



N° 2251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2014

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

en application de l'article 145 du Règlement

sur les **zones de revitalisation rurale (ZRR)**

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. ALAIN CALMETTE et JEAN-PIERRE VIGIER

Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LE BILAN D'UN DISPOSITIF INITIALEMENT AMBITIEUX	11
A. LES CRITÈRES DE CLASSEMENT EN ZRR DOIVENT ÉVOLUER	11
1. La carte des ZRR couvre largement le territoire.....	11
2. Les critères de classement reposent sur une approche démographique et institutionnelle.....	14
a. Depuis 1995, des zones en déclin démographique	14
b. À partir de 2005, la volonté d'encourager l'essor de l'intercommunalité	16
B. UN ZONAGE EN SURSIS	20
1. Des critères de classement obsolètes	20
a. Un zonage de plus en plus dilué	20
b. Un classement en ZRR gelé	20
c. Le « replâtrage » de l'été 2013 et ses conséquences.....	22
d. Un zonage fragile juridiquement.....	24
2. L'approche démographique seule est insuffisante pour refléter la fragilité des territoires ruraux.....	27
a. Certes, le critère de faible densité demeure pertinent	27
b. Mais le déclin démographique ne peut, à lui seul, déterminer la fragilité d'un territoire.....	27
C. LES AIDES ET LES MESURES EN ZRR : DES POLITIQUES INSCRITES DANS UNE LOGIQUE D'AVANTAGE SECTORIELLE QUE TERRITORIALE	32
1. Une pléiade de normes hétéroclites et souvent ponctuelles.....	32
2. Un dispositif hétérogène d'exonérations fiscales et sociales.....	34
a. Un régime d'exonérations fiscales complexes	34
b. Des exonérations de cotisations sociales de plus en plus resserrées.....	36

D. DES EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES « SUR LA SELLETTE »	39
1. L'insuffisance de suivi des dispositifs d'exonération.....	39
2. Un coût près de deux fois moindre que les dernières estimations officielles	41
3. La faible efficacité des exonérations sur l'activité et l'emploi	44
a. Des effets sur l'emploi difficilement mesurables	44
b. Un impact limité sur les TPE et PME.....	45
c. Les facteurs explicatifs.....	46
4. Une efficacité variable selon les secteurs d'activité	48
a. Un fort développement de l'offre de tourisme	48
b. Des mesures inefficaces pour lutter contre le déficit des professions de la santé ...	49
c. Un rôle essentiel dans l'animation du tissu social	49
II. LES PRÉCONISATIONS DE VOS RAPPORTEURS.....	52
A. LE MAINTIEN D'UN DISPOSITIF D'AIDE AUX TERRITOIRES RURAUX LES PLUS FRAGILES EST INDISPENSABLE	52
1. Un impératif constitutionnel : défendre le principe d'égalité	53
2. Un impératif économique : lutter contre les effets de la mondialisation et de la crise	54
a. Une concentration des richesses inhérente à la mondialisation.....	54
b. Les effets de la crise	55
c. Une crise politique : la tentation de l'extrémisme	57
3. Un impératif stratégique : préserver le capital économique et environnemental de la France	59
B. LA RÉVISION DU ZONAGE	63
1. Le maintien de deux critères simples et cumulatifs.....	64
2. La sortie progressive des ZRR.....	65
C. LA RÉVISION DES AIDES.....	66
1. Les exonérations sociales.....	66
a. La fin de l'exonération de cotisations sociales pour les embauches, remplacées par les mesures de droit commun	66
b. La poursuite de l'exonération de cotisations sociales en faveur des OIG.....	67
2. Le moratoire des exonérations fiscales.....	68
3. Le changement de logique	69
a. Le renforcement et le fléchage des interventions financières de l'État	69
b. Le soutien à l'ingénierie territoriale des territoires.....	71
c. La territorialisation du dispositif	72

D. LES MESURES DE SIMPLIFICATION	74
1. Une question particulièrement sensible en France.....	74
2. Les tentatives de simplification	76
E. L'ÉVALUATION ET LE SUIVI DE LA POLITIQUE MENÉE.....	80
1. Le pilotage interministériel	80
2. La création d'un observatoire des ZRR	81
PRINCIPALES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	85
1. Le zonage.....	85
2. Les aides sociales et fiscales.....	85
3. Les recommandations nouvelles de solidarité financière	85
4. Les recommandations nouvelles de dispositions dérogatoires	86
5. Les recommandations nouvelles d'animation et d'évaluation.....	86
6. Recommandation générale.....	86
TRAVAUX EN COMMISSION	87
I. COMMUNICATION DEVANT LA COMMISSION	87
II. EXAMEN DU RAPPORT D'INFORMATION.....	101
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	117
ANNEXES	121
ANNEXE 1 : EXONÉRATIONS FISCALES APPLICABLES EN ZRR	123
ANNEXE 2 : EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES APPLICABLES EN ZRR.....	134
ANNEXE 3 : DISPOSITIONS CODIFIÉES APPLICABLES EN ZRR	137
ANNEXE 4 : DISPOSITIONS NON CODIFIÉES APPLICABLES EN ZRR.....	141
ANNEXE 5 : TRAVAUX DE SIMULATION SUR LE ZONAGE	144
ANNEXE 6 : TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT	147
ANNEXE 7 : MESURES DE SIMPLIFICATION DES NORMES	149
PROPOSITIONS PRÉSENTÉES DANS LE CADRE DU RAPPORT DE LA MISSION DE LUTTE CONTRE L'INFLATION NORMATIVE.....	153

INTRODUCTION

Lors de sa réunion du 2 octobre 2013, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a décidé de créer en son sein une mission d'information sur les zones de revitalisation rurale (ZRR), dont elle a nous confié la responsabilité.

Sous l'effet de la mondialisation, on assiste actuellement à une métropolisation croissante du territoire national. Principal moteur de la croissance française, les métropoles constituent le cœur des zones d'emploi marchandes dynamiques. Le phénomène de métropolisation va de pair avec le développement de l'urbanisation et de la péri-urbanisation, la ville exerçant une attractivité « écrasante » sur l'économie. À l'avenir, cette situation pourrait s'accroître, les activités particulièrement compétitives sur le plan mondial étant de plus en plus concentrées dans et autour des grandes métropoles.

Le législateur en a d'ailleurs tiré les conséquences, en permettant, au travers de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, de conforter la dynamique urbaine en consacrant le rôle des métropoles.

Dans la compétition mondiale à l'œuvre, quel peut être, de ce fait, l'avenir des territoires éloignés des métropoles ? Ces dernières sont-elles appelées à servir de « locomotive » en exerçant un effet d'entraînement sur le reste du pays ou vont-elles au contraire, en concentrant la croissance et les activités d'avenir, accentuer les inégalités territoriales ?

En germe sous l'effet de la mondialisation, la montée des inégalités territoriales s'est accentuée depuis la crise de 2008.

Celle-ci a, d'une part, fragilisé les territoires historiques et traditionnels d'implantation industrielle et, d'autre part, s'est traduite par un choc asymétrique, se concentrant sur le Nord-Est de la France et le long de la « diagonale du vide ». Un cinquième de la population française vit, de fait, dans des territoires en déclin ou en difficulté.

Phénomène plus grave encore : la crise pourrait affaiblir les mécanismes de redistribution qui ont contribué, pendant plusieurs décennies, à la dynamique d'égalisation des territoires.

Les budgets de l'État et de la Sécurité sociale ont, en effet, constitué un puissant instrument de solidarité et de cohésion territoriales, à l'origine de la réduction continue des disparités interterritoriales de revenu par habitant. Les contraintes pesant sur la dépense publique, conjuguées à un fort ralentissement de la croissance, risquent à l'avenir de peser sur ces mécanismes de solidarité, voire de déboucher sur une accentuation de la fracture territoriale.

Les territoires éloignés des dynamiques économiques sont-ils, pour autant, condamnés au déclin ? Les pouvoirs publics peuvent-ils se résoudre à une « dualisation » des territoires, avec d'un côté ceux tournés vers la concurrence internationale et de l'autre des territoires qui seraient relégués ?

L'aggravation des inégalités territoriales devrait, au contraire, rendre encore plus nécessaire le principe d'une politique active d'aménagement du territoire, pour assurer le principe d'égalité des chances de chaque citoyen et une mise en valeur équilibrée du territoire de la République.

Dans un pays de tradition rurale comme la France, cette question vaut tout particulièrement pour les territoires ruraux. Certes, ceux-ci connaissent une diversification croissante, voire un regain d'attractivité pour certaines régions, souvent lié au dynamisme des zones urbaines qu'ils entourent. Pour autant, une forme persistante de fragilité demeure au sein de ces territoires, essentiellement dans les zones de faible densité, dont beaucoup « souffrent en silence ».

*

Dans ces espaces de faible densité, le développement suppose le maintien des populations et donc une politique volontariste en faveur de la préservation des activités économiques existantes et du maintien du tissu social. Pour renforcer l'attractivité de ces territoires ruraux les plus fragiles, des instruments existent, parmi lesquels figurent les zones de revitalisation rurale.

Instaurées en 1995 par les articles 42 et 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), les ZRR constituent une première forme de discrimination positive en faveur de territoires confrontés à « *des difficultés particulières* ».

En 1995, le législateur entendait mener⁽¹⁾ « *des politiques renforcées et différenciées de développement [...] dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux* », zones parmi lesquelles figuraient les ZRR eu égard aux « *difficultés particulières* » qu'elles rencontraient. La solidarité nationale devait s'y exercer de manière efficace et lisible, afin d'assurer « *aux habitants des zones de revitalisation rurale des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire* »⁽²⁾.

Des aides spécifiques, dont les plus connues reposent sur des exonérations fiscales et sociales, ont donc été apportées aux communes classées en ZRR. En 2005, dans le cadre de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, a été réaffirmée la volonté d'agir en faveur des territoires ruraux les plus fragiles.

(1) Article 42 de la loi 95-115 précitée.

(2) Article 61 de la loi 95-115 précitée.

Près de vingt ans après l'instauration des ZRR, face aux difficultés de territoires ruraux de plus en plus isolés, il convient de s'interroger sur le point de savoir si les ZRR contribuent ou non à une politique d'égalité des territoires. Quelle est l'efficacité réelle de cet instrument ? De la réponse à cette interrogation dépend la perspective de renforcer – ou non – cet outil, afin d'en faire un instrument efficace d'égalité des chances des territoires.

Connues, mais reposant sur des dispositions complexes qui nuisent à leur lisibilité, les ZRR sont revenues sur le devant de la scène à l'été 2013. Près de 2 000 communes ont été brutalement sorties du classement alors que leur situation économique n'avait pas évolué, avant d'être finalement réintégrées. Cet épisode a souligné l'attachement des élus au maintien d'un dispositif perçu comme un symbole des politiques d'équité des territoires.

Au-delà de cet attachement, dans un contexte de raréfaction de la dépense publique, il est temps d'analyser la pertinence des dispositifs applicables en ZRR : sont-ils en mesure de renforcer effectivement l'attractivité des territoires ruraux les plus fragiles ?

*

Au terme des premiers mois de leurs travaux, vos rapporteurs ont souhaité établir un état des lieux, en examinant cette question sous deux angles : les critères de classement en ZRR sont-ils pertinents pour appréhender la situation de fragilité des territoires ruraux ? Les aides allouées et les mesures mises en œuvre impactent-elles réellement le développement économique des territoires bénéficiaires et sont-elles globalement efficaces pour atteindre les objectifs assignés au dispositif ? C'est pourquoi ils ont présenté une première communication à la commission du développement durable, le 25 février dernier.

L'organisation des prochaines « Assises des ruralités » en octobre et en novembre – annoncées par le Premier ministre, M. Manuel Valls, comme l'occasion pour l'État de « *repenser sa présence dans les territoires ruraux* » –, la tenue d'un comité interministériel à l'égalité des territoires en novembre et le prochain examen du projet de loi de réforme territoriale conduisent vos rapporteurs à présenter maintenant leurs propositions pour conforter un dispositif en l'adaptant et en le simplifiant.

I. LE BILAN D'UN DISPOSITIF INITIALEMENT AMBITIEUX

A. LES CRITÈRES DE CLASSEMENT EN ZRR DOIVENT ÉVOLUER

1. La carte des ZRR couvre largement le territoire

- *Une répartition autour d'un axe Sud-Ouest / Nord-Est*

En 2013, les ZRR couvraient 14 290 communes. Le dernier arrêté de classement du 30 juillet 2014, en faisant entrer 401 nouvelles communes dans le dispositif, a porté ce nombre à 14 691 communes.

Elles concernent à ce titre 6,355 millions d'habitants, soit près de 10 % de la population française totale.

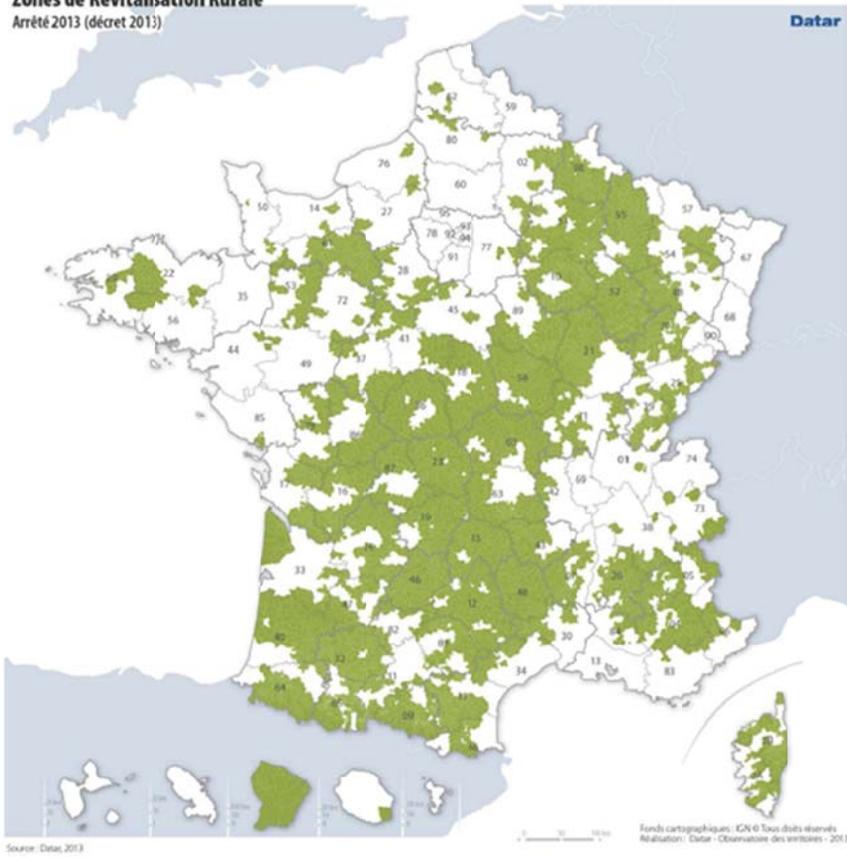
Comme l'indique la carte ci-dessous, les ZRR sont principalement réparties sur l'axe Sud-Ouest / Nord-Est qui peut schématiquement être représenté par une droite transversale menant de la région Aquitaine à la région Champagne Ardenne.

S'agissant des DOM, aucune commune n'est classée en ZRR en Guadeloupe, en Martinique et à Mayotte, tandis que la totalité des 22 communes de Guyane relève de ce zonage, ainsi qu'une seule commune à La Réunion.

Dix régions voient plus de 50 % de leurs communes classées en ZRR : il s'agit de l'Aquitaine, de l'Auvergne, de la Bourgogne, de la Champagne-Ardenne, de la Corse, de la Guyane, du Languedoc-Roussillon, du Limousin, de la région de Midi-Pyrénées et du Poitou-Charentes.

Quatre régions (Auvergne, Champagne-Ardenne, Limousin, Midi-Pyrénées) ont plus du tiers de leurs habitants qui relèvent de communes classées en ZRR.

Zones de Revitalisation Rurale
Arrêté 2013 (décret 2013)



■ Communes classées en ZRR (14 290)

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex DATAR)

COMMUNES CLASSÉES EN ZRR EN 2013 PAR RÉGION

Régions	communes en ZRR ⁽¹⁾		Habitants en ZRR ⁽¹⁾	
	En nombre	En % du nombre de communes de la région	En nombre	En % du nombre d'habitants de la région
Alsace	0	-	-	-
Aquitaine	1 208	52,61	685 897	21,39
Auvergne	969	73,97	491 546	36,57
Basse-Normandie	454	25,06	169 196	11,50
Bourgogne	1 188	58,06	424 591	25,85
Bretagne	133	10,47	113 822	3,58
Centre	881	47,85	517 987	20,40
Champagne-Ardenne	1 414	72,36	458 824	34,29
Corse	207	57,50	83 277	27,24
Franche-Comté	789	44,20	194 542	16,65
Guadeloupe	0	-	-	-
Guyane	22	100,00	224 469	100,00
Haute-Normandie	82	5,78	26 544	1,45
Ile-de-France	27	2,11	13 489	0,12
Languedoc-Roussillon	776	50,23	289 691	11,10
Limousin	626	83,80	345 562	46,59
Lorraine	1 040	44,48	309 236	13,16
Martinique	0	-	-	-
Mayotte	0	-	-	-
Midi-Pyrénées	2 139	70,83	932 459	32,57
Nord-Pas-de-Calais	43	2,78	11 928	0,30
Pays de la Loire	229	15,31	154 699	4,37
Picardie	284	12,40	74 773	3,91
Poitou-Charentes	841	57,60	438 497	24,91
Provence-Alpes-Côte d'Azur	362	37,79	158 813	3,25
Réunion	1	4,17	5 100	0,62
Rhône-Alpes	575	20,01	230 279	3,73
Total national	14 290	38,96	6 355 221	9,88

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

(1) Sur la base du recensement général de la population de 2009.

- *Un zonage concentré sur les très petites communes*

Ce sont essentiellement les communes de moins de 500 habitants qui sont classées en ZRR, et notamment les communes de moins de 250 habitants. Les communes classées en ZRR représentent ainsi, respectivement, 74 % et 60 % des communes comprises entre 1 et 100 habitants et entre 101 et 250 habitants.

COMMUNES EN ZRR PAR CLASSE DE POPULATION EN 2013

classe de population (habitants)	nombre communes en ZRR	en % du nombre de communes de la classe concernée	population 2009	% population 2009 de la classe concernée
1 - 100	2 680	74,18	174 136	73,21
101 - 250	5 145	60,37	860 768	58,99
251 - 500	3 328	41,71	1 167 717	40,77
501 - 1 000	1 949	27,93	1 339 655	27,20
1 001 - 2 000	827	18,35	1 120 326	17,81
2 001 - 3 000	174	10,65	418 986	10,55
3 001 - 5 000	104	7,37	384 998	7,15
5 001 - 10 000	55	5,09	366 742	4,92
10 001 - 20 001 ⁽¹⁾	20	3,98	275 225	3,93
20 001 - 60 000 ⁽²⁾	8	2,26	246 668	2,10
sup 60 001	0	-	-	-
TOTAL	14 290	38,97	6 355 221	9,88

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

2. Les critères de classement reposent sur une approche démographique et institutionnelle

Ce zonage est le résultat de critères de classement, qui privilégient, depuis 1995, une approche démographique.

a. Depuis 1995, des zones en déclin démographique

Initialement, en application de l'article 42 de la loi n° 95-115 précitée, les communes classées en ZRR ont été définies comme des territoires ruraux

(1) Cahors, Moulins, Remire-Montjoly, Verdun, Tulle, Lourdes, Issoire, Guéret, Vitry-le-François, Issoudun, Yzeure, Mende, Biscarrosse, Briçon, Oloron-Sainte-Marie, Saint-Amand-Montrond, Onet-le-Château, Cosne-Cours-sur-Loire, Ussel, Limoux.

(2) Cayenne, Saint-Laurent-du-Maroni, Mont-de-Marsan, Matoury, Kourou, Rodez, Chaumont, Millau.

caractérisés par leur faible développement économique, confrontés à des difficultés particulières. Les ZRR constituaient un sous-ensemble des territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), au titre « *des difficultés particulières* » qu'elles rencontraient. Les critères édictés à l'article 52 de la loi n° 95-115 pour définir précisément les ZRR ne retenaient que des critères de nature démographique.

À l'exception des communes situées dans les cantons d'une densité démographique inférieure ou égale à cinq habitants au kilomètre carré, classées d'office en ZRR, les communes éligibles devaient répondre aux critères suivants :

- un **critère obligatoire de faible densité démographique** : pour être éligible, la commune devait être incluse dans un arrondissement ayant une densité inférieure ou égale à 33 hab/km² ou dans un canton d'une densité inférieure ou égale à 31 hab/km² ;

- un **critère socio-économique** : l'arrondissement ou le canton de faible densité concerné devait également répondre à au moins un des trois critères socio-économiques suivants :

- avoir connu une perte de population totale entre les deux précédents recensements ;
- ou avoir connu une perte de population active ;
- ou avoir un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale.

Article 52 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT)
(version initiale)

Les zones de revitalisation rurale comprennent les communes appartenant aux territoires ruraux de développement prioritaire et situées soit dans les arrondissements dont la densité démographique est inférieure ou égale à trente-trois habitants au kilomètre carré, soit dans les cantons dont la densité démographique est inférieure ou égale à trente-et-un habitants au kilomètre carré, dès lors que ces arrondissements ou cantons satisfont également à l'un des trois critères suivants :

- a. le déclin de la population totale ;
- b. le déclin de la population active ;
- c. un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale.

Elles comprennent également les communes situées dans les cantons dont la densité démographique est inférieure ou égale à cinq habitants au kilomètre carré.

b. À partir de 2005, la volonté d'encourager l'essor de l'intercommunalité

Les critères d'appartenance aux ZRR ont été révisés dans le cadre de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux précitée.

