours de mise en place.

Je partage la volonté de nos deux rapporteurs de clarifier et de pérenniser les ZRR, en renonçant en particulier à la logique de guichet. Je m'interroge toutefois sur leur choix d'exclure du dispositif les villes centres de plus de 10 000 habitants dans les EPCI identifiés, car ces communes, qui portent l'organisation spatiale, économique, culturelle des territoires ruraux, sont en voie de précarisation profonde, signe de l'appauvrissement de leurs territoires périphériques. Il me semble, d'autre part, qu'il conviendrait d'adosser les ZRR, c'est-à-dire l'engagement de l'État, à une logique de projets territoriaux identifiés. C'est d'ailleurs le sens de votre proposition d'inclure une logique d'intercommunalité. Il faudrait aller plus loin, avec cette logique de projets territoriaux identifiés, soit dans le cadre proposé de l'intercommunalité, soit dans celui des PETR.

M. Guillaume Chevrollier. La fragilisation de ces territoires s'accélère, la situation des communes rurales se détériore, avec la multiplication des normes – la réforme scolaire en est un bel exemple, qui fait peser sur les communes une charge qui relève de l'Éducation nationale –, alors que les dotations de l'État baissent.

Vous doutez, à vous lire, de l'adéquation de la réponse proposée par les ZRR à ces territoires fragiles, puisque vous suggérez une révision des critères de zonage et de classement et que vous admettez le peu de lisibilité sur les retombées des exonérations sociales et fiscales. C'est là un vrai sujet, celui de l'efficacité des dispositifs publics, et donc de la dépense publique, financée par des contribuables excédés par la pression fiscale !

L'État ne doit pas se désengager de ces territoires, mais il conviendrait à mon sens de mieux cibler les aides, et, en tout premier lieu, de simplifier les contraintes qui pèsent sur les petites communes, en proportionnant les normes à leurs moyens et à leur environnement. Vous évoquez ces deux points, mais il faut aller plus loin je crois.

M. Philippe Plisson. Je rejoins volontiers les propos du président Jean-Paul Chanteguet : il est nécessaire que l'intercommunalité, qui aménage le territoire au plus près, dispose de tous les moyens requis pour ce faire. Nous devons structurer les moyens du monde rural autour d'une organisation rationnelle ; j'espère que la future réforme territoriale y pourvoira. Florent Boudié a raison : un territoire doit se constituer en PETR pour proposer un projet concret, émanant du schéma de cohérence territoriale (SCOT), afin d'user des moyens publics avec la plus grande efficacité.

Je voudrais attirer l'attention des rapporteurs sur la situation des territoires rurbains. Comme le principal critère actuel est celui de la densité, des hiatus sont possibles. On peut être peu nombreux et riches, comme par exemple en Sologne ; on peut être nombreux et pauvres, comme dans ma circonscription. En effet, la deuxième couronne des grandes agglomérations attire les populations les plus fragiles des banlieues, abusées par le moindre prix du foncier et par le mythe de la vie au grand air, et qui seulement ensuite découvrent l'isolement, le déficit de services, la pénurie d'emploi et l'absence de transports en commun. Alors certes, la densité s'accroît, mais en retour le revenu moyen chute, l'insécurité progresse et les résultats scolaires sont calamiteux. Je suggère donc que les critères futurs se fondent sur des données objectives : le niveau de revenu, le taux de chômage, l'enclavement, etc. C'est la condition pour sortir les territoires ruraux de leurs difficultés, sans quoi la population, frustrée et abandonnée, n'exorcisera son angoisse que par des comportements électoraux extrêmes.

M. Michel Heinrich. Ce rapport a le grand mérite de nous faire découvrir le maquis des mesures qui concernent les ZRR. J'ai profité des récentes élections sénatoriales pour interroger des maires de mon département : beaucoup ignoraient en quoi consiste le dispositif des ZRR, et certains ignoraient même que leur commune se trouvait en ZRR.