Afin d'encourager le développement de l'intercommunalité, son article 2, codifié à l'article 1465 A du code général des impôts (CGI), a supprimé le critère d'appartenance à un TRDP pour lui substituer un critère d'appartenance à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Selon un rapport ⁽¹⁾ interministériel de 2009, ce nouveau critère a peu modifié le nombre de communes bénéficiant du classement en ZRR, l'effet attendu étant essentiellement une incitation à intégrer une intercommunalité.

Les communes incluses dans un arrondissement ou un canton caractérisé par une très faible densité de population (inférieure à 6 hab/km²) continuent de relever automatiquement des ZRR. En 2013, 448 communes ont été ainsi classées automatiquement en ZRR en raison de leur très faible densité démographique.

En revanche, les communes éligibles aux ZRR doivent désormais satisfaire les critères cumulatifs suivants, dont les seuils sont fixés par décret ⁽²⁾ :

- un **critère institutionnel** : la commune doit appartenir à un EPCI à fiscalité propre.

Cette mesure visait un double objectif : il s'agissait, d'une part, d'accélérer le mouvement de création des intercommunalités en introduisant une incitation financière nouvelle et, d'autre part, de donner aux intercommunalités un rôle plus actif en ZRR.

Afin de contribuer activement au développement de l'intercommunalité, une disposition spécifique a été introduite en 2005 : les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont au moins la moitié de la population est incluse en ZRR voient la totalité de leurs communes bénéficier de ce classement, y compris si ces communes ne remplissent pas les critères démographiques.

Les EPCI à fiscalité propre ne sont donc pas systématiquement classés en ZRR dans leur intégralité : ceux dont la population en ZRR représente moins de 50 % de la population n'ont qu'une partie de leurs communes classées en ZRR.

(1) *Rapport de novembre 2009 sur l'évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR) établi par l'Inspection générale des affaires sociales, le Conseil général de l'environnement et du développement durable, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales.*

(2) *Deux décrets ont fixé ces seuils : le décret n° 2005-1435 du 21 novembre 2005 et le décret n° 2013-548 du 26 juin 2013.*

En 2013, 862 EPCI ont la totalité ou plus de 50 % de leurs communes classées en ZRR. Ils regroupent 12 756 communes, soit 89 % des communes classées en ZRR.

• un **critère de faible densité démographique**, apprécié au niveau de l'arrondissement, du canton ou de l'EPCI à fiscalité propre.

En application du décret n° 2013-548 du 26 juin 2013, la commune doit relever d'un canton ou d'un EPCI à fiscalité propre dont la densité de population est inférieure à 35 habitants par km², ou d'un arrondissement dont la densité de population est inférieure à 37 habitants par km².

• un **critère socio-démographique** : l'arrondissement, le canton ou l'EPCI à fiscalité propre de faible densité concerné devaient également répondre à au moins un des trois critères suivants :

- un déclin de la population, apprécié au regard de l'écart avec la situation prévalant cinq années auparavant ;
- un déclin de la population active, également apprécié sur la même durée ;
- une forte proportion d'emplois agricoles, fixée par le décret n° 2013-548 précité au double de la moyenne nationale, soit 7,4 % de la population active.

Article 1465 A du code général des impôts

I.- Les zones de revitalisation rurale comprennent les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, incluses dans un arrondissement ou un canton caractérisé par une très faible densité de population ou par une faible densité de population et satisfaisant à l'un des trois critères socio-économiques suivants :

a. un déclin de la population constaté sur l'ensemble de l'arrondissement ou du canton ou dans une majorité de leurs communes dont le chef-lieu ;

b. un déclin de la population active ;

c. une forte proportion d'emplois agricoles.

En outre, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont au moins la moitié de la population est incluse en zone de revitalisation rurale en application des critères définis aux alinéas précédents sont, pour l'ensemble de leur périmètre, inclus dans ces zones.

Les zones de revitalisation rurale comprennent également les communes appartenant au 1^{er} janvier 2005 à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le territoire présente une faible densité de population et satisfait à l'un des trois critères socio-économiques définis aux a, b et c. Si ces communes intègrent un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre non inclus dans les zones de revitalisation rurale, elles conservent le bénéfice de ce classement jusqu'au 31 décembre 2009.

La modification du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale en cours d'année n'emporte d'effet, le cas échéant, qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante.

[....]

III.- Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du II et en particulier les critères et seuils visant à déterminer le périmètre des zones de revitalisation rurale.

Afin d'organiser la prise en compte de ces nouveaux critères ou seuils, une phase transitoire a été prévue par le législateur :

– **par le biais d'une sortie progressive** (« *phasing out* ») : les communes classées en ZRR antérieurement à la promulgation de la loi n° 2005-157 pouvaient conserver le bénéfice de ce classement jusqu'au 31 décembre 2007, délai finalement reporté au 31 décembre 2008⁽¹⁾ : elles disposaient donc d'un délai de trois ans pour s'adapter à la sortie de leur classement en ZRR.

Cette mesure visait ainsi à atténuer les effets d'un déclassement brutal pour cause de franchissement des nouveaux seuils de 2005. Elle s'est appliquée exclusivement à la mise en œuvre de la réforme de 2005.

Cette disposition a été introduite, non pas dans le cadre de la loi n° 2005-157 précitée, mais par l'article 62 de la loi de finances rectificative pour 2005. Elle s'est alors substituée à une autre mesure temporaire prévue à l'article 2 de la loi n° 2005-157, destinée à lever les obstacles au développement de l'intercommunalité. Cette mesure prévoyait que les communes classées en ZRR antérieurement à la promulgation de la loi n° 2005-157, qui intégraient un EPCI à

(1) Article 70 de la loi de finances pour 2007.

fiscalité propre ne relevant pas des ZRR, pouvaient conserver le bénéfice de ce classement jusqu'au 31 décembre 2009.

– **par le biais d'un classement en ZRR à titre conditionnel** : les communes classées en ZRR antérieurement à la promulgation de la loi n° 2005-157 mais n'appartenant pas à un EPCI à fiscalité propre, conservaient le bénéfice de ce classement jusqu'au 31 décembre 2006, date butoir repoussée au 31 décembre 2008 ; elles disposaient donc d'un délai de près de quatre ans pour intégrer un EPCI.

Cette mesure visait ainsi à mettre en cohérence le zonage ZRR avec la carte de l'intercommunalité.

B. UN ZONAGE EN SURSIS

La première question à laquelle vos rapporteurs ont tenté de répondre est celle-ci : les critères retenus en 2005 permettent-ils de déboucher sur un zonage pertinent et dynamique ?

1. Des critères de classement obsolètes

a. Un zonage de plus en plus dilué

Le pourcentage de communes classées en ZRR est en hausse continue depuis 2005, date à laquelle les communes en ZRR représentaient un tiers du total des communes, contre près de 39 % en 2013.

En 2013, près de 47 % des communes rurales sont classées en ZRR. Le taux atteint 58 % pour les communes de montagne.

NOMBRE DE COMMUNES EN ZRR EN 2013

	Nombre de communes	Nombre d'habitants (*)
Communes urbaines ⁽¹⁾ (total)	7 305	50 005 910
dont ZRR	623 soit 8,53 % des communes urbaines	1 757 888
Communes rurales (total)	29 376	12 298 590
dont ZRR	13 667 soit 46,52 % des communes rurales	4 597 333

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

(*) sur la base du recensement de la population de 2009

b. Un classement en ZRR gelé

Faute de mécanisme de sortie progressive, le zonage ZRR est figé depuis 2009.

Certes, chaque année, une mise à jour du zonage intervient par arrêté du ministre en charge de l'aménagement du territoire, afin de prendre en compte les

(1) D'après l'Insee, une commune urbaine est une commune appartenant à une unité urbaine. Les autres communes sont dites rurales. L'unité urbaine est définie comme une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie.

modifications de périmètre des EPCI à fiscalité propre : le pouvoir réglementaire constate ainsi ou non le classement d'une commune en ZRR.

Cette mise à jour du zonage repose exclusivement sur le critère institutionnel, en fonction des créations, des suppressions et des modifications de périmètre des EPCI à fiscalité propre constatées au 31 décembre de l'année précédente. Elle vise également à inclure les communes classées en ZRR car relevant d'un EPCI dont plus de la moitié de la population relève de ce zonage.

En revanche, le classement annuel ne tient pas compte du critère démographique – lequel repose par ailleurs sur des seuils figés, aucune périodicité de révision des seuils n'étant prévue dans le décret n°2013-548 précité – et encore moins de l'évolution du critère socio-démographique.

Ces deux critères sont supposés être appréciés tous les cinq ans, sur la base du dernier recensement de la population. Dans les faits, il n'est plus tenu compte des critères démographique et socio-démographique depuis 2005 pour classer les communes en ZRR. Il n'a ainsi jamais été tenu compte des données induites par le recensement général de la population de 2009 en raison des bouleversements auxquels il aurait conduit.

Le principe d'une révision tous les cinq ans du classement en ZRR au regard des critères démographique et socio-démographique édictés par le législateur n'est donc plus appliqué depuis 2005.

Le dernier classement tenant compte de ces critères dans leur intégralité remonte ainsi à 2005.

Des sorties du dispositif ont bien eu lieu en 2009, mais celles-ci étaient la résultante des mesures transitoires adoptées en 2005, les critères démographique et socio-démographique ayant alors été utilisés pour classer à titre permanent, ou temporaire et conditionnel, les communes dans la perspective d'une mise à jour du classement en 2009.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2009, 729 communes ont été sorties du classement au motif qu'elles n'appartenaient pas à un EPCI à fiscalité propre (classement à titre conditionnel), tout comme 463 autres communes qui, dès 2005, ne répondaient pas aux critères (classement à titre temporaire). Ces sorties ont représenté 9,55 % du total des communes classées en ZRR à cette date (12 479).

Les tentatives engagées pour prendre en compte les données du recensement de la population de 2009 n'ont jamais abouti.

De ce fait, le nombre de communes classées en ZRR a crû mécaniquement depuis 2009 sous l'effet de l'essor de l'intercommunalité. Mais le classement en ZRR ne reflète plus l'évolution démographique et socio-économique des territoires ruraux.

c. Le « replâtrage » de l'été 2013 et ses conséquences

Comme vos rapporteurs l'ont précédemment indiqué, le recensement de la population de 2009 n'a jamais été pris en compte pour réviser le classement en ZRR et ce, dès 2010.

La tentative de 2010 pour prendre en compte les données du dernier recensement de la population aurait conduit à exclure 15 % des communes du zonage. La décision a donc été prise, d'une part, de ne pas procéder à ces sorties massives ⁽¹⁾ et, d'autre part, de mettre en place un groupe de travail ⁽²⁾ commun à l'Assemblée nationale, au Sénat et à la DATAR en vue d'une réflexion sur les modalités de classement en ZRR.

La perspective de voir les travaux de ce groupe de travail déboucher sur de nouveaux critères explique la reconduction à l'identité du classement en ZRR en 2011 et 2012 : il était alors exclu de tenir compte de critères supposés provisoires pour classer temporairement en ZRR des communes qui risquaient de perdre rapidement le bénéfice de cette mesure. Le classement a donc été totalement gelé et des communes qui auraient dû être classées en ZRR ne l'ont pas été.

Les travaux de ce groupe de travail ont débouché sur un relèvement des seuils déterminant les communes à faible densité démographique, consacré dans le décret n° 2013-548 du 26 juin 2013. L'application stricte des textes législatif et réglementaire a alors conduit à classer ⁽³⁾ 12 399 communes en ZRR, dont 1 213 pour la première fois, mais également à exclure du dispositif 1 891 communes. Ces sorties représentaient un mouvement de 15 % en valeur brute et de 5 % en valeur nette. Ce classement tenait compte de l'ensemble des critères applicables : institutionnel, démographique et socio-démographique.

La loi ne prévoyant aucun système progressif, la perte du classement en ZRR aurait pu avoir des conséquences brutales préjudiciables au développement des 1 891 communes concernées, dont la situation de fragilité économique justifiait le maintien du bénéfice du dispositif. Compte tenu de ces conséquences, ces communes ont été réintégrées dans le classement ZRR, par arrêté complémentaire du 24 juillet 2013.

L'année 2013 s'est donc traduite *in fine* par la prise en compte des critères prévus par le législateur pour l'intégration de nouvelles communes dans le zonage

(1) C'est pourquoi l'arrêté de classement du 30 décembre 2010 inclut 1213 nouvelles communes en ZRR au titre des modifications de périmètre d'EPCI mais ne procède à aucune sortie massive de communes du zonage.

(2) Ce groupe de travail était composé, au titre de l'Assemblée nationale, de Mmes Pascale Gruny et Chantal Robin-Rodrigo et MM. André Chassaigne, Charles de Courson, Germinal Peiro, Martial Saddier et, au titre du Sénat, de Mme Renée Nicoux et MM. Jean-Paul Emorine, Gérard Le Cam, Rémy Pointereau et Raymond Vall.

(3) Arrêté de classement du 10 juillet 2013.

ZRR, mais ces critères n'ont pas été appliqués pour déterminer la sortie des communes ne relevant plus – juridiquement – du dispositif.

Par arrêté du 30 juillet 2014, le Gouvernement a intégré 401 nouvelles communes répondant aux critères, dont 201 entrantes car intégrées à un EPCI, et a maintenu, à titre dérogatoire, le bénéfice du classement pour les communes qui auraient dû en sortir.

Cet épisode illustre à lui seul toute l'ambiguïté du dispositif ZRR : il repose sur des critères démographiques et s'applique, à ce titre, aux communes à faible densité et en déclin, mais il est perçu comme un filet de sécurité économique, compte tenu de la nature des aides qu'il permet d'obtenir.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COMMUNES CLASSÉES EN ZRR DEPUIS 2005

Année	Nombre de communes classées en ZRR	Observations
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	
2008 ⁽¹⁾	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	
2011 ⁽²⁾	12 920	
2012	12 920	
2013	14 290	- entrée de 1 213 communes - réintégration de 1 891 communes
2014	14 691	- entrée de 401 communes

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

(1) En 2008, il n'y a pas eu d'arrêté de classement.

(2) En 2011 et 2012, le classement de 2010 a été reconduit à l'identique, une étude étant alors en cours sur les critères de classement.

Les dérogations au classement accordées depuis l'été 2013 montrent les limites des modalités de révision du classement en ZRR :

– le critère d'appartenance à un EPCI à fiscalité propre a été utile jusqu'en 2013 pour encourager le développement de la carte intercommunale mais il perd de son intérêt à compter de 2014, l'ensemble des communes étant désormais couvertes par un EPCI à fiscalité propre ;

– l'appréciation des conditions démographique et socio-démographique n'est *de facto* plus appliquée depuis 2005 ;

– l'actualisation des seuils déterminant la faible densité démographique des communes est laissée à la libre appréciation du pouvoir réglementaire, aucune périodicité de mise à jour n'étant prévue.

Alors que les territoires ruraux ont considérablement évolué depuis 2005, les critères de classement en ZRR – à la fois homogènes et statiques – ne peuvent ni prendre en compte cette évolution, ni refléter la fragilité économique des territoires zonés.

d. Un zonage fragile juridiquement

Depuis les maintiens à titre dérogatoire de communes opérés à l'été 2013 puis à l'été 2014, près de 2 000 communes ⁽¹⁾ sont classées en ZRR alors qu'elles ne répondent plus, sur un plan strictement juridique, aux critères démographique et sociodémographique édictés par décret. Cette situation n'est pas exempte de risque juridique.

Comme l'a très justement souligné l'Assemblée des Communautés de France au cours de son audition, « *un contribuable pourrait tout à fait contester des exonérations opérées au bénéfice d'une entreprise située sur une commune réintégrée dans le zonage alors que les critères posés par le décret ne sont pas respectés pour cette commune* ». Ce raisonnement s'applique à l'ensemble des exonérations fiscales et sociales applicables en ZRR.

Le classement en ZRR ouvrant droit à des majorations de dotations de l'État, « *une commune non zonée pourrait s'estimer pénalisée en matière de DGF perçue et pourrait porter recours contre l'arrêté de réintégration* ».

Les révisions de 2013 et de 2014 ne sauraient perdurer, compte tenu de la fragilité qu'elles induisent sur le fondement juridique des aides octroyées en ZRR.

(1) soit 2 039 communes : 1847 communes maintenues en 2013 (sur les 1 891 zonées en 2013, 44 répondent aux critères en 2014) et 192 maintenues en 2014.

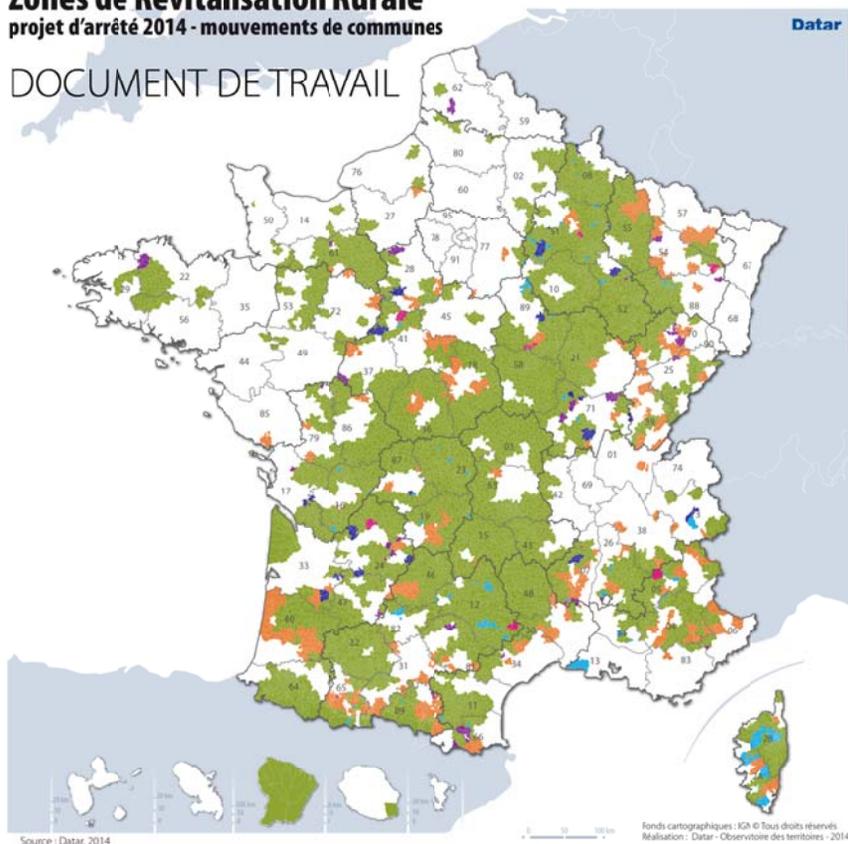
Il convient de revoir au plus tôt les critères du zonage et de saisir l'opportunité de cette révision pour définir des critères de classement cohérents avec la fragilité des territoires ruraux, dans une logique d'aménagement du territoire.

D'une certaine façon, l'épisode de l'été 2013 constitue une chance pour l'avenir des territoires ruraux les plus fragiles : sans cet incident, il y a fort à parier que les critères de classement en vigueur auraient perduré.

Désormais, le législateur dispose à la fois des prérogatives et de motifs pour revoir ces critères. Afin que la réflexion débouche sur des résultats aussi pertinents, on doit s'interroger sur le point de savoir s'il convient de maintenir une approche exclusivement démographique pour appréhender la fragilité des territoires ruraux.

Zones de Revitalisation Rurale projet d'arrêté 2014 - mouvements de communes

DOCUMENT DE TRAVAIL



Communes classées en 2014

- Sables - 12 207 communes
- Etrantes - 200 communes
- Etrantes car nouvellement en EPCI - 201 communes
- Maintenues en 2013 - 1 847 communes
- Maintenues en 2013 et répondant aux critères en 2014 - 44 communes
- Maintenues en 2014 - 192 communes



Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

2. L'approche démographique seule est insuffisante pour refléter la fragilité des territoires ruraux

a. Certes, le critère de faible densité demeure pertinent

Le critère de faible densité de population demeure, sans aucun doute, pertinent pour définir les territoires ruraux les plus fragiles.

Les espaces de faible densité se caractérisent, en effet, par des problématiques communes en matière :

- d'attractivité économique des territoires concernés et ce, dans la durée,
- de développement de l'offre de transport,
- de vieillissement démographique avec un solde naturel négatif,
- d'une offre de main-d'œuvre limitée sur place, notamment de cadres,
- d'une offre locative de logements insuffisante, freinant les parcours résidentiels et professionnels des ménages,
- d'une présence limitée des services de proximité,
- de ressources mobilisables par les acteurs locaux publics ou privés.

Comme le souligne⁽¹⁾ M. Francis Aubert, professeur d'économie, spécialiste des espaces ruraux, « *la [...] caractéristique des zones rurales est associée à l'isolement des personnes : en situation de faible densité de population, chacun est en relation avec un petit nombre d'individus, qu'il s'agisse de relations sociales ou de transactions économiques. En ce qui concerne l'emploi, sur les aires de marché local, la faible diversité des qualifications des hommes comme des postes de travail restreint les possibilités de choix et réduit les probabilités d'appariements productifs* ».

Pour autant, le critère de faible densité démographique n'est plus synonyme de dépeuplement – il est devenu attractif pour les ménages à la recherche d'une certaine qualité de vie, dès lors que des technologies de l'information sont disponibles pour compenser cet isolement. Des zones de faible densité peuvent connaître un regain démographique.

b. Mais le déclin démographique ne peut, à lui seul, déterminer la fragilité d'un territoire

Le critère du déclin démographique a, quant à lui, perdu de sa pertinence, en raison de la reprise démographique observée dans les zones rurales.