Avez-vous pu apprécier si les actions de nature sociale et fiscale sont effectivement appliquées ou non ? Par exemple, en matière scolaire, il est prévu une scolarisation des enfants de deux ans... Je n'ai pas l'impression que ce soit le cas dans le département des Vosges. En février, vous aviez affirmé vouloir passer d'une logique de guichet à une logique de projet. Vous l'avez peu répété aujourd'hui, mais c'est une idée que je partage et que d'autres, sur tous les bancs, approuvent également.

Il faut se saisir de l'outil des PETR pour développer une politique en faveur des zones fragiles dans le respect du centre-bourg.

Plusieurs députés. Très bien !

M. Michel Heinrich. C'est la condition de la vie dans le monde rural : ces espaces dispensent les services dont la population a besoin. Ils doivent représenter un objectif majeur des politiques publiques. En ce qui concerne l'ingénierie territoriale, je considère qu'elle doit être mise en œuvre au niveau intercommunal, voire à l'échelle du PETR.

Quant à la DGF, je suis d'accord avec le président Jean-Paul Chanteguet. Son efficacité suppose qu'elle vise les intercommunalités et non les communes. On a vu que l'élévation au niveau communautaire de la politique de la ville a fortement amélioré son exercice. Je gage qu'il en sera de même pour la politique en faveur du monde rural.

M. Jean-Yves Caullet. Les ignorants sont une source d'économie. Je suis maire d'une petite ville en ZRR et je sais à quoi sert le dispositif : à aider la structure associative et à construire un tissu de services qui nous a permis, par exemple, d'absorber sans grande difficulté la réforme des rythmes scolaires.

Comme Florent Boudié, je souhaite qu'on se concentre sur des projets nés sur les territoires. Nous ne voulons pas des perspectives tracées par une superstructure qui communique à coup de circulaires de trente-cinq pages écrites par des gens qui ne connaissent pas le terrain et qui se font néanmoins forts de le dynamiser. Les centralismes régionaux sont d'ailleurs, de ce point de vue, souvent plus médiocres que le centralisme national. (*Murmures et rires sur tous les bancs*)

Prenons en compte les performances des territoires : certaines choses seront mieux faites, et à moindre coût, dans les zones rurales. On ne doit pas vivre partout de la même façon, mais adapter l'activité aux avantages comparatifs de chaque lieu. Nous nous enrichirons ainsi collectivement. Je trouve très dangereux le thème de la fragilité car il est délétère. L'aide ne sert pas à survivre ; elle doit servir à mettre en avant ses atouts. Chaque partenaire doit se montrer responsable et valoriser ses atouts pour concourir à l'objectif commun.

L'ingénierie territoriale absorbe des moyens considérables et repose sur des recrutements douteux. (*Murmures*) Les territoires voient déferler des chargés d'études qui appartiennent à la même classe d'âge, qui ont tous suivi les mêmes études, qui parlent d'ailleurs entre eux (*Rires*), mais qui seront ailleurs cinq ans plus tard car leur ambition personnelle suppose de rallier des collectivités toujours plus importantes dans lesquelles ils occuperont toujours des postes administratifs – et toujours pour la plus grande gloire de la ruralité.

M. Laurent Furst. Bravo !

M. Jean-Yves Caullet. Je me demande s'ils ne sont pas à l'origine d'un certain doublonnage, car on répètera inmanquablement qu'il faut poursuivre l'animation territoriale aux pays, on le répètera à l'intercommunalité, et au bout de dix ans on aura sur le terrain cinq personnes qui sont du même âge, qui font la même chose et qui ont les mêmes idées...

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Ils ne sont pas les seuls.

M. Gilles Savary. Le travail des deux rapporteurs présente un grand intérêt. J'ai du respect pour l'œuvre de Charles Pasqua (*Sourires*), certes, mais a-t-on évalué les effets du zonage ? Dans mon département, ceux qui étaient pauvres avant la création des ZRR le sont

davantage encore aujourd'hui. Je n'en accuse pas les ZRR bien sûr, mais je constate leur impuissance à limiter les inégalités, que ce soit par la péréquation ou par la restauration d'une attractivité. Les médecins continuent à désertier les territoires ruraux. Ne faut-il pas faire évoluer notre approche pour savoir comment leur redonner vie, comment financer leur équipement en services ? Car nous n'avons plus beaucoup de ruraux : nous avons des urbains qui vivent à la campagne et qui veulent y trouver les services de la ville – crèches, collèges, transports publics et autres.

Les PETR permettent de poser des diagnostics. Sur mon territoire, l'inspection académique a lancé une prospective sur quinze ans des besoins scolaires. On sait déjà que toutes les ZRR sans exception voient leur population augmenter. Cela suppose des défis à relever et une bonne affectation des moyens. Dans le département de Gironde, je constate que les moyens financiers et fiscaux se concentrent grandement sur l'agglomération. Un espace rural n'a aucune chance de se développer si une zone franche urbaine (ZFU) est créée à quelques dizaines de kilomètres.

Votre rapport ne doit pas être seulement instrumental. Il doit permettre de contribuer concrètement à la réalisation d'objectifs. J'espère que les Assises de la ruralité l'intégreront dans une réflexion globale. Les territoires ont des besoins structurels qui ne pourront être satisfaits par la seule modernisation du mécanisme des ZRR.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Nous sommes confrontés aujourd'hui à des difficultés réelles qui suscitent plusieurs réflexions : sur la réforme territoriale, sur les régions, sur la transition énergétique. Force est de constater que nous n'y voyons pas clair. Qui clarifiera la situation ? Qui portera une vision globale ? La question reste posée.

Mme Catherine Beaubatie. Les propos du président ont traduit le sentiment que je partage avec les commissaires assis à côté de moi depuis le début de la présentation de ce rapport : même s'il contient de nombreuses informations sur les territoires ruraux, il n'établit que très peu de liens avec d'autres politiques que nous menons. Les rapporteurs nous apprennent que trente-cinq articles de loi, trois ordonnances, vingt-cinq décrets, six arrêtés, cinq circulaires et dix codes traitent des ZRR. C'est, à tout le moins, excessif : les territoires n'ont pas de visibilité.

Comment articuler ce rapport riche, dense et pertinent, avec les projets de loi de transition énergétique et de nouvelle organisation territoriale de la République ? Il serait bon que nous nous posions la question de l'empilement sur le terrain de dispositifs finalement inefficaces et qui, néanmoins, se perpétuent.

M. Martial Saddier. Je félicite moi aussi les auteurs de ce rapport qui honore le Parlement. Notre mission de contrôle de l'action et de la dépense publiques est aussi importante que la fonction de législation.

Je veux témoigner mon admiration au président Jean-Paul Chanteguet : après toute une nuit de débat dans l'hémicycle, sa mémoire ne le trahit pas et il se souvient de l'œuvre de Charles Pasqua en faveur de la ruralité (*Sourires*). Je souhaite, pour ma part, mentionner le nom du rapporteur de la loi : c'était M. Patrick Ollier, un montagnard, et je ne pense pas que ce soit un hasard car l'impulsion délivrée par la loi du 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne, a été décisive. Je ne suis pas certain, d'ailleurs, qu'une politique en faveur de la ruralité eût pu naître à l'époque sans la mobilisation des élus montagnards.

La France est riche de la diversité de ses territoires et de ses habitants. C'est l'alliance de la montagne, de la ruralité, des littoraux et des villes qui fait de notre pays la cinquième puissance mondiale. Les ZRR consistaient à valoriser des espaces et non à les montrer du doigt. Je suis d'accord pour que les politiques publiques évitent l'écueil du saupoudrage et pour qu'elles servent de levier à une mobilisation générale. Parlons de projet plutôt que de guichet !

Les rapporteurs ont-ils procédé à l'étude de l'impact d'un changement de périmètre des ZRR sur les zones de montagne ? Comment prendre en compte la notion de handicap naturel si les critères de délimitation devaient évoluer ?