Après une longue période de déclin, puis de stagnation, entre 1975 et 1990, les territoires ruraux connaissent, depuis le début des années 1990, un

(1) *La Gestion territoriale des emplois et des compétences. Analyse d'une démarche en contexte rural. Truong-Giang Pham et Francis Aubert, janvier 2013.*

renouveau démographique. En se basant sur les statistiques de l'Insee, entre 1975 et 2011, la population rurale ⁽¹⁾ a crû de 27,8 % (+ 3,15 millions d'habitants), contre 17,7 % pour le reste de la France. Depuis 1975, deux communes rurales sur trois ont gagné des habitants et une sur dix a doublé sa population.

Après une longue période de déclin, puis de stagnation entre 1982 et 1999, la population augmente à nouveau dans les communes rurales et les petites agglomérations de France métropolitaine. Comme le relève l'Insee dans une étude récente ⁽²⁾, « depuis 1999, les zones qui perdent au moins 0,2 habitant au km² par an, sont de plus en plus rares ». L'Insee constate la fin de la désertification des campagnes depuis le début des années 2000, ce phénomène s'expliquant par les effets de l'accroissement général de la population et du desserrement urbain.

Le taux de croissance démographique des territoires ruraux est ainsi devenu plus important que celui du reste du territoire de la métropole, si bien que la fragilité des territoires ruraux ne peut plus exclusivement s'appréhender sur la base de leur déclin démographique.

Le déclin démographique a donc perdu de sa pertinence pour appréhender les territoires ruraux, quel que soit le degré de leur fragilité. Ce critère correspondait à une vision des campagnes fondée sur l'exode rural, telle qu'elle fut observée à partir des années 50 jusqu'aux années 70, voire 80. Désormais, les territoires ruraux ne sont plus des campagnes que l'on déserte.

Ce renouveau démographique est, cependant, inégalement réparti sur le territoire, comme le souligne le Commissariat général à l'égalité des territoires dans sa nouvelle typologie des campagnes françaises qui distingue, en effet, trois types de campagnes :

– les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées, qui englobent 16 millions d'habitants résidant dans des communes denses à forte croissance résidentielle à proximité des grandes métropoles ou des villes moyennes ;

– les campagnes agricoles et industrielles sous faible influence urbaine, qui totalisent à elles seules 5,5 millions d'habitants soit 9 % de la population française et comptent 10 500 communes ;

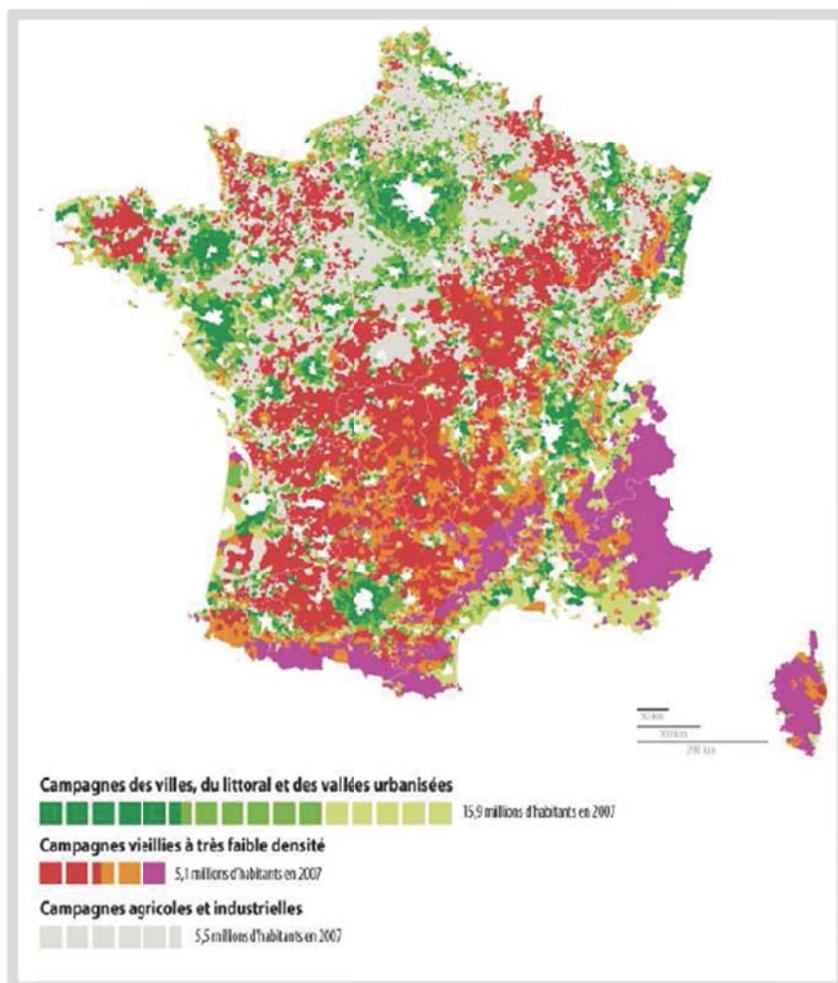
(1) Il s'agit de la population établie sur une commune rurale, celle-ci étant définie, selon l'Insee, par opposition à une unité urbaine. L'Insee définit l'unité urbaine comme une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

Si l'unité urbaine se situe sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, et si chacune de ces communes concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, elle est dénommée agglomération multicommunale. Sont donc considérées comme rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine : les communes sans zone de bâti continu de 2 000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu.

(2) Trente ans de vie économique et sociale.

– les campagnes vieilles à très faible densité, qui rassemblent 5,2 millions d’habitants sur 42 % de la superficie métropolitaine.

Présentation des campagnes françaises selon la typologie du Commissariat général à l’égalité des territoires



Source : Commissariat général à l’égalité des territoires

Le regain démographique des campagnes s’observe principalement au sein des deux premières catégories – les territoires ruraux en forte reprise démographique sont globalement situés à proximité du littoral, à l’Ouest et au Sud –, mais également au sein des campagnes à faible densité. Après une longue période d’exode rural, celles-ci connaissent un brassage de populations et, pour une partie d’entre elles, un regain démographique.

C'est la raison pour laquelle les communes classées en ZRR, qui sont principalement situées dans les campagnes vieilles à faible densité, connaissent également un renouveau démographique. Sur la base du classement de 2013, elles ont vu une augmentation moyenne de population de 6,41 % entre 1999 et 2009, soit pratiquement le niveau national (+ 6,9 % entre 1999 et 2009).

De la même manière que le déclin de la population ne caractérise plus la ruralité, les critères de la baisse de la population active ou de la forte proportion d'emplois agricoles ne permettent plus de déterminer le degré de fragilité des territoires ruraux.

Avec la mobilité croissante des ruraux, les nouveaux actifs ruraux résultent du développement des migrations de travail à longue distance. Le taux d'actifs agricoles étant désormais très faible dans la population active, son taux, même multiplié par deux, n'est plus discriminant pour les territoires ruraux, davantage frappés par la perte d'emplois dans l'industrie et l'artisanat.

Deux conclusions s'imposent s'agissant du classement en ZRR :

– les critères en vigueur ne permettent plus d'appréhender le degré de fragilité des territoires ruraux. Une révision de ces critères est indispensable et fait consensus : il reste à déterminer les nouveaux critères à prendre en considération ;

– cette révision peut prendre deux formes : soit il s'agira de maintenir le dispositif ZRR sur un nombre élevé de communes – les aides servant alors de « coup de pouce » – soit l'objectif sera de mettre en place un dispositif plus resserré, en faveur des communes les plus fragiles, selon des critères restant à définir.

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DES COMMUNES CLASSÉES EN ZRR EN 2013

Libellé région	population 1999	population 2009	% augmentation population 1999/2009	Nombre d'actifs occupés 1999	Nombre d'actifs occupés 2009	Variation du nombre d'actifs 1999/2009	Nombre d'emplois agricoles en 2009	% d'emplois agricoles
Aquitaine	628 957	685 897	9,05	235 534	271 622	15,32	31 923	11,75
Auvergne	485 937	491 546	1,15	183 520	198 361	8,09	24 090	12,14
Basse-Normandie	164 141	169 196	3,08	62 055	67 346	8,53	7 714	11,45
Bourgogne	421 092	424 591	0,83	152 152	164 052	7,82	17 493	10,66
Bretagne	112 360	113 822	1,30	39 840	42 778	7,38	6 672	15,60
Centre	496 189	517 987	4,39	185 650	206 573	11,27	18 762	9,08
Franche-Comté	178 723	194 542	8,85	70 358	83 199	18,25	6 708	8,06
Guyane	156 790	224 469	43,17	43 410	59 037	36,00	1 753	2,97
Haute-Normandie	24 032	26 544	10,45	9 152	10 883	18,91	1 113	10,23
Ile-de-France	11 823	13 489	14,09	4 812	6 005	24,79	436	7,26
Languedoc-Roussillon	264 585	289 691	9,49	90 497	106 110	17,25	11 752	11,08
Limousin	341 107	345 562	1,31	123 546	133 404	7,98	14 591	10,94
Lorraine	300 686	309 236	2,84	111 790	124 641	11,50	9 133	7,33
Midi-Pyrénées	867 304	932 459	7,51	327 677	370 552	13,08	38 532	10,40
Nord-Pas-de-Calais	10 671	11 928	11,78	3 878	4 601	18,63	763	16,58
Pays de la Loire	143 343	154 699	7,92	57 028	63 888	12,03	8 345	13,06
Picardie	71 677	74 773	4,32	25 628	29 196	13,92	3 648	12,49
Poitou-Charentes	422 994	438 497	3,67	151 362	167 968	10,97	19 807	11,79
Provence-Alpes-Côte d'Azur	136 897	158 813	16,01	51 767	64 550	24,69	5 022	7,78
Réunion	4 858	5 100	4,98	1 001	1 195	19,41	217	18,12
Rhône-Alpes	206 517	230 279	11,51	76 447	90 871	18,87	8 566	9,43
Total	5 972 425	6 355 221	6,41	2 202 896	2 487 871	12,94	260 944	10,49

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

C. LES AIDES ET LES MESURES EN ZRR : DES POLITIQUES INSCRITES DANS UNE LOGIQUE D'AVANTAGE SECTORIELLE QUE TERRITORIALE

Le dispositif ZRR est connu des acteurs économiques pour les exonérations fiscales et sociales auxquelles il ouvre droit. Mais en réalité, ce zonage est utilisé pour une multitude de mesures, introduites dès 1995, qui se sont sédimentées au fil du temps. Ces dispositifs sont aussi hétéroclites qu'hétérogènes.

1. Une pléiade de normes hétéroclites et souvent ponctuelles

Selon les informations réunies par vos rapporteurs, les ZRR sont visées par 35 articles de lois, 3 ordonnances, 25 décrets, 6 arrêtés (hors arrêtés de classement), 3 décisions et 5 circulaires. C'est au total 10 codes qui traitent des ZRR, pour une vingtaine de dispositions spécifiques (*voir annexe 3*), nonobstant une douzaine de dispositions non codifiées (*voir annexe 4*).

S'agissant des mesures de nature législative hors exonération, les dispositifs sont très nombreux. Il s'agit :

– **en matière de dotations aux collectivités territoriales** : majoration de 30 % de la fraction bourg-centre de la dotation de solidarité rurale (DSR), bonification de la dotation d'intercommunalité pour les communautés de communes situées en ZRR de montagne ;

– **en matière de service public** : possibilité, à titre expérimental, pour les fonctionnaires de cumuler des emplois à temps partiel ; création d'une commission départementale de présence postale ; facilité de financement des maisons de services publics ; maintien de services publics de proximité par voie de convention ;

– **dans le domaine médical** : possibilité pour les collectivités territoriales de verser des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé ; assouplissement des conditions de création d'officines de pharmacie ; affectation prioritaire pour les internes en médecine et les étudiants en médecine dentaire ;

– **en matière de développement économique** : prise en compte des ZRR dans le cadre des schémas de services collectifs, des schémas interrégionaux d'aménagement et de développement, ainsi que dans les schémas régionaux de développement et d'aménagement ; possibilité de conclure des conventions particulières de revitalisation rurale entre l'État et le département afin de renforcer l'action publique ; remboursement des aides perçues au titre d'une exonération applicable en ZRR en cas de délocalisation ;

– **dans le domaine agricole** : assouplissement des conditions requises pour la réalisation par des coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA)

de travaux agricoles ou d'aménagement rural ; possibilité pour l'Office national des forêts (ONF) d'exercer des missions de service public ne relevant pas de ses compétences ;

– **dans le domaine du logement** : possibilité pour l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) de transformer en logements locatifs des immeubles situés en ZRR ; attribution prioritaire des concours financiers de l'État pour la réhabilitation de l'habitat ancien ; exonération du supplément de loyer de solidarité pour les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) ;

– **dans le domaine de l'enseignement** : principe d'un accueil prioritaire des enfants dès l'âge de 2 ans en maternelle ; engagement d'une concertation avant toute révision de la carte des formations du second degré ;

– **dans le domaine de l'emploi des jeunes** : priorité d'accès aux emplois d'avenir pour les jeunes en ZRR assorti d'un assouplissement des conditions d'accès ; priorité d'accès aux emplois d'avenir professeur ;

– **dans le domaine des mesures prises en faveur des personnes âgées** : assouplissement des conditions requises pour cumuler retraite et revenus d'activités en faveur des professions artisanales, industrielles et commerciales ;

– **de quelques rares mesures de simplification** : possibilité de fusionner des caisses des organismes du régime général de sécurité sociale ⁽¹⁾.

Au cours de leurs auditions, aucun de ces dispositifs n'a été cité auprès de vos rapporteurs comme contribuant spécifiquement au développement économique des communes en ZRR, si ce n'est pour souligner leur caractère inadapté.

Ces mesures sont ponctuelles et ne s'inscrivent pas dans une politique sectorielle spécifique, dont les objectifs seraient clairement fixés et les cibles définies. Elles reposent sur le zonage ZRR presque « par accident » sans avoir été conçues spécifiquement pour les territoires concernés. Elles sont mises en place uniformément, sans prendre en compte la diversité et les besoins des territoires en ZRR. Elles sont, enfin, notoirement insuffisantes sur les territoires ruraux les plus fragiles, confrontés à des problématiques de désert médical, de disparition des services publics et de recul économique.

Vos rapporteurs considèrent qu'il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de ces mesures : contribuent-elles réellement à une politique d'égalité des territoires ?

(1) Cette mesure est appliquée dans le seul département de la Lozère.

2. Un dispositif hétérogène d'exonérations fiscales et sociales

Le régime d'exonérations fiscales et de charges sociales constitue le cœur du dispositif dont bénéficient les ZRR. Il symbolise la perception que les territoires ruraux ont de l'équité de la République. Au cours de leurs auditions, vos rapporteurs ont pu mesurer l'attachement des associations d'élus locaux à ces mécanismes.

a. Un régime d'exonérations fiscales complexes

Au terme de leurs travaux, vos rapporteurs ont recensé 18 exonérations fiscales applicables en ZRR :

• afin d'encourager **la création et la reprise d'activités**, les entreprises de moins de 10 salariés créées ou reprises entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2014 sont exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés pendant 8 ans ⁽¹⁾ (article 44 *quindecies* du code général des impôts - CGI). Le champ d'application de cette mesure est large, puisqu'elle concerne aussi bien les entreprises du secteur industriel, que les artisans, les professions libérales et les commerces itinérants.

Ce dispositif s'est substitué, en 2011 ⁽²⁾, à une mesure visant à appliquer une exonération similaire, mais sur 14 ans, aux seules entreprises nouvelles, créées entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2010 sur trois zonages, les ZRR, les zones de revitalisation urbaine et les zones d'aides à finalité régionale (article 44 *sexies* du CGI). Cette dernière mesure est désormais close, mais continue de produire des effets sur le plan budgétaire.

Des dispositifs complémentaires en faveur du secteur entrepreneurial sont également applicables en ZRR :

– les entreprises bénéficient d'un amortissement exceptionnel sur leurs immeubles à usage industriel ou commercial (article 39 *quinquies* D du CGI),

– leurs opérations de crédit-bail sont dispensées de toute réintégration dans le résultat fiscal (article 239 *sexies* D du CGI),

– sauf délibération contraire des collectivités territoriales, les créations et extensions d'activité, ainsi que les reconversions et reprises d'établissements dans le domaine industriel et scientifique, les créations d'activité artisanales ou libérales et, dans les communes de moins de 2 000 habitants les créations et les reprises d'activité commerciales, artisanales ou libérales dès lors que l'effectif est inférieur à 5 salariés, sont exonérées de cotisation foncière économique (CFE) pendant 5 ans (article 1465 A du CGI),

(1) *Totalement pendant 5 ans puis de manière dégressive pendant 3 ans.*

(2) *Via l'article 129 de la loi de finances pour 2011.*

– sur délibération des collectivités territoriales, les entreprises de moins de 10 salariés créées ou reprises entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2014 peuvent bénéficier d'une exonération temporaire de CFE (article 1464 B du CGI) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (article 1383 A du CGI) ;

– les créations et reprises d'entreprises susceptibles de bénéficier d'une exonération temporaire de CFE peuvent également bénéficier, sur demande, d'une exonération de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (article 1586 *nonies* du CGI) ;

- afin d'assurer le maintien de commerces de proximité, les reprises ou les créations d'activité sont exonérées d'impôt sur les bénéfices pendant 8 ans et peuvent bénéficier d'une exonération temporaire de CFE, de CVAE et de TFPB ;

- afin d'encourager l'installation de professions médicales, les médecins, les auxiliaires médicaux ainsi que les vétérinaires bénéficient d'une exonération d'impôt sur les bénéfices pendant 8 ans lors de leur installation (article 44 *quindecies* du CGI) et peuvent être exonérés temporairement de CFE (article 1464 D du CGI) et de CVAE (article 1586 *nonies* du CGI) sur délibération des collectivités territoriales ;

- pour favoriser l'installation de jeunes agriculteurs, les immeubles qu'ils acquièrent bénéficient d'un droit d'enregistrement réduit (article 1594 F *quinquies* du CGI) ;

- les investissements dans le secteur du tourisme ont été encouragés par le biais de deux mesures : une réduction d'impôt sur le revenu pour l'achat de logements dans une résidence de tourisme destinés à la location (article 199 *decies* E du CGI) et pour les travaux réalisés dans ce type de logements (article 199 *decies* F du CGI). Ces deux dispositifs d'aide à l'investissement, dit « Demessine », sont désormais clos, respectivement depuis le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2012, mais continuent de produire des effets sur le plan budgétaire.

À ces deux mesures s'ajoutent, sur délibération des collectivités territoriales concernées, une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des hôtels, des meublés de tourisme et des chambres d'hôtes (article 1383 E *bis* du CGI), ces deux dernières catégories pouvant également bénéficier d'une exonération de taxe d'habitation (article 1407 du CGI) ;

- pour développer l'offre de logement aux particuliers, trois mesures sont prévues : les ménages qui louent un logement à usage d'habitation dans le cadre des dispositifs de Robien et Scellier bénéficient en ZRR d'une déduction complémentaire d'impôt sur le revenu (article 31 du CGI) et, sur délibération des collectivités territoriales concernées, les logements locatifs améliorés avec l'aide financière de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) peuvent bénéficier d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (article 1383 du CGI), tandis

que les immeubles affectés à l'habitation et les terrains ou de locaux à usage de garages sont susceptibles de bénéficier d'un abattement sur l'assiette des droits de mutation (article 1594 F Ter du CGI).

b. Des exonérations de cotisations sociales de plus en plus resserrées

Les exonérations de cotisations sociales applicables en ZRR concernent les entreprises et les organismes d'intérêt général ⁽¹⁾ (OIG) :

- depuis 1995, les entreprises du secteur privé bénéficient d'une **exonération** de cotisations ⁽²⁾ sociales patronales et d'allocations familiales pendant 12 mois **pour les embauches** réalisées en ZRR. Cette exonération concerne exclusivement les TPE et les PME de moins de 50 salariés et s'applique aux salaires inférieurs à 2,4 SMIC. Cette mesure est destinée à encourager la création d'emplois et d'activités en ZRR ;

- depuis 2005 ⁽³⁾, les OIG bénéficient également d'une **exonération de cotisations sociales**, mais en raison de son coût budgétaire, celle-ci a progressivement été recentrée.

Depuis la loi de financement de la sécurité sociale de 2008 ⁽⁴⁾, le dispositif prévoit donc, à l'instar de la mesure applicable aux TPE et aux PME, que seuls les OIG de moins de 50 salariés bénéficient, pendant 12 mois, d'une exonération de cotisations sociales pour l'embauche de salariés sur les salaires allant jusqu'à 2,4 SMIC. Cette mesure est destinée aux associations (associations culturelles et sportives) qui créent du lien social en milieu rural.

Ce dispositif se substitue à la mesure introduite en 2005, qui permettait à toute OIG, quel que soit le nombre de ses salariés, de bénéficier d'une exonération de cotisations sociales ⁽⁵⁾ sur la totalité des salaires versés, quel que soit leur montant, et ce, sans limitation dans le temps. Cette mesure a été notamment

(1) La notion d'organisme d'intérêt général est définie à l'article 200-1° du CGI. Il s'agit :

- des fondations et associations reconnues d'utilité publique,
- des œuvres ou organismes d'intérêt général,
- des établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique,
- des associations culturelles et de bienfaisance,
- des organismes publics ou privés de présentation d'œuvres artistiques.

(2) Ne sont pas visées par l'exonération les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles, les cotisations salariales de sécurité sociale, la CSG-CRDS, la contribution solidarité autonomie, le FNAL, le versement transport, les cotisations salariales et patronales de retraite complémentaire (AGIRC/ARRCO), les cotisations salariales et patronales d'assurance chômage.