Mme Michèle Bonneton. Je remercie les rapporteurs de leur travail et le président de m'accueillir dans cette commission. Ce débat offre l'occasion de s'interroger sur notre approche de la ruralité. Les rapporteurs ont privilégié l'intercommunalité, ce qui me semble pertinent et aller dans le sens de l'histoire. Je suis convaincue de l'importance des projets de territoire pour éviter la logique de guichet et développer une vision d'avenir dans laquelle les habitants peuvent – et doivent – s'inscrire.

Le critère de revenu me semble délicat à manier car les moyennes dissimulent parfois des écarts importants. Il pourrait être plus intéressant de retenir une médiane ou de prévoir qu'un certain pourcentage de population en deçà d'un certain seuil de revenu déclenche automatiquement le dispositif.

Vous choisissez de retirer de l'intercommunalité les communes de plus de dix mille habitants avant d'effectuer vos calculs. Cette barrière est-elle bien choisie ? Qu'en est-il des petits pôles d'équilibre de quelques milliers d'habitants, ces petits bourgs très répandus dans nos campagnes et qui présentent à peu près les mêmes caractéristiques que les ZRR – espaces fragiles et périurbains. Les moyens des collectivités diminuent nettement alors que les besoins augmentent et que les services publics s'éloignent. Je forme le vœu que ces zones ne soient pas oubliées de l'action publique.

M. Alain Calmette, rapporteur. Nous n'avons pas recensé l'ensemble des difficultés auxquelles la ruralité se trouve confrontée. La commission nous a donné mandat pour réfléchir à la pertinence du dispositif des ZRR, et nous avons respecté cette lettre de mission même si nous avons un peu élargi nos conclusions. Dans le cas contraire, notre rapport aurait été totalement différent.

L'intercommunalité est la seule structure capable de porter un projet de développement d'un territoire. Dès lors que nous avons sélectionné ce point d'entrée, et dans la mesure où nous retenons des critères cumulatifs simples – densité et pauvreté –, conserver les villes-centres aboutissait à exclure la plupart des intercommunalités du dispositif ZRR. Si la ville-centre compte 60 % des habitants, la prendre en compte revient à nier la situation des petites communes situées à une trentaine de kilomètres qui lui sont rattachées. Les « EPCI fictifs » permettent de corriger ce biais en neutralisant les villes de dix mille habitants. La capacité des bourgs-centres à mailler des territoires interstitiels est certes fondamentale, mais c'est un autre sujet que le nôtre.

En respectant les critères proposés, le dispositif embrasserait treize mille communes et six millions d'habitants, soit 8 % de la population. Ceci nous permet de sélectionner les espaces ruraux, mais d'intégrer davantage que ce que propose le sénateur Bertrand dans son rapport sur l'hyper-ruralité qu'il limite à trois millions de personnes.

Les exonérations fiscales et sociales dont bénéficient les ZRR, que nous proposons de supprimer pour certaines et de conserver pour d'autres, ne répondent pas du tout à ces critères. On est vraiment dans une logique de guichet aujourd'hui. Sur les quinze mille communes concernées, je doute qu'une moitié ait sur son territoire quelque chose qui puisse profiter du dispositif ZRR. On reste souvent dans l'ordre du symbole. La masse financière en jeu est estimée de l'ordre de 500 millions d'euros, mais on parle plus vraisemblablement de 230 millions d'euros. Une refonte de la DETR dans une logique de projet permettrait de dynamiser les territoires à moyens constants.

L'ingénierie territoriale est une demande forte des personnes que nous avons auditionnées. Beaucoup de territoires sont démunis dès qu'ils doivent candidater dans des appels à projets. L'État pourrait avoir un rôle à jouer.