(3) Article 15 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

(4) Article 19 de la loi de financement de la sécurité sociale de 2008.

(5) L'exonération porte sur les cotisations sociales patronales de sécurité sociale et d'allocations familiales, les cotisations FNAL et du versement transport. Ne sont pas visées par l'exonération les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles, les cotisations salariales de sécurité sociale, la CSG-CRDS, la contribution solidarité autonomie, les cotisations salariales et patronales de retraite complémentaire (AGIRC/ARRCO), les cotisations salariales et patronales d'assurance chômage.

utilisée par les centres hospitaliers et les établissements privés d'enseignement dans le secteur agricole.

Ce régime initial – très favorable aux OIG – a été « fermé » pour les contrats conclus à compter du 1^{er} novembre 2007, tout en continuant de produire des effets pour les contrats conclus antérieurement à cette date. Pour ces « anciens contrats », elle s'applique désormais, compte tenu des différentes mesures de recentrage du dispositif intervenues⁽¹⁾, aux OIG de moins de 500 salariés et aux salaires inférieurs à 2,4 SMIC, sur le modèle de l'exonération de cotisations sociales « de droit commun » applicables en ZRR.

Les exonérations applicables en ZRR sont retracées dans le schéma de la page suivante.

*

De manière générale, les diverses dispositions législatives, ainsi que les exonérations applicables, correspondent aux objectifs assignés aux ZRR. Le législateur a, en effet, souhaité « *assurer aux habitants de ces zones des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire* », en mettant en œuvre des politiques articulées autour des sept objectifs suivants :

- 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.

Force est de constater qu'à l'exception du désenclavement des territoires, la palette de mesures disponibles relève des objectifs assignés. Estimer l'efficacité de ces mesures est une question d'autant plus complexe que les objectifs sont sans doute trop ambitieux pour des territoires qui connaissent des difficultés fortes.

Pour en juger, encore faudrait-il disposer d'outils de suivi des mesures applicables en ZRR.

(1) L'article 118 de la loi de finances pour 2013 a circonscrit l'exonération aux OIG de moins de 500 salariés. L'article 141 de la loi de finances pour 2014 a recentré l'exonération relative aux anciens contrats sur les bas salaires, en introduisant un plafond de rémunération, sur le modèle des exonérations de cotisations sociales applicables aux embauches réalisées en ZRR. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2014, l'exonération est totale pour une rémunération inférieure ou égale à 1,5 SMIC, puis dégressive pour les salaires compris entre 1,5 et 2,4 SMIC. Pour les salaires supérieurs à 2,4 SMIC, l'exonération est supprimée.

RÉCAPITULATIF SOMMAIRE DES BÉNÉFICIAIRES DES SOUTIENS EN ZRR

<i>Catégorie de bénéficiaires</i>	<i>Objectifs</i>	<i>Type d'aide</i>
<p><i>Entreprises</i></p> <p><i>Artisans</i></p> <p><i>Commerçants</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser la création d'entreprises nouvelles et la reprise d'activités - Assurer le maintien du dernier artisan et favoriser l'installation de nouveaux artisans - Maintenir le dernier commerce et favoriser la reprise/création d'un commerce 	<ul style="list-style-type: none"> - Exonération d'impôt sur les bénéfices (IR ⁽¹⁾, IS ⁽²⁾) - Amortissement exceptionnel sur l'immobilier d'entreprise - Exonération sur les opérations de crédit-bail - Exonération de CFE ⁽³⁾ et de CVAE ⁽⁴⁾ - Exonération de TFPB ⁽⁵⁾ - Exonération de cotisations sociales sur les embauches par des entreprises de moins de 50 salariés
<p><i>Professionnels de santé et professions libérales</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Maintenir des services de santé 	<ul style="list-style-type: none"> - Exonération d'impôt sur les bénéfices (IR, IS) - Exonération de CFE et de CVAE - Exonération de TFPB - Droits de mutation réduits sur les acquisitions de clientèle - Exonération de cotisations sociales sur les embauches
<p><i>Jeunes agriculteurs</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser l'installation de jeunes agriculteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Droits d'enregistrement réduit
<p><i>Propriétaires immobiliers</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser l'achat de logements 	<ul style="list-style-type: none"> - Déduction complémentaire des revenus du foncier - Exonération de TFPB - Réduction de droits de mutation
<p><i>Investisseurs du secteur du tourisme</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser l'implantation de projets touristiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Exonérations IR « fermées » - Exonération de TFPB et de TH
<p><i>Organismes d'intérêt général</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aider au maintien des activités associatives 	<ul style="list-style-type: none"> - Exonération de cotisations sociales sur les embauches par des OIG de moins de 50 salariés - Exonération de cotisations sociales sur les contrats antérieurs au 1^{er} novembre 2007 pour les OIG de moins de 500 salariés

(1) Impôt sur le revenu.

(2) Impôts sur les bénéfices.

(3) Cotisation foncière économique.

(4) Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

(5) Taxe foncière sur les propriétés bâties

D. DES EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES « SUR LA SELLETTE »

1. L'insuffisance de suivi des dispositifs d'exonération

Au fil de leurs investigations, vos rapporteurs ont constaté qu'il n'existait aucun dispositif au niveau national permettant d'évaluer le coût, le nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques, ainsi que les résultats des dispositifs applicables. Alors qu'un observatoire⁽¹⁾ a été mis en place dès 2003 pour les zones urbaines sensibles, il n'existe aucun organisme similaire pour les territoires situés en ZRR.

Ce constat s'applique à la « pléiade » de mesures de nature normative, mais également – fait plus surprenant quand on connaît le degré de finesse de notre système d'information fiscale – aux exonérations applicables. À l'exception de l'évaluation des exonérations de cotisations sociales, il est ainsi quasiment impossible de disposer d'informations fiscales exhaustives et précises.

Cette lacune s'explique par le caractère hétérogène des mesures d'exonérations fiscales et par le fait qu'elles relèvent d'un régime déclaratif : dans un souci de simplification, les formulaires ne permettent pas de distinguer les mesures selon le zonage auquel elles s'appliquent ; il est de ce fait impossible de connaître le coût d'une mesure en ZRR si celle-ci est commune à plusieurs zonages. Par ailleurs, certaines mesures en voie d'extinction ou fermées continuent à produire leurs effets en matière de dépenses publiques.

Le rapport d'information de l'Assemblée nationale présenté par M. Yves Bur⁽²⁾ en 2008 avait, en son temps, également souligné l'absence d'évaluation des dispositifs en faveur des ZRR.

Comme le relève sobrement la mission interministérielle de 2009, « *de façon générale, les informations transmises ne permettent pas d'identifier les bénéficiaires finaux des exonérations, que ce soit en termes géographique, sectoriel ou par taille d'établissement* ».

Cette insuffisance de suivi est pourtant contraire à la volonté du législateur, qui, dès 2005, souhaitait introduire un suivi annuel des résultats des politiques menées en faveur des territoires ruraux – sans toutefois que ce suivi soit spécifique aux communes classées en ZRR.

Le constat est identique au niveau local : le suivi des dispositifs applicables en ZRR n'existe pas. Les structures qui accompagnent traditionnellement les porteurs de projet (chambres consulaires, collectivités locales, organismes de développement économique,...) ne disposent

(1) Il s'agit, en l'espèce, de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

(2) Rapport n° 1001 au titre de la mission d'information sur les exonérations sociales du 25 juin 2008.

d'informations que postérieurement à la réalisation des projets, sans pouvoir distinguer spécifiquement ceux relevant d'un dispositif ZRR ou autre.

Article 1^{er} de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

L'État est garant de la solidarité nationale en faveur des territoires ruraux et de montagne et reconnaît leur spécificité.

*Il est institué une **conférence de la ruralité** qui est réunie chaque année par le ministre en charge des affaires rurales. L'objet de cette conférence est de **suivre les progrès des politiques de développement rural**, de dresser le cas échéant le bilan des difficultés rencontrées et de formuler des propositions pour l'avenir.*

Elle est présidée par le ministre en charge des affaires rurales et est composée de membres du Parlement, de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises publiques et des représentants des secteurs économiques, associatifs et familiaux du milieu rural.

Comme l'a indiqué le Commissariat général à l'égalité des territoires, « *une analyse pourrait être faite en comparant la situation des communes classées en ZRR entre 2005 et 2013, mais il sera très difficile d'identifier ce qui relève strictement des mesures liées au classement en ZRR* ».

De ce fait, la lisibilité et la visibilité des mesures destinées aux ZRR, en termes de coûts et de résultats, sont largement perfectibles.

C'est la raison pour laquelle la mission interministérielle de 2009 recommandait d'adapter le système d'information fiscal de l'État, afin d'évaluer et de suivre le coût des dispositifs, le nombre et le profil des bénéficiaires, ainsi que la territorialisation des aides, estimant que ces données constituaient un préalable nécessaire à une évaluation régulière du dispositif ZRR et à son pilotage. Mais cette recommandation n'a jamais été mise en œuvre.

Les évaluations sur les ZRR restent donc le fruit de travaux ponctuels et non réguliers, et qui commencent à dater. Les plus complètes sont issues des analyses réalisées par la mission interministérielle de 2009, à la demande du législateur en 2005. Celui-ci avait introduit⁽¹⁾ une obligation d'évaluation du dispositif en ZRR, au plus tard en 2009, mais pour les seules exonérations fiscales et sociales.

Une nouvelle mission d'inspection a été lancée en février 2014. Confiée à l'Inspection générale de l'administration, à l'Inspection générale des affaires sociales, au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, et au Conseil général de l'environnement et du développement durable, elle a été chargée par lettre de mission, dans la poursuite des travaux de la mission de 2009, d'actualiser le bilan et l'évaluation des mesures applicables, afin « *d'identifier les mesures devenues sans objet* » et d'analyser « *la pertinence du dispositif au regard des enjeux des territoires ruraux* ». Cette mission ministérielle

(1) Article 2 de la loi 2005-157 précitée.

des inspections générales et des conseils généraux a rendu son rapport en juillet dernier.

2. Un coût près de deux fois moindre que les dernières estimations officielles

- En termes d'impact financier, seuls sont parfaitement identifiés les montants des dotations aux collectivités territoriales situées en ZRR.

Ainsi en 2013, 1 709 communes ont perçu la fraction « bourg-centre » majorée de la DSR, cette majoration s'élevant à 110,7 millions d'euros (soit plus de 30 % du montant total de la DSR bourg-centre), tandis que 327 communautés de communes en ZRR de montagne ont touché une bonification de la dotation d'intercommunalité pour un montant de 38,3 millions d'euros (soit plus de 25 % du montant total de la dotation d'intercommunalité qui leur a été versée).

- En revanche, le montant total des exonérations fiscales et de charges sociales en vigueur reste mal connu.

Les investigations menées par vos rapporteurs se soldent par des résultats partiels : les exonérations étant souvent applicables sur plusieurs zonages, le ministère de l'économie et des finances ne dispose pas d'évaluations pour les seules ZRR, quand ce n'est pas le coût lui-même de la mesure qui est réputé inconnu en raison du caractère lacunaire des données déclaratives.

Les seules évaluations actuellement disponibles du coût des exonérations applicables en ZRR repose sur les travaux de la mission interministérielle de 2009, puis de l'Inspection générale des finances (IGF) au titre du rapport sur les dépenses fiscales et niches sociales de 2011⁽¹⁾, et plus récemment du rapport de la mission interministérielle de 2014 confié aux inspections générales.

Les exonérations sociales et fiscales à la charge de l'État en faveur des ZRR ont ainsi été estimées à 524 millions d'euros en 2008, réparties en 409 millions d'euros pour les cotisations sociales (78 % du montant total), 102 millions d'euros pour les exonérations fiscales (un peu moins de 20 % du montant total) et 13 millions au titre des exonérations fiscales décidées par les collectivités territoriales et non compensées. Dans le rapport de l'IGF sur les dépenses fiscales et niches sociales de 2011, le coût pour le budget de l'État des mesures d'exonérations fiscales en faveur des ZRR en 2010 a également été évalué à plus de 100 millions d'euros.

L'impact budgétaire des exonérations ouvertes en ZRR est largement imputable au coût des exonérations de cotisations sociales. Or, celui-ci est en nette régression depuis 2008, compte tenu des restrictions apportées au dispositif applicable aux OIG. Si l'on tient compte des dernières données disponibles pour

(1) Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011.

2014, les exonérations de cotisations sociales se monteraient à 120 millions d'euros, dont 19 millions d'euros pour les embauches et 101 millions d'euros pour les OIG. Ce montant représente environ le tiers des dépenses réalisées en 2008 (373 millions d'euros).

Selon les estimations réalisées au cours de la mission et toutes choses égales par ailleurs – c'est-à-dire avec l'hypothèse d'une enveloppe au titre des exonérations fiscales globalement inchangée –, le montant total des exonérations fiscales et sociales en ZRR se monterait à environ 235 millions d'euros en 2014.

En se basant sur cette enveloppe de 235 millions d'euros et sur le nombre de communes classées en ZRR en 2013, celles-ci bénéficieraient en moyenne d'un peu plus de 16 000 euros au titre des exonérations applicables. Il s'agit là d'un chiffre approximatif – l'enveloppe globale disponible nécessiterait d'être actualisée – mais qui donne un aperçu des marges de manœuvre financière actuellement disponibles.

Il n'est pas possible de donner dans le détail la décomposition de cette enveloppe de 235 millions d'euros puisque les évaluations restent partielles. C'est pourquoi, sur les dix-huit types d'exonérations fiscales et les deux exonérations sociales, le tableau ci-après ne récapitule des données exploitables que pour neuf ou dix mesures.

COÛT BUDGÉTAIRE DES 9 MESURES D'EXONÉRATIONS APPLICABLES EN ZRR

	Coût 2008 ⁽¹⁾	Coût 2010 ⁽²⁾	Coût 2012	Coût 2013	Coût 2014	Nombre de bénéficiaires (chiffres 2012)
Exonérations fiscales						
Exonération impôt sur les bénéfices (article 44 <i>quindecies</i> CGI)			3 M€	6 M€	9 M€	1 900
Réduction Demessine d'IR pour l'achat de logements dans une résidence de tourisme destinés à la location (article 199 <i>decies</i> E du CGI) et pour les travaux réalisés (article 199 <i>decies</i> F du CGI).		50 M€				
Déduction complémentaire Robien Scellier sur les revenus fonciers Article 31 du CGI		20 M€	6 M€	9 M€	9 M€	7 200
Exonération CFE (article 1465 A du CGI)				10,2 M€	nd	3 000
Exonération CVAE				4,6 M€		3 135
Exonération TH en faveur des locaux meublés de tourisme (article 1407 du CGI)	7 M€			<50K€	<50K€	61
Exonération de TFPB en faveur des logements locatifs rénovés avec l'aide de l'ANAH (article 1383 E du CGI)	2 M€			<50K€	<50K€	36
Exonération TFPB sur les hôtels, meublés de tourisme, gîtes ruraux et chambres d'hôtes (article 1383 E bis du CGI)	4 M€			<50K€	<50K€	23
Exonération cotisations sociales						
Exonération de cotisations sociales pour les entreprises et les OIG de moins de 50 salariés ⁽³⁾			18 M€	17 M€	19 M€	
Exonération de cotisations sociales pour les contrats en OIG antérieurs au 1 ^{er} novembre 2007			161 M€	151 M€	101 M€	28 686 salariés 3 031 organismes

Source : Rapport interministériel de 2009, Rapport IGF de 2011, Évaluation des voies et moyens PLF 2014, Ministère de l'économie et des finances, Annexe 5 au PLFSS pour 2014, Rapport interministériel de 2014.

(1) Ces données sont tirées du rapport interministériel de 2009.

(2) Ces données sont issues du rapport de l'IGF de 2011.

(3) Les données disponibles ne permettent pas de distinguer le coût de la mesure pour les entreprises et pour les OIG.

3. La faible efficacité des exonérations sur l'activité et l'emploi

a. Des effets sur l'emploi difficilement mesurables

Le maintien et la création d'emplois étant au cœur du dispositif en faveur des ZRR puisque leur objectif vise la localisation des entreprises pour générer un regain d'activité et prendre le relais d'emplois agricoles en fort recul, il est légitime de s'interroger sur l'impact en matière d'emploi des exonérations fiscales et sociales. Vos rapporteurs ont déjà souligné la difficulté d'une telle évaluation qui se heurte à l'insuffisance de données et à l'absence de suivi des établissements et organismes bénéficiaires des exonérations.

Déjà, le **rapport interministériel de 2009**, sur la base des données fournies par l'Insee sur la période 1999-2006, n'avait pas permis d'apporter une réponse précise sur l'impact en termes d'emploi : l'évolution des populations actives paraissait identique en ZRR et hors ZRR dans les six départements étudiés – sans doute les exonérations avaient-elles permis de limiter la diminution de la population active en ZRR, liée au vieillissement de la population et à une moindre attractivité des territoires – et si le taux de chômage était inférieur en ZRR à celui observé hors ZRR, ce constat reflétait avant tout un taux de chômage structurellement moins élevé en zone rurale qu'en zone urbaine.

En 2010⁽¹⁾, le **Conseil des prélèvements obligatoires** aboutit à la conclusion que l'impact des dispositifs ZRR sur l'emploi « *ne peut être établi de façon robuste* » et que « *les effets sur l'emploi, difficiles à déterminer, paraissent très limités* ». Le Conseil considère que « *les divers avantages ouverts dans les ZRR n'ont pas eu d'effet important sur l'emploi ou la création d'établissements* ».

Le **rapport de la DATAR de 2009** est un peu plus optimiste quant aux effets sur l'emploi des dispositifs ZRR. Il ressort de cette analyse, par définition partielle puisque reposant sur une enquête menée auprès de 10 intercommunalités tests, que « *l'emploi local [en ZRR] se serait maintenu* » sur la période 1999-2006 et que « *l'emploi dans les ZRR aurait évolué aussi bien – peut-être un peu mieux – que dans le rural hors ZRR* ». Plus précisément, c'est dans le bâtiment – en raison du dispositif Demessine en faveur des programmes immobiliers touristiques – mais sans doute temporairement, et dans le secteur tertiaire plus durablement, que l'emploi en ZRR aurait le plus progressé.

L'étude conclut sur le fait que l'emploi tertiaire serait devenu le moteur du développement dans les territoires situés en ZRR. L'économie sociale et solidaire y jouerait un rôle plus important en termes de stock d'emplois et surtout de création d'emplois que les secteurs de l'industrie et de l'artisanat.

(1) Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires d'octobre 2010 relatif aux entreprises et aux niches fiscales et sociales.

Une étude de l’Insee de 2013 ⁽¹⁾ abonde en ce sens : les territoires ruraux en général connaissent une forte dépendance aux emplois publics : « *c’est dans la classe des zones les plus rurales que la sphère éducation-santé-action sociale pèse désormais plus qu’ailleurs* », représentant à elle seule 24 % des emplois en 2009.

S’agissant plus particulièrement de **l’impact des exonérations de cotisations sociales**, les études menées en 2009 et 2010 aboutissent à la conclusion soit d’une stabilisation de l’emploi ⁽²⁾, notamment au sein des petites associations, soit d’un impact non significatif ⁽³⁾ ! De manière plus générale, les travaux économétriques menés indiquent que les exonérations générales sur les bas salaires ont un impact plus important sur l’emploi, en raison à la fois à leur application sur l’ensemble du territoire et à leur pérennité, que des exonérations ciblées sur des territoires spécifiques.

Le **rapport interministériel de juillet dernier** sur l’évaluation des mesures applicables en ZRR a donné l’occasion de mener une réflexion actualisée sur l’adéquation des mesures d’exonération sociale et de confirmer certaines observations déjà effectuées.

Il semble que l’exonération en faveur de l’embauche ait perdu de son attractivité en raison du contexte plus général de réduction du coût du travail : ainsi, les exonérations ZRR seraient équivalentes aux allègements à caractère général pour des salaires au niveau du SMIC, mais resteraient plus avantageuses pour des salaires compris entre 1,3 et 1,6 SMIC et deviendraient « inavantageuses » au-delà de 2 SMIC en raison du dispositif CICE. Or, l’essentiel des salariés bénéficiaires des mesures ZRR étant embauchés à un niveau inférieur à 1,3 SMIC⁴, les exonérations ZRR ne constitueraient plus que marginalement un avantage financier et les entreprises en ZRR privilégieraient les allègements de droit commun.

De même se confirmerait l’analyse selon laquelle l’exonération en faveur des OIG a principalement bénéficié aux organismes les plus importants et que l’impact sur les territoires a été très variable puisque lié à leur implantation.

b. Un impact limité sur les TPE et PME

Les TPE et PME bénéficient, en ZRR, de nombreuses exonérations fiscales et sociales. Pourtant, aucune n’a été expressément citée lors des auditions

(1) Insee, *économie et statistiques* n° 462-463, 2013, *Emploi et territoires de 1975 à 2009 : tertiarisation et rétrécissement de la sphère productive*.

(2) *Étude de la Dares de décembre 2009, les embauches dans les zones de revitalisation rurale en 2006-2007*.

(3) Adrien Lorenceau, *L’impact d’exonérations fiscales sur la création d’établissements et l’emploi en zone rurale : une approche par discontinuité de la régression*, *Économie et statistiques*, n° 427-428, mai 2010. Il convient de souligner que cette étude repose sur des données anciennes, antérieures à 2002.

(4) La Dares estime ainsi que plus des 2/3 des salaires à l’embauche dans les ZRR s’effectuent à un niveau inférieur à 1,3 SMIC.

menées par vos rapporteurs, si ce n'est l'exonération d'impôt sur les bénéfices en faveur des entreprises créées ou reprises.