La politique de la ruralité ne se borne ni aux ZRR ni à l'organisation institutionnelle départementale. C'est un ensemble, et nous souhaitons que ce rapport contribue à la réflexion globale.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Notre rapport ne traite que du zonage ZRR, il ne traite pas de la ruralité dans sa globalité. Aujourd'hui, cette question relève du ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de la ruralité. Pour pouvoir envisager celle-ci de manière globale, ne faudrait-il pas créer un ministère ou un secrétariat d'État dont la ruralité serait le domaine de compétence unique ?

Nous défendons la sanctuarisation de la dotation globale de fonctionnement eu égard au poids des petites communes en milieu rural. Certes, des regroupements et des intercommunalités devront être organisés. Mais une baisse de la DGF affecterait gravement des collectivités dont les équilibres financiers sont précaires, alors même que leur contribution au maintien de liens sociaux et territoriaux avec la population est fondamentale.

La question du devenir des ZRR se heurte au manque crucial d'évaluation des retombées de ce mécanisme. Il s'agit là d'une nécessité absolue, si nous voulons pouvoir le faire évoluer de manière à le rendre plus efficace. Pourquoi ne pas prévoir une case « ZRR » à cocher sur les imprimés fiscaux, ce qui permettrait d'identifier les populations concernées et d'établir ces bilans qui nous font tant défaut ?

Le seuil de dix mille habitants que nous avons retenu correspond à celui d'une ruralité réaliste, celui où les commerces, services, écoles, etc., doivent être maintenus.

S'agissant enfin d'ingénierie, faut-il rappeler que les petites communes rurales souffrent d'un manque préoccupant de moyens et de capacités d'expertise ? Si cette ingénierie ne se développe pas au niveau des intercommunalités, avec un soutien des pouvoirs publics, c'est bien l'ensemble du territoire qui risque d'en pâtir.



M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je félicite de nouveau les rapporteurs pour la qualité de leur travail et je remercie ceux qui y ont brillamment contribué.

À l'issue de notre débat, je constate l'avis favorable et unanime de la commission à la publication du rapport d'information.



Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mercredi 8 octobre 2014 à 9 h 30

Présents. - Mme Sylviane Alaux, M. Julien Aubert, M. Serge Bardy, Mme Catherine Beaubatie, M. Jacques Alain Bénisti, M. Philippe Bies, M. Florent Boudié, M. Christophe Bouillon, M. Jean-Louis Bricout, Mme Sabine Buis, M. Vincent Burroni, M. Alain Calmette, M. Yann Capet, M. Jean-Yves Cullet, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Luc Chatel, M. Guillaume Chevrollier, M. Jean-Jacques Cotel, M. Gérard Darmanin, Mme Florence Delaunay, M. Stéphane Demilly, Mme Françoise Dubois, M. Philippe Duron, Mme Sophie Errante, M. Olivier Falorni, M. Yannick Favennec, M. Jean-Marc Fournel, M. Laurent Furst, Mme Geneviève Gaillard, M. Claude de Ganay, M. Alain Gest, M. Charles-Ange Ginesy, M. Michel Heinrich, M. Jacques Kossowski, M. Jacques Krabal, Mme Valérie Lacroute, M. Alain Leboeuf, Mme Viviane Le Dissez, M. Arnaud Leroy, M. Michel Lesage, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Philippe Martin, M. Robert Olive, M. Rémi Pavros, M. Philippe Plisson, M. Christophe Priou, Mme Catherine Quéré, Mme Sophie Rohfritsch, M. Martial Saddier, M. Gilles Savary, M. Thierry Solère, Mme Suzanne Tallard, M. Jean-Pierre Vigier

Excusés. - Mme Laurence Abeille, M. Yves Albarello, Mme Chantal Berthelot, M. Christian Jacob, M. Franck Marlin, M. Yves Nicolin, M. Napole Polutélé, M. Jean-Marie Sermier, M. Gabriel Serville

Assistaient également à la réunion. - Mme Brigitte Allain, Mme Michèle Bonneton, M. Xavier Breton, Mme Laure de La Raudière, M. Philippe Noguès, M. Lionel Tardy