Il n'existe cependant que peu d'évaluations récentes de l'impact économique des exonérations spécifiquement prévues pour la création et le maintien d'activités entrepreneuriales, les dernières études exhaustives remontant antérieurement à l'extension des exonérations fiscales aux reprises d'activité. Compte tenu de l'inertie des mesures applicables, il est toutefois possible de porter une appréciation sur les mesures applicables.

Selon tous les rapports disponibles, les effets de ces exonérations seraient limités : celles-ci permettent certes 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 ; mais elles sont principalement utilisées pour les activités artisanales ou commerciales, surtout lorsque les entrepreneurs éprouvent des difficultés d'accès au crédit.

Les aides apportées sont considérées comme « un plus », voire génèreraient des effets d'aubaine, mais se montrent insuffisantes pour impulser un véritable développement économique. Elles constitueraient davantage un filet de sécurité, qu'un véritable outil d'attractivité et de vitalité des territoires zonés. Elles ne contribuent pas, en effet, à créer une dynamique propre aux ZRR. Les exonérations constituent un « package » apporté au créateur d'entreprise, au même titre que d'autres aides. Elles sont devenues un acquis, auquel il convient de ne pas toucher, sans que l'on s'intéresse réellement à l'efficacité des aides allouées. Il y a fort à parier que le caractère émietté du zonage – 14 290 communes bénéficiaires – contribue également à l'absence de dynamique propre aux ZRR.

c. Les facteurs explicatifs

Plusieurs explications peuvent être avancées pour rendre compte de la modestie de l'impact, en termes d'activités, des mesures applicables en ZRR :

– les exonérations ne constituent pas le facteur majeur d'implantation des entreprises : le critère du marché – donc des débouchés potentiels – demeure fondamental, la perspective d'allègements de charges ne pouvant seule contribuer à la création d'activités ;

– les mesures offertes semblent partiellement connues et souffrent d'une technicité excessive, notamment en termes d'éligibilité, surtout pour les plus petits projets où l'enjeu consiste à créer son propre emploi ;

– la possible remise en cause du classement d'une commune en ZRR d'une année sur l'autre, conjuguée aux éventuelles révisions des dispositifs en loi de finances ou en loi de financement de la sécurité sociale, ne permettent pas de garantir la pérennité des aides attribuées et nuisent de ce fait à la lisibilité des projets ;

– la multiplication des exonérations de droit commun, notamment en matière de cotisations sociales⁽¹⁾, ont banalisé et réduit la portée des discriminations « positives » en faveur des ZRR.

Le rapport interministériel de 2009 estimait déjà que *« l'effet de discrimination positive s'est fortement atténué au fil du temps dans le domaine des exonérations de cotisations sociales. En effet progressivement les mécanismes d'exonération à vocation générale ou ciblés sur des secteurs économiques se sont rapprochés en termes d'intensité d'aide des dispositions spécifiques aux ZRR, réduisant substantiellement les avantages comparatifs dont bénéficient ces zones. Pour les exonérations fiscales, la mesure phare d'exonération des bénéficiaires reste peu concurrencée, mais les autres mesures d'exonérations fiscales connaissent depuis une période récente un mouvement de banalisation comparable à ce qui se passe dans le domaine des exonérations de cotisations sociales. »* ;

– pour renforcer leur attractivité, les territoires doivent apporter une offre globale aux porteurs de projets et créer un environnement propice à l'activité économique. La présence d'infrastructures, notamment de transport, et de sous-traitants est, à cet égard, primordiale. À nombreuses reprises, il a été indiqué au cours des auditions menées par vos rapporteurs qu'une entreprise ne s'implantait pas si elle n'avait pas l'assurance de bénéficier du réseau Internet à très haut débit.

L'enquête sur les freins et les leviers du développement économique dans les ZRR, réalisée en mai dernier par la mission interministérielle de 2014 auprès des représentants de l'État dans les départements concernés, a souligné que les principales attentes des entreprises visaient le niveau des infrastructures de transport et de communication (avant les aides fiscales et sociales) et que les facteurs d'échec des projets les plus souvent cités concernaient : le manque de débouchés, le coût des mises aux normes, le manque de qualifications professionnelles et l'absence d'infrastructures de communication ;

– les exonérations exercent un effet d'autant plus incitatif que les territoires concernés sont déjà arrimés à une dynamique de développement ; seule

(1) Trois exonérations concurrencent directement celles applicables en ZRR :

- destinée à réduire le coût du travail sur les bas salaires, la « réduction Fillon » permet, depuis 2003, une réduction de cotisations sociales patronales à hauteur de 26 % du salaire brut (28.1 % pour les entreprises de moins de 20 salariés) au niveau du SMIC ; elle est ensuite dégressive jusqu'à 1.6 SMIC et nulle à compter de ce seuil. Cette réduction de cotisations sociales est cumulable avec le CICE mais non avec d'autres exonérations de cotisations sociales. La réduction « Fillon » s'applique à l'ensemble des contrats en cours dans un établissement, contrairement à l'exonération de cotisations sociales en ZRR, qui ne concerne que les seules embauches et pour une durée de 12 mois.

- les associations d'aide à domicile auprès de personnes fragiles bénéficient, depuis 1999, d'une franchise de cotisations sociales patronales (hors AT-MP) sur les salaires versés au titre de cette activité, sans plafond de rémunération. Cette franchise est limitée à 65 fois le SMIC horaire par mois. Elle concerne tous les salariés et non les seules embauches comme en ZRR.

- le secteur agricole bénéficie depuis 1995 d'une exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels. L'exonération de cotisations sociales patronales (hors AT-MP) est totale pour les rémunérations égales ou inférieures à 1.25 fois le montant mensuel du SMIC, dégressive entre 1.25 et 1.5 SMIC et nulle pour les rémunérations égales ou supérieures à 1.5 SMIC.

une logique de territoire de projets permet de tirer véritablement profit des aides offertes, à l'inverse de la politique d'aides « à guichet ouvert ».

Les exonérations offertes demeurent toutefois un marqueur, comme l'ont perçu vos rapporteurs lorsque les personnalités auditionnées s'inquiétaient de la possible non-reconduction d'une partie d'entre elles. Les exonérations en faveur de la création d'activité restent perçues comme le symbole de l'égalité des chances pour tous les territoires.

4. Une efficacité variable selon les secteurs d'activité

a. Un fort développement de l'offre de tourisme

Les effets ont été marquants en matière d'offre de tourisme.

Suite aux campagnes d'information massive initiées par les professionnels du tourisme, de nombreux opérateurs se sont lancés dans la réalisation de projets de résidences de tourisme, notamment dans les stations de montagne. Le dispositif « Demessine » mis en place en 1999 et régulièrement reconduit jusqu'en 2010-2012, est monté en puissance dès 2002. Il offrait d'importants avantages fiscaux aux acquéreurs de logements destinés à la location et situés dans des résidences de tourisme nouvellement construites ou rénovées.

Ce dispositif visait à répondre aux objectifs définis par le législateur « *d'améliorer la qualité de l'habitat et de l'offre de logement, notamment locatif* » et de « *valoriser le patrimoine rural* ».

Selon le rapport interministériel de 2009, le nombre d'ouvertures de résidences de tourisme en ZRR est ainsi passé de 6 en 1999 à 292 en 2008, représentant 16 % du total des logements créés. Les taux annuels de croissance sur la période 1999-2008 ont été compris entre 13 % et 48 %. La part des créations de logements de tourisme en ZRR a été, de 2001 à 2008, systématiquement supérieure à 38 %, alors qu'elle était plus faible auparavant.

Le dispositif Demessine s'est traduit par un fort développement de l'offre immobilière de tourisme, laquelle a engendré un regain de l'activité touristique en ZRR, avec à la clé une redynamisation de certains territoires. Ces effets se sont fait sentir dans les zones de montagne (Maurienne, Alpes du Sud, Pyrénées), mais également dans les territoires tournés vers le tourisme vert (Corrèze, Creuse, Dordogne, Gers, Lot et Garonne) et dans les stations thermales. Des stations en perte de vitesse, notamment des stations de ski, ont pu ainsi regagner le terrain perdu.

Des effets « négatifs » sont apparus : aubaine au profit des promoteurs, moindres opportunités foncières et hausse du prix du foncier, baisse de la rentabilité des opérations, inadéquation de l'offre avec la demande à l'origine de l'abandon de projets voire de la défaillance de promoteurs, incapacité des

acquéreurs à honorer leurs engagements de location et de conservation pouvant déboucher sur la perte de l'avantage fiscal, saturation de l'offre et essoufflement du marché, urbanisation parfois excessive de certaines zones,...

Les exonérations Demessine ont pris fin en 2012, mais elles continuent de produire des effets budgétaires. Compte tenu de la saturation de l'offre, elles n'ont pas été reconduites, d'autant plus que le dispositif « Scellier » a été mis en place sur l'ensemble du territoire, avec à la clé des exonérations très supérieures.

La mission interministérielle a confirmé, dans son rapport de juillet 2014, que la part faite au tourisme dans le dispositif ZRR avait perdu de sa pertinence.

b. Des mesures inefficaces pour lutter contre le déficit des professions de la santé

Les exonérations prévues en ZRR en faveur des professionnels de la santé et des vétérinaires visent à lutter contre le déficit de praticiens dans des zones faiblement peuplées et participent, par ce biais, à l'objectif défini par le législateur « d'assurer un niveau de service de qualité et de proximité ».

Bien qu'il soit difficile de dresser un bilan des installations en ZRR faute d'informations disponibles au niveau local, les exonérations applicables ont eu peu d'effets. Selon le rapport de la DATAR, « *il s'avère de plus en plus difficile et ce, malgré des mesures incitatives, d'attirer les professionnels de santé sur ces territoires (médecins, infirmiers,...) qui préfèrent s'installer au sein de zones plus urbaines leur garantissant un environnement, et une offre de services plus complète. [...] Globalement, la densité médicale est en baisse, les inégalités régionales persistent [...]* ».

Le manque de professionnels de la santé dans les ZRR va malheureusement s'aggraver dans les années à venir.

c. Un rôle essentiel dans l'animation du tissu social

Les exonérations de cotisations sociales en vigueur dans les ZRR jouent un rôle essentiel pour le maintien d'une économie sociale et solidaire en milieu rural. Les organismes bénéficiaires, généralement associatifs, sont très nombreux en zone rurale dans des domaines tels que l'accueil périscolaire, le soutien au maintien à domicile des personnes âgées, les activités culturelles et sportives, l'action sociale et caritative, etc.

Selon le rapport de la DATAR de 2009, les exonérations sociales applicables aux OIG ont contribué à la pérennisation et à la qualité des services existants sur des territoires ruraux fragiles. Elles constituent une aide pour des structures dont les recettes proviennent principalement d'aides publiques et dont l'équilibre financier est souvent fragile. Les auditions menées par vos rapporteurs

confirment le caractère indispensable du soutien alloué aux OIG, qui en retour alimentent fréquemment l'activité des villages situés en ZRR.

Le rapport interministériel de 2009 avait, cependant, souligné les « dérives » budgétaires du dispositif initial de 2005, très favorable aux OIG. Conçu pour venir en aide aux associations qui maintiennent le « lien social », en réalité, le dispositif a bénéficié à des établissements de taille importante (centres hospitaliers, établissements psychiatriques, établissements d'hébergement des personnes âgées...), y compris ceux ayant un statut d'établissement public administratif. Il a également bénéficié à des établissements privés d'enseignement dans le secteur agricole, ainsi qu'à des organismes professionnels.

Les mesures de recentrage du dispositif initial précédemment évoquées par vos rapporteurs, sans doute nécessaires sur le plan budgétaire, ont eu pour effet de priver de ces mesures les hôpitaux ruraux, les maisons d'accueil pour handicapés, les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ou bien encore des maisons de retraites. Le dispositif ne s'appliquant plus qu'aux contrats antérieurs au 1^{er} novembre 2007, tout départ de salarié « ancien » se traduit par une perte financière pour l'établissement concerné, y compris si ce départ se traduit par un recrutement.

Des analyses récentes semblent montrer que les autres mesures à caractère financier ou dérogatoire ont un effet positif, notamment sur le maintien de services publics de proximité (présence postale, scolarisation de la petite enfance, emplois d'avenir,...) mais là encore, aucune évaluation spécifique n'est disponible et les acteurs publics paraissent quelquefois mal informés des dispositifs spécifiques.

*

Des arbitrages s'imposent

Symbole des politiques publiques en faveur de l'équité des territoires, servant de filet de sécurité à l'activité économique, les multiples dispositifs applicables en ZRR sont désormais insuffisants pour garantir l'attractivité et l'homogénéité de ces territoires. Hormis quelques exceptions, les ZRR ne servent pas de support à un renforcement des politiques publiques sectorielles et les exonérations ouvertes ne suffisent plus à « changer la donne ».

Des jugements très durs ont été portés, lors des auditions menées par vos rapporteurs, sur l'efficacité des aides en ZRR : leurs effets sont jugés au mieux « *non palpables* », certains évoquant l'idée que « *l'on attend d'être mort pour nous aider* ». Les ZRR sont ainsi devenues un « label de difficultés » et non le symbole d'une discrimination positive active et le gage d'une attractivité accrue.

Comme les personnalités auditionnées l'ont fait remarquer, une grande désespérance s'installe dans les campagnes les plus isolées, qui se sentent

délaissées au profit des métropoles, des centres urbains et périurbains. La fragilité de leur situation économique s'accroît et la paupérisation gagne du terrain.

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, sans nécessairement d'ailleurs que le contenu des mesures applicables soit connu des intéressés. Or, cet attachement ne doit pas se traduire par un immobilisme, qui porterait préjudice aux seuls territoires ruraux. Il est au contraire urgent, face au sentiment d'abandon et à la baisse des financements, de réviser des mesures pour qu'elles gagnent en efficacité et servent l'égalité des territoires.

Vos rapporteurs aboutissent à la conclusion que les mesures en faveur des ZRR sont nécessaires mais largement insuffisantes pour insuffler une dynamique de développement territorial et garantir aux habitants des territoires les plus fragiles des conditions de vie équivalentes à celles observées sur le reste du territoire. Dès lors, des réformes s'imposent : dans un contexte de dépenses publiques sous contrainte, le premier impératif d'une révision du régime ZRR sera de gagner en efficacité, l'enveloppe budgétaire n'étant pas appelée à croître ni même à se maintenir.

Une double orientation est, à cet égard, envisageable pour définir une stratégie de long terme en faveur des territoires ruraux les plus fragiles.

La première concerne la finalité des aides. Deux stratégies s'opposent : la première consisterait à maintenir des aides « saupoudrées », destinées à servir de « coup de pouce », la seconde viserait à créer de l'activité économique. Ce débat rejoint celui du zonage : la dilution des aides sera d'autant plus facile que le nombre de communes bénéficiaires sera élevé ; une concentration du dispositif appelle au contraire un resserrement du classement en ZRR.

La seconde vise à procéder à des arbitrages au sein des aides actuelles sur la base du coût et de l'efficacité, afin de supprimer celles devenues sans objet et accentuer celles présentant un intérêt en termes de création d'emploi et d'animation des territoires fragiles.

Des arbitrages devront être menés concernant les aides destinées aux territoires classés en ZRR. Ils ne doivent pas effrayer : des réformes – avec à la clé des aides plus efficaces et aux effets visibles – sont le meilleur moyen de rendre celles-ci incontestables et donc de garantir la pérennité des mesures en faveur des territoires ruraux les plus fragiles et la mise en œuvre de stratégie de reconquête.

Mais il convient également de mobiliser les acteurs locaux, publics ou privés afin de les soutenir dans la poursuite de leurs efforts et dans la conduite en collaboration de projets de territoire, leur action étant déterminante dans la mise en œuvre des dispositifs.

II. LES PRÉCONISATIONS DE VOS RAPPORTEURS

A. LE MAINTIEN D'UN DISPOSITIF D'AIDE AUX TERRITOIRES RURAUX LES PLUS FRAGILES EST INDISPENSABLE

Doté d'un budget en baisse de 50 % en l'espace de 5 ans ⁽¹⁾, le dispositif en faveur des ZRR est en « *mort lente* » avec un risque désormais réel de le voir s'éteindre progressivement. Le saupoudrage des aides n'est sans doute pas étranger à l'absence de défense efficace du dispositif, qui n'est, jusqu'à présent, incarné par aucune institution, ni par aucun organisme, malgré le poids des territoires ruraux en France (23 % des habitants et 78 % des campagnes) ⁽²⁾.

La question a d'ailleurs été souvent évoquée lors des travaux menés par vos rapporteurs : est-il désormais opportun et utile d'aider les territoires ruraux les plus fragiles ? Ne faudrait-il pas mieux concentrer les aides sur les territoires ruraux périurbains, qui, sous l'influence d'une ville petite ou moyenne et sous l'effet de l'aide apportée, auraient une réelle chance de devenir une zone attractive et d'exercer alors un effet d'entraînement sur les territoires ruraux reculés ?

Or, ces territoires souffrent de handicaps structurels, imputables à une moindre qualité des infrastructures de transport, à une main-d'œuvre employable trop rare, à une offre de services de proximité insuffisante, à une fracture numérique tenace. Ces handicaps structurels pénalisent l'attractivité des territoires ruraux, notamment les plus fragiles, et constituent autant de « charges indues ». En l'absence de dispositif d'aides, ceux-ci ne peuvent survivre, qu'il s'agisse des commerces et des artisans situés dans les derniers pôles de résistance, des entreprises locales, des sous-traitants d'entreprises nationales ou des OIG.

Les territoires ruraux les plus fragiles restent étroitement dépendants des entreprises qui les jalonnent. La disparition d'une petite entreprise y a des répercussions beaucoup plus graves et nettement moins réversibles qu'en milieu urbain. La « *mort lente* » du dispositif ZRR aurait ainsi des répercussions irréversibles, conduisant inéluctablement à une désertification des campagnes, à l'image de ce que connaissent, par exemple, les États-Unis. Alors que la France, sous l'effet de la mondialisation, s'est ralliée au modèle d'une métropolisation galopante, doit-on accepter, sans réagir, une désertification des campagnes peu denses ?

(1) Hors DGF.

(2) Données tirées du rapport sur l'égalité des territoires, de Mohammed Hilal, Yves Schaeffer et Cécile Détang-Dessendre, page 62.

1. Un impératif constitutionnel : défendre le principe d'égalité

Depuis la Révolution française, l'égalité constitue un des principes fondamentaux de notre modèle républicain. Conjugué à l'attachement de nos concitoyens pour le monde rural, il conduit à consacrer **un principe d'égalité des chances**, quel que soit le lieu de naissance, de résidence et de travail, que celui-ci soit choisi ou subi.

Ce principe est d'ailleurs consacré par l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen – « *les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit* » - et par l'article 1^{er} de la Constitution, qui édicte un principe d'égalité des citoyens. Tout citoyen a ainsi le droit d'accéder aux biens et services – accès aux soins, à l'éducation, aux services publics, à l'emploi, au logement, aux transports - de nature à lui garantir une égalité de destin.

Article 1^{er} de la Constitution de 1958

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

Le principe constitutionnel d'égalité des chances des citoyens débouche naturellement sur un **principe constitutionnel d'égalité des territoires**, puisque les inégalités entre territoires sont susceptibles d'engendrer des inégalités de destin entre citoyens et d'affecter leur bien-être. La cohésion territoriale est également, de ce fait, au fondement de la République, l'article 1^{er} de la Constitution proclamant que « *la France est une République indivisible* » et l'alinéa 5 de l'article 72-2 prônant l'ambition de « *favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Certes, tous les territoires sont par nature inégaux et la politique d'aménagement du territoire ne vise nullement à abolir toute différence. Mais certaines disparités peuvent, au-delà d'un certain degré, apparaître comme inacceptables.

Les communes situées en ZRR souffrent fréquemment de handicaps naturels, comme leur enclavement ou le relief, qui expliquent leur faible densité. La faible densité de ces territoires est alors la cause et la conséquence des inégalités territoriales, le faible nombre d'habitants servant de justificatif pour ne pas mettre en place les conditions du développement économique des zones concernées, en termes d'accès aux infrastructures de transport et de communication, aux services publics, à la médecine, lesquels engendrent à leur tour une moindre attractivité des territoires concernés.

Les territoires pesant bel et bien sur l'égalité des personnes, notre modèle républicain d'égalité des chances conduit à lutter contre les formes d'inégalités territoriales « inacceptables ».

D'une manière générale, la réduction des inégalités territoriales passe par le fait, d'une part, d'assurer la continuité de la République, notamment au travers des services publics, et, d'autre part, de donner les moyens à chaque territoire de développer son potentiel, en fonction de ses spécificités, au service de ses habitants et de son dynamisme économique et social.

Dans le cas des territoires situés en ZRR, l'État a le devoir de corriger les inégalités entre territoires. Des ruptures d'égalité doivent être mises en place pour lutter efficacement contre les discriminations.

Mais, comme l'a souligné M. Éloi Laurent, économiste, professeur à Sciences Po, chargé d'une mission sur l'égalité des territoires, la notion d'égalité des territoires doit être comprise au sens de la justice territoriale : « *Autant dissiper d'emblée un malentendu à ce sujet : personne (...) ne réclame ni même ne souhaite l'identité, l'uniformité ou l'homogénéité des territoires français. En revanche, nombre de raisons, qui trouvent ici un éclairage puissant, portent à penser que les inégalités territoriales affectent le bien-être des Français et minent la cohésion nationale – économique, sociale, environnementale – et que la justice territoriale constitue de ce fait une nouvelle frontière du pacte républicain.* »

2. Un impératif économique : lutter contre les effets de la mondialisation et de la crise

Sous l'effet de la mondialisation et de la crise, les inégalités territoriales ont eu tendance à s'aggraver.

a. Une concentration des richesses inhérente à la mondialisation

Au cours des trente dernières années, **la mondialisation** s'est traduite par une inexorable montée des inégalités de richesses, tant au plan international qu'au plan national, accroissant les inégalités territoriales.

Grâce au progrès des moyens de transport, au faible coût de l'énergie et aux révolutions technologiques, on a assisté à une **hyperconcentration des richesses**. Celle-ci s'est jouée au plan international et, au niveau des États, s'est traduite, pour des raisons d'efficacité économique, par une concentration des richesses autour des grandes métropoles.

La France n'est pas restée à l'abri de ce phénomène et, sous l'effet de la mondialisation, a connu depuis deux décennies un processus accéléré d'urbanisation, qui s'est traduit par une métropolisation « galopante » et une explosion des zones périurbaines.

Principal moteur de la croissance française, les métropoles constituent le cœur des zones d'emploi marchandes dynamiques. La ville exerce une attractivité toujours plus écrasante sur l'économie. Cette situation pourrait, à l'avenir, s'accroître, les activités particulièrement compétitives sur le plan mondial étant de plus en plus concentrées dans et autour des grandes métropoles. Le législateur en a d'ailleurs tiré les conséquences, en permettant, au travers de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, de conforter la dynamique urbaine en consacrant le rôle des métropoles.

Du fait de la mondialisation et de la concentration des richesses qu'elle entraîne, les inégalités réelles entre territoires se sont accrues, notamment au détriment des zones rurales les plus fragiles. On assiste ainsi à une concentration des activités, des richesses et des populations sur un nombre limité de territoires urbains, avec comme conséquence un appauvrissement de territoires de plus en plus laissés à l'abandon. Les territoires « ne jouent donc plus dans la même cour », les plus riches et les plus dynamiques tendant à capter l'essentiel des richesses – privées et publiques. Mais la métropolisation, qui s'est traduite par une montée des inégalités de richesse (au sens de la croissance du PIB), s'est accompagnée également d'une réduction des inégalités de revenus, notamment entre régions françaises.

S'agissant des territoires ruraux les plus fragiles, éloignés des grandes métropoles, leur avenir ne peut en aucun cas dépendre d'une politique de laisser faire. Il serait vain de penser que les métropoles peuvent servir de « locomotive » en exerçant un effet d'entraînement sur le reste du pays. Bien au contraire, elles tendent à concentrer la croissance et les activités d'avenir, et à accentuer les inégalités territoriales.

b. Les effets de la crise

En germe sous l'effet de la mondialisation, la montée des inégalités territoriales s'accroît depuis la crise de 2008 qui a en effet renforcé sensiblement les écarts entre territoires, comme l'a souligné la Datar au cours de son audition ⁽¹⁾ par la Commission du développement durable.

La crise a, d'une part, fragilisé les territoires historiques et traditionnels d'implantation industrielle et s'est traduite, d'autre part, par un choc asymétrique, se concentrant sur le Nord-Est de la France et le long de la « diagonale du vide ». Un cinquième de la population française vit dans des territoires en déclin ou en difficultés.

De fait, alors que les espaces métropolitains, où les emplois d'encadrement sont surreprésentés, ont mieux résisté, les territoires à l'écart des villes, ainsi que les territoires mono-industriels, ont été particulièrement impactés

(1) Audition du 11 décembre 2013 par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.

par la crise. Plus ils sont éloignés des zones urbaines, plus les territoires ruraux subissent de plein fouet les conséquences de la crise. Les zones rurales peuvent être ainsi durablement marginalisées, sans perspective d'avenir compte tenu de la disparition des bases de leur développement.

Alors que les Trente Glorieuses avaient vu un net recul des inégalités territoriales régionales, sous l'effet de la crise, nous vivons désormais dans une France à plusieurs vitesses, reposant sur des pôles urbains, le littoral et « le désert français ». Les territoires ruraux les plus fragiles font partie des grands perdants de la crise de 2008.

Phénomène plus grave encore : la crise pourrait affaiblir les mécanismes de redistribution qui ont contribué, pendant plusieurs décennies, à la dynamique d'égalisation des territoires.

Désormais, en effet, notre déficit public – 4,3 % en 2013 soit 87,6 milliards d'euros – ne parvient plus à entraîner la croissance, tandis que les mécanismes de solidarité entre territoires sont sous forte contrainte financière, au point de mettre en cause la notion même d'égalité territoriale.

Les budgets de l'État et de la Sécurité sociale ont, en effet, constitué un puissant instrument de solidarité et de cohésion territoriales, à l'origine de la réduction continue des disparités interterritoriales de revenu par habitant. Les contraintes pesant sur la dépense publique, conjuguées à un fort ralentissement de la croissance, risquent à l'avenir de peser sur ces mécanismes de solidarité, voire de déboucher sur une relance de la fracture territoriale.

Comme M. Laurent Davezies⁽¹⁾ l'a souligné au cours de son audition par la Commission du développement durable⁽²⁾, « *la crise de septembre 2008 [...], puis celle de l'été 2011, [...] ont remis en cause [...] cinquante ans de baisse des inégalités entre les territoires* ». *Freiner la croissance revient à mettre un terme au mécanisme de solidarité et de cohésion* », car seule la croissance économique autorise des transferts financiers entre territoires pauvres et riches. « *Compte tenu de l'objectif de réduction importante de notre déficit de court terme, nous allons assister à une modification sérieuse de ces mécanismes de redistribution, essentiels pour la cohésion* » [...] si bien que « *la dynamique d'égalisation des situations territoriales risque d'être érodée, du moins provisoirement* ».

Les inégalités territoriales tendent ainsi à se cumuler au point que sont évoqués les termes de : fractures numérique, éducative, médicale, de niveau de vie et d'accès aux services.

(1) Titulaire de la chaire « Économie et développement des territoires » au Conservatoire national des Arts et Métiers (CNAM).

(2) Audition du 6 novembre 2012 par la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale.

Les territoires ruraux éloignés des dynamiques économiques sont-ils pour autant condamnés au déclin, avec des communes parvenant de moins en moins à faire vivre l'économie locale ?

Faute d'intervention des pouvoirs publics, il est certain que l'avenir de la croissance se situe principalement dans, autour et avec des métropoles car les territoires qui génèrent de la valeur ajoutée dans les secteurs compétitifs sont essentiellement métropolitains. Ce sont donc les métropoles, notamment les grandes métropoles régionales, qui bénéficieront le moment venu de la reprise, mais sans exercer pour autant d'effet d'entraînement mécanique sur les territoires ruraux les plus reculés. Ce constat est renforcé par l'étude récente de MM. Thierry Pech et Laurent Davezies – dans une note de Terra Nova sur la nouvelle question territoriale, qui montre que, depuis la crise de 2008 et pour la première fois, les effets d'entraînement productif ne sont plus au rendez-vous, du fait notamment que l'économie de l'information se développe avant tout dans les villes où se trouve le plus grand nombre de diplômés du supérieur disponibles.

Vos rapporteurs ont acquis la conviction que les inégalités territoriales devraient persister voire s'aggraver, en raison du retrait de l'État de la solidarité territoriale, de la concentration des transferts financiers restant et de la compétition plus intense entre territoires.

Doit-on pour autant se résoudre à cette diversité de situations territoriales ?

Vos rapporteurs défendent l'idée que l'aggravation des inégalités territoriales rend encore plus nécessaire une politique active d'aménagement du territoire, pour assurer le principe d'égalité des chances de chaque citoyen et une mise en valeur équilibrée du territoire de la République.

Afin de mettre en place des politiques différenciées et efficaces de développement économique, ils en appellent donc à une véritable politique de discrimination positive en faveur des ZRR. Compte tenu du rôle des métropoles, ces mécanismes de redistribution territoriale devraient pour partie relever de stratégies régionales.

c. Une crise politique : la tentation de l'extrémisme

Venir en aide aux territoires ruraux les plus fragiles est devenu une nécessité politique, sauf à se résigner à assister à une montée des votes protestataires.

Pénalisés par leur faible densité et le vieillissement de leur population, voire par des handicaps naturels structurels, les territoires ruraux les plus fragiles sont pénalisés en termes de croissance et souffrent d'un manque d'activité économique et d'emplois, au point d'être pour partie en situation de décrochage irréversible pour certains d'entre eux. Certains territoires, dans le même temps,

sont confrontés à un regain démographique⁽¹⁾, imputable à un excédent migratoire qui compense plus que largement le déficit naturel.

Les Français sont, en effet, de plus en plus nombreux à quitter les villes pour rejoindre les territoires ruraux, certains à la recherche d'une qualité de vie accrue, pour la majorité en raison du coût du foncier et du logement dans les centres urbains.

Les premiers recherchent alors, sans les trouver, des services de proximité identiques à ceux qu'ils connaissaient en milieux urbains. Les difficultés d'accès aux services constituent alors une nouvelle forme d'inégalité territoriale.

Les seconds constituent une population fragile, issue des classes populaires, confrontée à un risque de basculement dans la précarité. Ils tendent à se paupériser et contribuent à la fragilisation des territoires ruraux faiblement attractifs. Émerge ainsi une France « périphérique », en situation de grande précarité économique, qui vient en partie occuper des territoires périurbains et des territoires ruraux réputés fragiles.

Dans les deux cas, face à la mondialisation et à la crise, confrontées à l'impuissance et au manque de moyens des pouvoirs publics pour répondre à leurs attentes ou à leurs besoins, les populations des territoires ruraux fragiles éprouvent **un sentiment d'abandon** et de relégation.

Le Président de la République l'a lui-même souligné, dans un discours aux élus de l'Auxois du 14 mars 2013 : « *Je sais les conséquences, dans les territoires ruraux, des services publics affaiblis, voire même effacés. Ce sentiment d'oubli, d'abandon, de relégation surtout, de la part de ceux qui, au départ, ont connu une vie en ville et sont venus s'établir, comme on dit, à la campagne, pensant disposer là de tous les services qu'ils avaient jusque-là reçus et qui les cherchent, faute qu'on ait garanti la présence de ces administrations et de ces services publics. Il y a là un enjeu démocratique et citoyen. [...]* »

Ce sentiment d'abandon se concrétise dans les urnes, avec une montée d'un vote protestataire, dont seul le Front national tire profit, au détriment des partis républicains. L'exaspération et le désespoir des populations concernées ne trouvent que ce seul biais pour se manifester. Il est symptomatique de constater que cette poussée électorale, qui s'est particulièrement manifestée lors des élections européennes du 25 mai 2014, se manifeste dans des territoires ruraux fragiles qui ne sont pourtant pas confrontés à l'immigration ou à l'insécurité.

(1) *L'accroissement démographique de l'espace rural est récent. Jusqu'en 1975, les territoires ruraux connaissent un fort dépeuplement qu'explique un solde migratoire fortement négatif. À compter de 1975, le schéma démographique s'est inversé et conjugue un solde migratoire positif et un bilan naturel négatif. Depuis 1990, l'excédent migratoire compense le déficit naturel et la population tend à augmenter. Entre 1999 et 2009, l'excédent migratoire (+ 60 200 habitants par an sur la période) a permis d'arrêter le déclin démographique et de gagner des habitants (+ 45 500 habitants par an sur la période).*

La montée du Front national dans nos campagnes était prévisible. En 2012 ⁽¹⁾ M. Laurent Davezies la présentait déjà, établissant une corrélation entre la fragilité sociale des territoires concernés et le vote en faveur de ce parti : « *Les campagnes sont perçues comme des lieux privilégiés pour la qualité de la vie, mais si on analyse les 6 000 communes ayant placé le Front national en tête aux dernières élections, on s'aperçoit que les territoires correspondant rassemblent des populations en situation socialement délicate. Il s'agit le plus souvent de personnes ayant des revenus moyens et qui ne sont pas au contact de populations immigrées. Elles se sont éloignées des centres des villes, ont renoncé à un modèle urbain et habitent des zones sans offre politique, négligées par les pouvoirs publics. [...]* ».

Face à cette situation, vos rapporteurs considèrent que les pouvoirs publics ont un « devoir d'intervention renforcé » pour enrayer le risque de dérive des territoires situés en zones rurales.

3. Un impératif stratégique : préserver le capital économique et environnemental de la France

Les territoires ruraux sont souvent présentés comme l'avenir de la France et un facteur de compétitivité. Avec plus de 20 millions de nos compatriotes vivant dans les territoires ruraux, il est clair que ceux-ci portent largement **l'image** de la France. Comme le Président de la République l'a souligné, dans un discours aux élus de l'Auxois du 14 mars 2013 : « [...] *La ruralité [...] c'est notre histoire parce que c'est dans la ruralité que la France s'est fondée avec son agriculture, sa production, ses paysages, ses traditions* ».

Dotés d'un patrimoine naturel et culturel inestimable, les territoires ruraux génèrent des ressources **touristiques** importantes, qui contribuent largement à l'excédent touristique de la France et favorisent le maintien de services à la population, qui sont à leur tour un facteur d'attractivité.

Les territoires ruraux sont également à l'origine du poids économique de la France en matière **agricole**. L'excédent agricole et agro-alimentaire s'élève en 2013 à plus de 11 milliards d'euros et représente 14 % de l'emploi. Forte d'une agriculture diversifiée et présente sur l'ensemble de son territoire, la France est ainsi particulièrement bien placée pour répondre à la demande mondiale que ne manquera pas de susciter l'explosion de la population. Elle bénéficie par ailleurs de l'image d'excellence de son agriculture sur le plan qualitatif. Comme l'a indiqué ⁽²⁾ M. Guy Vasseur, Président des Chambres d'agriculture, « *parce qu'elle peut incarner le bien-être, le bien-manger, le choix d'une agriculture raisonnée et*

(1) Audition précitée du 6 novembre 2012 par la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale.

(2) *Les Échos*, 6 juin 2014.

efficace, la ruralité constitue une réponse pertinente aux nombreux défis notamment alimentaires, sanitaires et économiques. ».

Les territoires ruraux sont ainsi synonymes de croissance et d'emploi pour la France. Les territoires les plus fragiles, très faiblement peuplés, ne sont pas à l'écart de cette dynamique, bien au contraire. Ils possèdent intrinsèquement des atouts, qui les amèneront à jouer un rôle économique majeur dans l'économie de demain dès lors que les pouvoirs publics se donnent les moyens de préserver et mettre en valeur ce capital.

Les territoires ruraux les plus fragiles ne doivent pas être considérés comme une charge pour la Nation, mais bien au contraire comme une source de richesses et d'attractivité. Ces espaces faiblement peuplés sont une richesse pour la France. Alors que notre pays a une natalité particulièrement dynamique – avec le taux de fécondité qui reste le plus élevé d'Europe, les territoires ruraux à faible densité sont le gage que la France saura faire vivre sa population – 70 millions d'habitants en 2030 – de manière équilibrée sur son territoire. De plus, ils constituent une spécificité en Europe, au regard des taux d'occupation de leur sol que certains autres États membres connaissent, ce qui explique que les ressortissants de ces États n'hésitent pas à venir s'installer en France pour échapper à la pression démographique de leur pays d'origine.

Compte tenu de leurs atouts, les conditions peuvent être réunies à l'avenir pour **transformer économiquement** ces espaces ruraux en pôles de croissance économique dès lors que les pouvoirs publics se donnent les moyens de maintenir les populations actuelles et de valoriser les territoires concernés. Les territoires ruraux actuellement réputés fragiles bénéficient en effet d'un coût du foncier et de l'immobilier particulièrement attractif et d'atouts certains pour attirer et retenir une population active compétente.

Le **coût du foncier** et la flambée immobilière pèsent sur la compétitivité de notre économie. Ils constituent une charge directe pour les entreprises, orientent à la hausse les masses salariales, afin de donner aux ménages les moyens de se loger, et constituent un frein à la mobilité et au recrutement des salariés. Les territoires en ZRR disposent à l'inverse d'un formidable capital en la matière.

Nombreux sont également les atouts de ces territoires pour **attirer des salariés** compétents pour peu que les pouvoirs publics mettent à leur disposition des services (services publics, de santé et d'enseignement) et des moyens de transports et de communication adéquats. Ceux-ci bénéficient alors en ZRR d'un cadre et d'une qualité de vie sans commune mesure avec celle des centres urbains, de liens sociaux et de réseaux de solidarité caractéristiques des territoires, avec des salaires leur garantissant les moyens de se loger dignement.

Des salariés mobiles et qualifiés l'ont déjà compris en s'installant dans les territoires ruraux connectés à Internet. L'approfondissement de cette évolution

suppose bien sûr que ces territoires bénéficient d'une desserte numérique de qualité, ce qui n'est pas encore le cas dans les zones de faible densité.

À l'avenir, « **P'iconomie** », qui repose précisément sur les progrès de la microélectronique, constitue une formidable opportunité de développement pour les territoires de faible densité. Les mutations engendrées par la numérisation de la société rendent progressivement caduque la notion de « désert rural », y compris dans les zones de très faible densité. Grâce au développement d'Internet, les salariés qualifiés sont de plus en plus mobiles. Jusqu'à présent cette mobilité a prioritairement bénéficié à un arc atlantique attractif. Mais rien n'interdit de penser que, d'ici quelques décennies, ce sera la fameuse « diagonale du vide » qui sera la principale bénéficiaire de cette évolution. L'économie de demain devant reposer sur l'innovation, les territoires ruraux de faible densité pourraient fort bien devenir le fer de lance de la croissance française.

Les travaux de Mme Magali Talandier et de M. Laurent Davezies, réalisés pour le CGET en janvier 2014 sur les systèmes productivo-résidentiels, confirment ces interactions entre territoires : *« Plutôt que d'opposer économie productive et économie résidentielle, lieux de création de richesse et lieux de consommation, les seconds ne faisant que ponctionner le revenu des premiers, on peut se demander s'il n'y a pas plutôt un système d'interactions entre ces territoires, dont la nature et l'intensité serait déterminante pour la santé économique globale des systèmes territoriaux qu'ils constituent (...). Au sein des SPR, on a montré la réciprocité de la relation productivo-résidentielle entre la ville et son hinterland : la qualité résidentielle de l'hinterland a des effets positifs sur la dynamique de l'aire urbaine, mais l'hinterland bénéficie, en retour, de flux de revenus en provenance de l'aire urbaine (...). Tout ceci met en évidence les facteurs, dans le registre de l'attractivité résidentielle de l'environnement des villes (...), qui renvoient à la nature de l'ancrage régional des villes. Et aussi le fait que les villes et leurs environnements régionaux interagissent pour le meilleur ou le pire (...). Ces territoires offrent, dans la proximité, une large palette de fonctions productives, résidentielles, récréatives, touristiques... Ce sont des territoires ou des systèmes territoriaux que l'on peut pratiquer et investir tout au long d'un cycle de vie, et à chacun de ses « segments » (se former, travailler, résider, se divertir,...) ».*

Cette perspective est d'autant plus crédible que les territoires de faible densité disposent d'un autre atout fondamental pour la croissance : leur capital écologique.

Face à la triple crise écologique, économique et financière à laquelle les pays sont aujourd'hui confrontés, avec la perspective de dégradations irréversibles à notre planète, il est devenu impératif de repenser notre modèle de développement pour **évoluer vers une croissance verte**.

L'économiste Jeremy Rifkin, auteur de « La troisième révolution industrielle », défend ainsi l'idée, à l'instar des progrès engendrés dans le passé par l'association d'une nouvelle source d'énergie et d'un saut technologique dans le domaine de la communication (le charbon et la machine à vapeur liés à l'imprimerie au XIX^e siècle, puis l'électricité avec la radio, la télévision accompagnant l'ère du pétrole, de l'automobile et de la consommation de masse au XX^e siècle) d'un nouveau modèle de croissance où les énergies renouvelables associées au développement d'Internet permettraient une croissance soutenable.

Une nouvelle « industrie verte » reste à inventer pour consolider durablement notre croissance. Ce « verdissement » de l'économie n'est pas une vue de l'esprit. D'ores et déjà, des marchés tels que l'écotourisme, l'agriculture biologique, le développement d'énergies sobres en carbone, la gestion des déchets, la chimie verte et les produits à base biologique connaissent un formidable effort. Compte tenu de leur richesse en espace et en ressources naturelles et de leurs traditions de valorisation de ces mêmes ressources, les territoires ruraux de faible densité sont susceptibles, à l'avenir, d'être un fer de lance de la croissance verte.

Vos rapporteurs ont conscience que ces projections peuvent apparaître « futuristes ». En tout état de cause, il importe de retenir que les territoires en ZRR ne doivent pas être considérés comme des territoires de seconde zone, désertiques et vieillissants, voués à un inexorable et lent dépérissement. De très court terme, ce raisonnement serait une erreur économique.

Bien au contraire, pour peu que les pouvoirs publics développent une vision stratégique de long terme, qui repose sur le maintien de populations et d'activités économiques et assure l'entretien d'un patrimoine écologique exceptionnel, les territoires ruraux situés en ZRR disposent de formidables atouts pour générer, à terme, une croissance durable.

Les révisions du régime des ZRR doivent être jugées à l'aune de cet enjeu : en aucun cas, les pouvoirs publics ne peuvent délaissier ces territoires de faible densité car il s'agit d'un investissement pour les générations futures.

Pour des raisons liées au respect du principe d'égalité qui fonde notre pacte républicain, afin de répondre aux attentes de populations confrontées à un sentiment d'abandon devant l'impuissance à résorber les conséquences de la crise et de la mondialisation, et pour préserver le potentiel de développement économique de territoires fondamentaux pour une croissance verte et durable, **vos rapporteurs se prononcent en faveur, non seulement du maintien, mais du renforcement du dispositif d'exception en faveur des territoires ruraux les plus fragiles.**

Cet objectif appelle une révision du dispositif applicable en ZRR, à la fois en termes de zonage pour recentrer le dispositif et en termes d'aides pour cibler les projets de développement.

B. LA RÉVISION DU ZONAGE

Compte tenu de l'opinion générale des personnes auditionnées par vos rapporteurs sur le resserrement du zonage à condition de prévoir des modalités transitoires de sortie du dispositif, et compte tenu des contraintes financières – l'État comme les régions ne pouvant assumer une extension du périmètre –, des travaux de simulation ont été sollicités auprès du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) dans une démarche itérative.

Ces travaux ont permis de dégager des pistes de réflexion pour la révision du zonage des ZRR sur la base de deux nouveaux critères simples et cumulatifs (*voir annexe n° 5*).

C'est ainsi que vos rapporteurs ont 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, même si la substitution par un critère SCOT a été évoquée par certaines personnes auditionnées afin de faire référence à l'existence de projets de territoire ;

- de ne plus retenir d'indicateur dynamique qui mesure l'évolution démographique dans la mesure où les communes concernées seraient zonées en raison du critère lié aux faibles revenus ;

- de ne pas retenir de nouveaux critères socio-économiques comme la part d'ouvriers ou d'employés, la part de ménages « pauvres », le taux d'actifs agricoles etc., qui ne correspondent plus à des critères pertinents dans la mesure où ils ciblent un seul type de ruralité.

Ainsi, la référence au taux d'actifs agricoles et à son évolution ne concerne que les campagnes « agricoles » et ont tendance à exclure d'autres types de ruralité ;

- de retenir des critères indiscutables, simples et « lisibles » par nos concitoyens, correspondant mieux à la réalité des territoires.

Ainsi, substituer l'éloignement géographique ou l'enclavement au critère de faible densité démographique ne se révèle pas toujours pertinent. De même, la prise en compte des dynamiques de revenus est satisfaisante sur le plan intellectuel mais peu pertinente car les actifs les plus aisés sont aussi les plus mobiles et ceux qui quittent en priorité les territoires, alors que les ménages qui s'appauvrissent restent sur les territoires ruraux.

1. Le maintien de deux critères simples et cumulatifs

Proposition n° 1 : établir un nouveau zonage des ZRR au 1^{er} janvier 2015 en retenant une entrée intercommunale basée sur deux critères simples et cumulatifs : la densité démographique de l'EPCI et la richesse des habitants.

- Les deux critères sont basés sur une approche intercommunale mais sur la base d'un EPCI « fictif » ou « théorique » excluant les communes les plus denses.

Deux solutions sont proposées :

- l'EPCI « fictif » comporte toutes les communes sauf celles de plus de 10 000 habitants ;

- l'EPCI « fictif » comporte toutes les communes sauf celles de plus de 10 000 habitants et leurs communes contiguës de plus de 2 500 habitants ;

Pour le ***critère de densité démographique*** : seraient zonées toutes les communes de l'EPCI « fictif » retenu si celui-ci comporte une densité inférieure à 50 % de la densité moyenne nationale (soit 58 habitants au km²).

Pour le ***critère de richesse du territoire*** : seraient zonées toutes les communes de l'EPCI « fictif » retenu si le revenu médian des habitants est inférieur ou égal au revenu médian national par habitant (soit 19 208 euros par an).

À nouveau, le calcul se fonde sur des EPCI « fictifs » ou « théoriques », même si les simulations montrent qu'il y a peu de différence dans les résultats.

- Deux cas particuliers méritent d'être évoqués :

- celui des communes dispensées d'appartenir à un EPCI, notamment les îles maritimes composées d'une seule commune (1), mériterait un critère spécifique car les densités y sont toujours supérieures à la médiane nationale. On pourrait alors imaginer que, pour ces communes, les critères ne sont pas cumulatifs ou qu'ils sont évalués au niveau communal ;

- celui des départements d'outremer, compte tenu de leur spécificité et de l'hétérogénéité des données relatives aux revenus dans certains de ces départements. Les ZRR pourraient y être caractérisées par des critères sociaux, démographiques ou économiques qui tiennent compte de la spécificité des territoires.

(1) Au nombre de neuf : Bréhat, Sein, Ouessant, Hoëdic, Houat, Yeu, La Désirade, Terre-de-Bas et Terre-de-Haut. Les six autres îles sont rattachées à une intercommunalité.

2. La sortie progressive des ZRR

Proposition n° 2 : établir le nouveau zonage pour une période de six ans (avec une révision exceptionnelle au 1^{er} janvier 2018 compte tenu de l'évolution du paysage intercommunal qui interviendra à cette date) et prévoir 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 :

– de deux ans à partir du 1^{er} janvier 2015 pour celles qui ne seront pas retenues dans le futur zonage ;

– de huit ans (six + deux) pour celles qui ne seront pas retenues dans la révision du zonage au 1^{er} janvier 2021.

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).

*

Vos rapporteurs ont bien conscience des critiques qui leur seront adressées sur l'absence de prise en compte d'un indicateur dynamique, la référence aux EPCI « fictifs » ou le caractère uniquement national des critères retenus. Seule la dernière critique leur paraît intéressante à discuter : on aurait pu baser un nouveau zonage à la fois sur des critères à vocation nationale et sur une part régionale afin que les régions adaptent ou complètent le zonage selon leurs particularismes (zones de montagne, insularité, etc.) ou leurs politiques publiques. Mais, en l'absence de toute simulation, un tel dispositif « mixte » leur est apparu trop difficile à mettre en œuvre.

C. LA RÉVISION DES AIDES

Vos rapporteurs tirent de leurs travaux la conclusion que les ZRR sont devenus un « label », auquel les acteurs locaux comme les élus sont attachés – en raison de l’image d’avantages attachés à ce zonage – sans nécessairement se rendre compte de l’impact réel des dispositifs applicables. Ils ont ainsi constaté le décalage entre l’attachement des élus et des acteurs locaux au dispositif et la réalité des processus de revitalisation induits par les aides octroyées.

Sur un plan strictement économique, l’absence d’évaluation des mesures d’exonération, globalement et surtout territorialement, rend délicat tout exercice de suppression ou de simplification des mesures concernées. D’ailleurs, il est à cet égard révélateur que vos rapporteurs n’aient obtenu, au cours de leurs auditions, que de très rares propositions de révision de ces exonérations, à l’exception de celle dont bénéficient les OIG. Autrement dit, certaines mesures à caractère économique applicables en ZRR étant devenues sans réelle attractivité pour les territoires concernés, il est nécessaire de changer de logique, en mettant en place d’autres outils que des mesures utilisées ponctuellement par des acteurs sans cohérence avec le projet de développement territorial mené – ou non d’ailleurs – par les pouvoirs publics.

Vos rapporteurs présenteront quelques mesures techniques d’ajustement des exonérations fiscales et sociales. Celles-ci conservent une utilité certaine, par exemple pour le maintien d’emplois, notamment pour les derniers commerces ou les derniers artisans de villages isolés, où elles viennent renforcer les poches de résistance économique. Mais ils considèrent que les exonérations fiscales et sociales doivent cesser de constituer le « cœur » des mesures en faveur des ZRR.

Pour autant, leurs orientations ont été élaborées dans un souci de responsabilité, car, compte tenu des contraintes budgétaires, il semble actuellement exclu d’accroître la dépense publique. Aussi vos rapporteurs ont-ils privilégié une approche souple, visant à introduire des marges de manœuvre.

1. Les exonérations sociales

a. La fin de l’exonération de cotisations sociales pour les embauches, remplacées par les mesures de droit commun

En ce qui concerne l’exonération de cotisations sociales sur les PME et les OIG de moins de 50 salariés, vos rapporteurs reconnaissent le manque d’attractivité du dispositif pour les nouvelles embauches et le risque qu’il ne concerne plus que les OIG ayant déjà atteint la taille critique pour ne pas en avoir besoin dans leur décision de recruter.

Proposition n° 3 : supprimer l'exonération de cotisations sociales pour 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 (pacte de responsabilité).

Ainsi, les PME et les OIG qui ont utilisé ce dispositif en 2014 en l'intégrant dans leur prise de décision continueront à bénéficier des effets pour une durée qui n'excédera pas 12 mois mais de lui-même le dispositif sera éteint au 31 décembre 2015.

Comme le souligne le rapport de la mission interministérielle des inspections générales de 2014, cette proposition, qui constitue un compromis acceptable, apparaît cohérente avec « *la suppression de l'exonération accordée pour les embauches réalisées jusqu'au 50^e salarié, dans les établissements situés en ZRU, ces zones de redynamisation urbaine (ZRU) étant supprimées à partir du 1^{er} janvier 2015* ».

b. La poursuite de l'exonération de cotisations sociales en faveur des OIG

Vos rapporteurs ont beaucoup évolué sur cette question :

– il leur est apparu qu'il n'était pas envisageable de supprimer le dispositif d'emblée en raison des conséquences immédiates sur les organismes bénéficiaires et sur les collectivités. En effet, pour les OIG les plus importantes, majoritairement dans le domaine médico-social, les autorités publiques devront prendre le relais pour compenser financièrement ; mais la révision du zonage va également faire sortir du dispositif un certain nombre de communes donc d'établissements concernés. Il s'agira donc pour certaines intercommunalités d'une « double peine » ;

– la réduction de la taille des OIG bénéficiaires de cette exonération tout à fait spécifique ou la suppression de l'exonération par paliers successifs sur une durée réduite (par exemple de trois ans) auraient également des conséquences dommageables. De plus, le « gain » pour l'État serait réduit du coût de l'allègement général des charges sociales auxquelles les structures de droit privé pourraient alors avoir accès ;

– pour éviter les effets de zonage ou de seuils, la révision du zonage aurait pu ne pas être prise en compte mais il serait illisible de conserver un zonage 2013 applicable pour ces seules OIG.

Proposition n° 4 : poursuivre l'exonération de cotisations sociales en faveur des OIG.

L'effectif concerné tous établissements confondus est estimé à 23 600 personnes en 2013 : ce stock diminue régulièrement ; il a baissé de près d'un tiers entre 2007 et 2013.

Selon le rapport de la mission interministérielle des inspections générales de 2014, le rythme d'extinction serait à droit constant de 5 % par an et le stock se réduirait ainsi de 50 % dans 13 à 14 ans : « *l'effectif exonéré serait, toutes choses égales par ailleurs, réduit des deux tiers, soit inférieur à 8000 salariés, à horizon 2034.* »

La dépense correspondante diminuera ainsi régulièrement. Le taux de rotation des effectifs étant plus faible dans les structures les plus importantes, majoritairement dans le domaine médico-social, la charge pour les autorités publiques serait moins importante et plus facile à anticiper. Un raisonnement identique peut être tenu pour les structures de droit privé qui auront accès aux allègements à caractère général pour les embauches compensant les départs.

Certains interlocuteurs de vos rapporteurs ont par ailleurs souligné le fait que le *turn-over* des salariés pouvait être plus important dans ces structures et que l'extinction du dispositif – évalué à l'horizon 2034 par la mission interministérielle de 2014 – pourrait en fait être plus proche.

2. Le moratoire des exonérations fiscales

Vos rapporteurs ont écarté l'idée d'une zone franche pour des raisons de coût. Ils ont également envisagé que les exonérations deviennent « automatiques » sans que les intéressés aient à faire de démarche ; mais ce système ne paraît pouvoir être mis en place.

De même, ils ont considéré que, pour les mesures dont le nombre de bénéficiaires ne peut pas être connu ou dont l'efficacité semble très faible – comme l'amortissement exceptionnel de 25 % (article 39 *quinquies* D du CGI) ou le crédit-bail (article 239 *sexies* D du CGI) –, la faiblesse de la dépense fiscale correspondante permettait de les maintenir par souci de simplicité.

Proposition n° 5 : 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, et maintenir le dispositif d'exonérations facultatives de la fiscalité à l'initiative des collectivités locales.

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 (article 44 *quindecies* du CGI) et l'exonération pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (article 1586 *nonies* du CGI) ; mais également certaines mesures qui sont, pour l'instant,

sans limite temporelle comme l'exonération de droits de mutation à titre onéreux (article 722 *bis* du CGI) et de cotisation foncière (article 1465 A du CGI).

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.

3. Le changement de logique

Les exonérations fiscales et sociales étant insuffisantes pour renforcer l'attractivité des ZRR, vos rapporteurs sont favorables à une réorientation des dépenses actuelles en privilégiant une nouvelle logique :

- un meilleur **fléchage des transferts financiers** de l'État,
- des aides à l'**ingénierie territoriale**,
- une **territorialisation du dispositif**,
- une logique du « **bonus** », toute politique nationale étant systématiquement renforcée en ZRR.

a. Le renforcement et le fléchage des interventions financières de l'État

• Les transferts financiers de l'État vers les collectivités s'appuient essentiellement sur la **dotation globale de fonctionnement** (DGF) et font appel largement au mécanisme de la péréquation verticale qui reste indispensable aux zones rurales ⁽¹⁾. De manière générale, vos rapporteurs soulignent la nécessité de renforcer les mécanismes financiers de solidarité territoriale et de préserver les communes et les intercommunalités les plus pauvres de la réduction des aides d'État.

En raison de la complexité croissante des dispositifs et de leur manque de lisibilité voire de cohérence, que le récent rapport de juin dernier de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration a de nouveau soulignée, le Gouvernement envisage une réforme en profondeur de la dotation globale de fonctionnement qui figurerait dans le projet de loi de finances initial pour 2016. De plus, en annonçant les « Assises des ruralités », le Premier ministre a évoqué la création d'une instance de « dialogue national des territoires », associant des représentants d'administrations centrales, d'associations d'élus et de parlementaires.

Selon le rapport de la mission interministérielle de 2014, « *la part forfaitaire de la DGF a un effet péréquateur plus marqué que les autres dotations versées aux communes, alors même (qu'elle) n'a pas l'objectif de péréquation* »,

(1) L'objectif de péréquation est désormais inscrit dans la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2004.

en raison de l'importance de son montant et de sa construction qui intègre d'anciennes dotations qui avaient un objectif péréquisiteur (exemple du complément de garantie).

En 2014, la ventilation de la dotation forfaitaire par strate de population varie de 125 euros par habitant pour les communes de 500 à 1 000 habitants à 314 euros pour celles de plus de 200 000 habitants : elle est donc globalement plus défavorable aux communes rurales.

La **dotation de solidarité rurale** (DSR), instituée en 1993 ⁽¹⁾, assure une fonction de péréquation verticale entre les communes : sont éligibles les communes de moins de 10 000 habitants ayant un potentiel financier inférieur au double du potentiel financier moyen de leur strate démographique. D'un montant d'environ 906 millions d'euros en 2013 et 944,6 millions d'euros en 2014, elle est divisée en trois fractions : une dotation de péréquation (concernant 34 811 communes), une dotation destinée aux bourgs-centre (4 095 communes) et une fraction dite « cible » visant les 10 000 premières communes les plus défavorisées. Elle se caractérise par sa dispersion sur un grand nombre de bénéficiaires : près de 97 % des communes de moins de 10 000 habitants sont éligibles à la DSR et 72 % des communes bénéficiaires de la DSR cible ont moins de 1 000 habitants.

La mission interministérielle de 2014 a noté que la dotation nationale de péréquation (DNP), créée en 2004 et bénéficiant à 24 785 communes pour un montant global de 732 millions d'euros en 2013, se superposait quasiment à la DSR dans la mesure où « 97 % des communes bénéficiaires de la DNP avaient également bénéficié de la DSR ».

Le projet de budget 2015 prévoit un doublement de la progression des dotations de péréquation aux collectivités (la DSR augmenterait de 78 millions d'euros). Les collectivités classées en ZRR doivent être des bénéficiaires privilégiés de cette augmentation de la DSR.

- la **Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux** (DETR) est destinée à subventionner les dépenses d'équipement des communes et des EPCI à fiscalité propre situés en milieu rural. Pour 2014, ses crédits s'élèvent à 616 millions d'euros (voir annexe n° 6).

- le **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire** (FNADT) vise à financer les actions qui concourent à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire (voir annexe n° 6).

- le **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce** (FISAC), destiné à venir en aide aux services commerciaux et artisanaux de proximité situés en milieu rural, dans les zones de montagne, dans les halles et

(1) La DSR constitue le pendant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) instituée en 1991 en faveur des communes urbaines.

marchés ainsi que dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les dotations du FISAC s'élèvent, en 2014, à 20 millions d'euros.

Proposition n° 6 : sanctuariser les dotations pour les communes classées en ZRR à travers le maintien du niveau de la dotation globale de fonctionnement dans le cadre de sa réforme à venir et prendre en compte, dans les critères de répartition de l'augmentation de la dotation de solidarité rurale, le classement des collectivités (communes et EPCI) en ZRR.

b. Le soutien à l'ingénierie territoriale des territoires

Les auditions menées par vos rapporteurs ont souligné le besoin d'ingénierie des zones rurales les plus fragiles. Ainsi, l'association des petites villes de France a indiqué : « *C'est de soutien à l'ingénierie territoriale dont les zones rurales ont le plus besoin. Or, alors que la logique des appels à projets se développe, impliquant des moyens toujours plus importants d'ingénierie territoriale, l'aide de l'État, à l'inverse, fond [...]* ».

C'est pourquoi vos rapporteurs considèrent comme une priorité de renforcer l'ingénierie territoriale des communes situées en ZRR, afin de construire une vision commune de l'avenir d'un territoire fragilisé, susceptible de déboucher sur un projet de développement territorial source d'activité et d'emplois :

– c'est uniquement au plus près des territoires qu'une stratégie de redynamisation peut être mise en place, en impliquant l'ensemble des acteurs économiques et des élus locaux. Ce sont les seuls qui sont en mesure d'analyser avec pertinence les forces et faiblesses de leurs territoires et la réussite d'un projet de développement territorial dépend *in fine* de la mobilisation des acteurs locaux.

– les ZRR ont jusqu'à présent pâti de l'absence de logique de projet de développement territorial, les aides octroyées bénéficiant, selon une logique de guichet ouvert à des acteurs isolés sans cohérence ni vision d'ensemble.

C'est précisément cette dérive qui doit être conjurée, en octroyant des aides à l'ingénierie qui viendront en appui de projets de développement territorial cohérents et ambitieux.

Proposition n° 7 : engager une refonte de la DETR, tant en ce qui concerne les bénéficiaires que les actions éligibles, et, dans l'immédiat, ouvrir la DETR au financement de l'ingénierie territoriale.

*

Vos rapporteurs se sont interrogés sur la création d'un fonds à haute valeur symbolique d'un milliard d'euros pour les ruralités regroupant plusieurs fonds existants mais dispersés (DETR, FNADT, Fonds pour la création des services publics, fonds national aménagement numérique du territoire,...) avec un fléchage prioritaire vers les ZRR. Cette proposition nécessitera une refonte globale de la

DETR, dans une logique d'accompagnement des collectivités dans leur projet de territoire, et devra éviter le risque de confusion entre communes rurales et communes en ZRR.

Proposition n° 8 : réfléchir à l'instauration d'un fonds unique de revitalisation rurale à gestion déconcentrée au niveau départemental et dont la dotation de départ pourrait s'élever à un milliard d'euros.

c. La territorialisation du dispositif

Deux types de proposition peuvent être envisagés dans ce cadre :

- *Un rôle accentué pour les collectivités.*

Même si, comme on l'a vu précédemment, le principe d'une part « régionale » dans la définition du zonage ne peut pas être retenu en raison de la difficulté de sa mise en œuvre, vos rapporteurs considèrent, d'une part, que le schéma régional de développement de chaque région pourrait décrire des actions en faveur des ZRR, d'autre part, que les régions ou les intercommunalités à fiscalité propre seraient en mesure de prévoir des **aides renforcées** pour les entreprises situées en ZRR, afin d'abonder ou de renforcer les dispositifs déjà en vigueur.

Comme le souligne le rapport de la mission interministérielle de juillet 2014, « *le zonage ZRR a fait référence pour l'attribution de subventions* » et six régions ont usé de faculté, pour la période 2007-2013, de faire des ZRR un critère d'éligibilité d'une mesure ou de sélection d'un projet.

L'examen du second projet de loi relatif à la réforme territoriale devrait permettre d'introduire le principe d'une action renforcée des régions – nouvelles autorités de gestion de certains crédits – en ZRR, au moment où la conclusion des nouveaux contrats de plan État-régions s'accompagnera de la nouvelle programmation des fonds européens, désormais gérés par les régions.

Parallèlement, un rôle plus important sera confié aux intercommunalités dans la mise en œuvre des politiques publiques de proximité.

- *Une départementalisation accrue de la gouvernance des transferts financiers.*

La logique départementale renvoie non seulement au rôle fondamental de l'État – garant de la cohésion de l'espace national – à travers ses représentants (préfets et sous-préfets), mais aussi au renforcement du rôle de certaines structures – comme la commission consultative d'élus –, dans l'incitation et le fléchage des dotations selon une plus grande logique de projets de territoire.

La réforme territoriale pose évidemment la question de l'avenir de l'organisation départementale. Trois cas de figure sont envisagés : dans le petit nombre de départements dotés d'une métropole, la fusion du département avec le territoire métropolitain pourrait s'inspirer de l'exemple de Lyon ; dans les départements où les intercommunalités seront jugées suffisamment « fortes », des compétences départementales pourraient leur être transférées ; dans les départements où les intercommunalités ne pourront pas reprendre les compétences départementales, il reviendra à des conseils départementaux maintenus de les assurer.

*

Dans tous les cas, la réforme des compétences des collectivités et de la nouvelle organisation territoriale devra s'articuler avec l'ambition du Gouvernement de développer une politique des ruralités renouvelée et volontariste.

C'est l'objectif des « Assises des ruralités », auxquelles vos rapporteurs participeront et qui se tiendront au cours des mois d'octobre et de novembre de cette année, d'exprimer cette ambition et de déterminer les fondements de cette politique. Sept ateliers, présidés par la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, porteront sur : les nouvelles coopérations urbain-rural ; l'approche spécifique pour les territoires de montagne ; les territoires d'opportunités pour combiner performance économique et performance environnementale ; la rénovation du cadre institutionnel et la présence de l'État ; les ruralités innovantes, associant qualité de vie et développement économique ; la mobilisation des ressources au service des projets locaux ; l'accès aux services publics et aux services au public en milieu rural.

Il est prévu qu'un comité interministériel à l'égalité des territoires (CIET) se tienne à l'issue des Assises des ruralités : certains interlocuteurs de vos rapporteurs ont émis l'idée que ce CIET acte, dans un délai de 2 ans (soit dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2017), la création d'un fonds unique pour les ruralités, regroupant l'ensemble des dispositifs et moyens de soutien aux actions des collectivités rurales, avec un fléchage prioritaire vers les ZRR.

D. LES MESURES DE SIMPLIFICATION

1. Une question particulièrement sensible en France

À l’instar de l’Allemagne et du Royaume-Uni⁽¹⁾, la France souhaite s’engager dans une simplification des normes, afin d’aménager la vie des ménages et des entreprises. Sous la houlette du Président François Hollande, un « choc de simplification » a été annoncé en mars 2013.

Il est vrai que la complexité normative engendre des coûts considérables. La Commission européenne les évalue à 3 % du PIB européen et l’OCDE à 3-4 % du PIB selon les pays. Selon cette dernière, la complexité administrative coûterait aux entreprises françaises 60 milliards d’euros, soit 3 points de PIB. *A contrario*, une réduction des charges administratives serait une source de compétitivité. Une baisse de 25 % des charges administratives pesant sur les entreprises permettrait ainsi une augmentation du PIB européen de 0,8 % à court terme (1,4 % à plus long terme) selon les estimations de la Commission européenne.

Le coût élevé de la complexité administrative s’explique, en France, par l’importance considérable du « stock » des normes : 9 000 lois, 400 000 décrets, près de 10 000 engagements internationaux y sont applicables. La France a toujours battu des records dans la production de normes et ce problème a été maintes fois dénoncé. Dès 1991, le Conseil d’État mettait en exergue la « *surproduction normative* » et ses conséquences néfastes en matière de sécurité juridique et d’accessibilité du droit, puisqu’il est impossible à nos administrés et aux élus de connaître l’ensemble des textes applicables.

À la question de la prolifération des normes s’ajoute celle du caractère disproportionné, voire inapplicable, de textes en vigueur, notamment dans les territoires ruraux.

Nous évoluons dans une société au sein de laquelle le recours à la règle de droit devient une constante. Or, au nom du principe d’égalité devant la loi, toute norme s’applique de manière identique à l’ensemble des administrés sans que l’on s’interroge sur le point de savoir si elle est adaptée et utile. De ce fait, dans les territoires ruraux, les administrés et les collectivités font l’objet de contraintes disproportionnées au regard de leurs besoins et de leurs capacités, au point que le principe d’égalité devant la loi devient peu à peu un facteur d’inégalité.

Cette question a été abordée à de nombreuses reprises lors des auditions menées par vos rapporteurs, l’inadéquation des normes se posant avec acuité dans

(1) Dès 2010, le Royaume-Uni a appliqué la règle du « one in, one-out » visant à introduire une nouvelle norme sous réserve d’éliminer une ancienne règle. Le Gouvernement britannique a évalué que ce dispositif s’était traduit, sur 2011 et 2012, par une réduction des coûts pour les entreprises de plus de 900 millions de livres. Depuis 2013, cette politique s’est accentuée avec l’application du « one-in, two-out ».

les territoires ruraux les plus fragiles. Des exemples symboliques méritent d'être évoqués.

- **Les normes de sécurité** sont manifestement excessives dans les territoires ruraux. Pourquoi la mise aux normes d'un hôtel situé en territoire rural et celle d'un hôtel dans une métropole devraient-elles être strictement identiques ? La situation est telle que les maires des communes rurales en sont venus à déroger, en toute illégalité, à certaines prescriptions, manifestement inutiles. Pourquoi rendre obligatoire l'installation d'une ligne téléphonique dans un ascenseur d'un hôtel situé en milieu rural alors que cette mesure sera d'un coût important au regard du chiffre d'affaires de l'hôtel concerné à une époque où tous les pensionnés disposent d'un téléphone portable ?

- Les **normes d'accessibilité** sont également une préoccupation récurrente des élus locaux. Afin d'adapter les espaces publics aux personnes handicapées et leur permettre de prendre ainsi toute leur place dans la société, la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a fixé au 1^{er} janvier 2015 l'échéance de mise aux normes des bâtiments et installations. Cet objectif ambitieux traduit le volontarisme des pouvoirs publics en matière d'accessibilité et vise à rattraper le retard de la France.

Mais, en imposant des conditions d'accès pour les personnes handicapées identiques à celles des personnes valides ou, à défaut, présentant une qualité d'usage équivalente, la législation se traduit par des coûts de mise aux normes élevés. Selon les données réunies dans le cadre de la mission parlementaire du sénateur Éric Doligé de 2011 relative à la simplification des normes applicables aux collectivités locales, les travaux d'accessibilité des bâtiments publics ont été évalués, en mai 2010, à 20 milliards d'euros, dont 3,6 milliards à la charge de l'État et 16,4 milliards revenant aux collectivités territoriales.

Dans les petites communes rurales, les coûts de mise aux normes sont particulièrement élevés, au point que cette charge ne pourra pas être assumée. Comment engager 200 000 euros, pour reprendre un exemple cité lors des auditions menées par vos rapporteurs, pour réaliser des travaux de réfection de l'accès d'une mairie ? La loi du 11 février 2005 risque de se révéler inapplicable si une souplesse n'est pas introduite dans sa mise en œuvre.

En février dernier, devant le retard pris par les travaux de mise aux normes, qui rendent l'échéance du 1^{er} janvier 2015 impossible à respecter, le Gouvernement a annoncé un report de cette échéance de trois à neuf ans selon les catégories de lieux publics concernés⁽¹⁾. Cette décision règle le problème des délais mais non du coût des travaux nécessaires.

(1) Ce report devra être contractué au travers d'agendas d'accessibilité programmée. Le report devrait être de trois ans pour les commerces de proximité et les cabinets médicaux, de six ans pour les écoles, les mairies, les chaînes d'hôtelleries et de commerce et de neuf ans pour les grosses infrastructures.

Vos rapporteurs sont favorables à une approche fonctionnelle et pragmatique de l'accessibilité en milieu rural, en se fondant sur les moyens financiers disponibles, afin que les personnes handicapées aient accès à tout bâtiment ou lieu public, sans nécessairement que cet accès s'opère dans des conditions identiques à celles prévues pour les personnes valides.

- D'autres exemples emblématiques peuvent être cités dans les domaines liés à l'agriculture ou à l'environnement. La mission interministérielle de 2014 en a recensé plusieurs : compensations pour les défrichements forestiers ; respect des débits réservés ; procédures de régularisation des captages d'eau potable ; évaluation d'impact dans le cadre de la protection des espaces « Natura 2000 », etc.

Même s'il convient de rester prudent dans l'adaptabilité des normes en particulier pour les questions agricoles ou environnementales, il serait sans doute pertinent de recenser les blocages actuels et d'expertiser les évolutions possibles. En attendant, vos rapporteurs ne feront qu'une proposition qui semble faire l'unanimité.

Proposition n° 9 : Autoriser, sous contrôle du préfet, 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 résultat, en particulier en matière d'accessibilité des personnes handicapées.

Proposition n° 10 : Conduire des investigations juridiques approfondies 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.

2. Les tentatives de simplification

Confrontés à la problématique de la simplification des normes, les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs.

En 2007, une commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) a été créée auprès du comité des finances locales, afin d'associer les collectivités territoriales à l'élaboration des textes réglementaires les concernant. En 2010, un moratoire sur l'édiction des normes réglementaires est prononcé et un Commissaire à la simplification est nommé auprès du Secrétariat général du Gouvernement.

En 2011, la mission Doligé précitée propose l'adoption d'une nouvelle gouvernance en matière de production normative, afin de prendre en compte la taille et les moyens des collectivités territoriales, et préconise d'adapter le droit aux réalités locales en appliquant un principe de proportionnalité. La mission

formule également 268 propositions de simplification dans quinze domaines ⁽¹⁾ de l'action locale, visant à faciliter les projets des collectivités territoriales et à réduire les charges qu'elles supportent. Elle s'est traduite par une proposition de loi ⁽²⁾ dès 2011, examinée par le Sénat en 2012 et par notre Assemblée en 2013.

Son article premier introduisait – fait novateur – le principe d'une proportionnalité et d'une adaptation des normes à la taille des collectivités, autorisant, lorsque la loi le prévoit, le représentant de l'État dans le département à accorder des dérogations, non pas aux lois elles-mêmes, mais aux mesures réglementaires édictées pour leur application, lorsque leur mise en œuvre se heurte à des impossibilités techniques avérées ou entraîne des conséquences manifestement disproportionnées au regard des objectifs recherchés et des capacités financières des personnes qui y sont assujetties.

Cependant cet article premier a fait l'objet d'une suppression lors de son examen en première lecture par le Sénat et le texte adopté ⁽³⁾ par le Sénat en deuxième lecture, le 12 juin 2013, n'a jamais été examiné par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

En 2012, sous la précédente législature également, à la demande du Président de la République, quatre députés, MM. Pierre Morel-A-l'Huissier, Étienne Blanc, Daniel Fasquelle et Yannick Favennec, ont mené une mission sur « *la simplification des normes au service du développement des territoires ruraux* ». Leur rapport, remis en avril 2012, préconise d'autoriser les collectivités territoriales, ainsi que les personnes privées (physiques ou morales) à déroger, non pas à la loi, mais aux normes réglementaires prises pour son application dès lors que ces normes requièrent « *des moyens matériels, techniques ou financiers* » soit « *inadaptés* » dans le cas des collectivités territoriales, soit « *disproportionnés* » dans le cas des personnes privées. Dans cette hypothèse, les collectivités territoriales peuvent, dans le respect des objectifs définis par le législateur et dans le cadre de leurs compétences, mettre en œuvre des mesures réglementaires de substitution « adaptées », tandis que les personnes privées, ont la faculté de proposer à l'autorité publique (en l'espèce le préfet) des mesures alternatives qu'une commission départementale sera chargée de valider.

Autrement dit, en cas de normes réglementaires excessives, les collectivités territoriales se voient reconnaître un pouvoir d'adaptation et les

(1) Ces propositions s'appliquaient à quinze domaines de l'action locale, à savoir l'accessibilité, l'archéologie préventive et la protection du patrimoine, l'urbanisme, l'eau et l'assainissement, l'environnement, le sport, le fonctionnement des collectivités territoriales, les services départementaux d'incendie et de secours, la restauration collective, les marchés publics, la fonction publique territoriale, l'éducation et la formation, les politiques sociales et médico-sociales, l'outre-mer et les règles comptables des finances locales.

(2) Proposition de loi n° 779 de simplification des normes applicables aux collectivités locales présentée par M. Eric Doligé, sénateur.

(3) Texte adopté n°165 du 12 juin 2013.

personnes privées un pouvoir de proposition, afin d'adapter les normes réglementaires aux particularités locales.

Ce rapport a débouché, en 2012, sur une proposition de loi ⁽¹⁾ portant création des principes d'adaptabilité et de subsidiarité en vue d'une mise en œuvre différenciée des normes en milieu rural, qui n'a pas été adoptée par l'Assemblée nationale lors de son examen en première lecture.

La relance de la simplification des normes est redevenue d'actualité le 28 mars 2013. Dans une allocution télévisée, le Président de la République a alors annoncé un « *choc de simplification* » particulièrement ambitieux, en vue de redynamiser l'économie française, en utilisant le levier des normes pour améliorer sa compétitivité.

Certes, ce thème figurait déjà dans le **Pacte national pour la croissance**, la compétitivité et l'emploi du 6 novembre 2012 : la simplification et la stabilisation de l'environnement réglementaire et fiscal des entreprises constituaient, en effet, l'un des huit leviers d'action en faveur de la compétitivité des entreprises. À ce titre, cinq ⁽²⁾ chantiers de simplification des démarches des entreprises ont été lancés.

Les programmes de simplification en cours sont menés sous l'égide du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique ⁽³⁾ (CIMAP) en coordination avec les travaux de personnalités qualifiées. Deux dynamiques sont de nature à impacter indirectement – car ce n'est pas leur objet premier - le développement économique des communes situées en ZRR.

La simplification des normes applicables aux collectivités territoriales est un projet de première importance dans les territoires ruraux fragiles. Un assouplissement des normes applicables aux collectivités territoriales est systématiquement évoqué dans le cadre des missions consacrées à ce thème. Toute

(1) Proposition de loi n° 142 (rectifié) portant création des principes d'adaptabilité et de subsidiarité en vue d'une mise en œuvre différenciée des normes en milieu rural, présentée par Pierre MOREL-A-L'HUISSIER.

(2) Les cinq chantiers de simplification des démarches des entreprises lancés au titre de l'action 27 du pacte national de croissance sont les suivants :

- le programme « Dites-le nous une seule fois » qui vise à ce que les entreprises n'aient plus à fournir plusieurs fois les mêmes informations aux différentes administrations. À cette fin, dès 2014, l'État réalisera plusieurs investissements en vue de rendre compatibles les systèmes d'information ;
- la « Déclaration sociale nominative unique » (DSN), qui a pour objectif de remplacer en 2016 l'ensemble des déclarations périodiques ou événementielles adressées par les employeurs aux organismes de protection sociale ainsi que des formalités administratives à vocation statistique ;
- la simplification des procédures applicables à l'immobilier d'entreprise ;
- la meilleure information sur les aides aux financements et démarches à l'export ;
- la lutte contre la « sur-transposition » des directives européennes.

(3) Le CIMAP est l'instance de décision et d'arbitrage en matière de modernisation de l'action publique. Il a été créé par le décret n° 2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

évolution se heurte toutefois à la conception de l'État de droit, qui repose sur des normes à portée nationale, et au principe de l'égalité des citoyens devant la loi.

Peut-on cependant accepter le *statu quo* actuel ?

Dans un État centralisé comme la France, une telle évolution devra être encadrée. Sans doute serait-il pertinent, dans un premier temps, que le législateur donne systématiquement une autorisation législative préalable, pour chaque texte concerné, à un assouplissement des normes prises pour l'application de la loi. La reconnaissance d'un pouvoir d'adaptation des normes réglementaires au niveau local serait alors introduite progressivement, en fonction des textes examinés, et ne nécessiterait pas de révision constitutionnelle. Cette démarche au cas par cas semble particulièrement adaptée à une évolution « en douceur » du corpus juridique.

Ces adaptations seraient décidées, sous l'autorité du Préfet, dans le cadre d'une commission départementale de simplification *ad hoc* et mises en œuvre pendant la durée du classement en ZRR des territoires concernés. Au terme de cette période, un bilan en serait dressé, afin de se prononcer sur la reconduction de cette expérimentation, que les territoires concernés conservent ou non le bénéfice de leur classement en ZRR.

E. L'ÉVALUATION ET LE SUIVI DE LA POLITIQUE MENÉE

Face au constat de l'insuffisance d'informations sur l'ensemble des mesures relatives aux ZRR et du déficit d'évaluation des résultats, vos rapporteurs préconisent le renforcement du pilotage interministériel et la création d'un observatoire des ZRR.

1. Le pilotage interministériel

Proposition n° 11 : confier au commissariat général à l'égalité des territoires un rôle moteur dans le suivi et l'animation des politiques en faveur des ZRR avec par exemple la création d'un réseau de sous-préfets référents.

Renforcer le rôle de coordination du CGET permettrait :

– d'améliorer l'information de tous les acteurs concernés, publics ou privés, ne serait-ce que par la diffusion par voie électronique des mesures existantes et des synthèses des résultats obtenus voire des travaux effectués sur les ZRR, d'une part, par l'organisation de sessions d'information de ces acteurs, d'autre part ;

– de faciliter le retour d'expériences pour détecter, à travers les exemples de réussite ou d'échec, 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.

Ce renforcement institutionnel – gage d'une meilleure gouvernance – pourrait s'appuyer sur une révision de l'organisation des transferts financiers. La fongibilité de certains fonds a déjà été évoquée ; sans doute conviendrait-il de prolonger la démarche en regroupant différents fonds et en les rattachant à une même structure, quitte à instaurer une double tutelle, celle du ministère spécifique et celle du ministère de rattachement du CGET, actuellement celui du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

Vos rapporteurs soulignent de nouveau leur regret que le ministère de l'économie et des finances ne soit pas plus impliqué dans cette réflexion. À cet égard, il est surprenant que la dernière mission interministérielle de 2014 n'ait pas inclus dans ses rangs un représentant de l'inspection des finances à même d'éclairer la réflexion commune sur les attentes des services financiers de l'État. Certes l'Inspection des finances et l'Inspection générale de l'administration ont été chargées, en avril 2013, d'un rapport sur les « enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités locales », qui a été remis en juin dernier. Mais ce rapport concernait l'ensemble des collectivités territoriales et non spécifiquement les communes ou les intercommunalités en ZRR.

2. La création d'un observatoire des ZRR

Proposition n° 12 : créer un observatoire des ZRR pour évaluer et assurer le suivi des politiques publiques menées en faveur des ZRR. Demander régulièrement, par exemple tous les trois ans, une mission interministérielle afin de produire et de communiquer au Parlement un rapport sur les ZRR. Adapter le système d'information fiscale afin d'évaluer et de suivre le coût du dispositif, le nombre et le profil des bénéficiaires, ainsi que la territorialisation des aides.

L'évaluation des politiques en faveur des ZRR mérite d'être continue et régulière, à l'instar 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).

L'ONZUS a été créé par la loi du 1^{er} août 2003 et est placé auprès du ministre chargé de la Ville. C'est une instance 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.

De manière similaire, les principales missions d'un observatoire national des ZRR consisteraient à :

- mesurer l'évolution des inégalités territoriales et des écarts de développement, sur la base d'indicateurs spécifiques ;
- suivre la mise en œuvre des politiques conduites en leur faveur ;
- mesurer les moyens mobilisés et évaluer leurs effets, sous réserve de disposer des capacités à obtenir les données.

Cet observatoire pourrait publier un rapport triennal pour décrire l'évolution des zones concernées et évoquer des études plus approfondies sur les thèmes comme la dynamique démographique, l'accès aux services publics, les écarts de ressources et de revenus, le sentiment d'abandon des habitants et des élus des ZRR, etc.

L'organisation de l'ONZUS, initialement composée d'un Conseil d'orientation⁽¹⁾ 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⁽²⁾.

(1) Ce Conseil, chargé de fixer un programme de travail annuel d'enquêtes, d'exploitations statistiques et d'études, réunit 50 membres : un député et un sénateur (respectivement MM. Henri Jibrayel et Claude Dilain), un représentant du conseil national des villes, 4 représentants des collectivités territoriales titulaires d'un mandat électoral, 12 représentants des différents acteurs politiques de la ville, le défenseur des droits, 3 membres du conseil scientifique et 27 représentants de l'administration centrale.

(2) Ce Conseil comprend 19 membres, sa Présidente est Mme Amie Fouquet, inspectrice générale des affaires sociales. Sa composition est la suivante : Le secrétaire générale du comité interministériel des villes, des représentants des services producteurs de statistique, des représentants de l'Agence nationale de Renovation Urbaine (Anru) et de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acse), et enfin 8 personnalités qualifiées en matière de politique de la ville ou d'évaluation des politiques publiques.

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.

Il serait évidemment présomptueux de préciser l'organisation de l'observatoire national pour les ZRR, d'autant plus que ce nouvel observatoire pourrait être « abrité » par l'Observatoire des territoires afin d'éviter la création d'une nouvelle entité. Mais, de nouveau, un rôle primordial sera confié au CGET pour assurer le secrétariat permanent de la nouvelle instance, animer ses réunions et coordonner le programme annuel de ses travaux.

*

Vos rapporteurs aimeraient conclure sur une remarque générale. La politique en faveur des ZRR est emblématique d'une politique publique « à la française », dont tous admettent la nécessité et l'intérêt, mais qui n'a réussi, ni à éviter la superposition des mesures particulières dans une logique de zonage donc une logique de « guichets », ni, dans certains cas, à susciter la responsabilisation des acteurs locaux.

Les recommandations du rapport sont de deux ordres : certaines vont apparaître précises, notamment celles sur le zonage ou la révision des exonérations ; d'autres relèvent davantage d'objectifs d'ordre général et 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 de ces territoires ⁽¹⁾.

Certes, vos rapporteurs sont conscients qu'aucune proposition ne concerne explicitement le cadre et les conditions de vie des habitants. Ils auraient aimé prolonger leur réflexion sur le « fléchage » ou la « priorisation », dans le cadre des actions en faveur des services publics et au public, des territoires en ZRR. Ce thème fera l'objet d'un atelier au cours des « Assises des ruralités » mais d'ores et déjà, ils proposent que le débat porte sur la possibilité pour chaque administration de l'État de consacrer une partie de ses moyens financiers aux ZRR et prendre en compte leurs spécificités.

La seule vraie 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 ?

(1) Selon l'article 8 de la loi Montagne de 1985 : « Les dispositions de portée générale sont adaptées, en tant que de besoin, à la spécificité de la montagne. Les dispositions relatives au développement économique, social et culturel et à la protection de la montagne sont en outre adaptées à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif. ».

Au-delà de cette question, les rapporteurs considèrent qu'il est indispensable de maintenir un dispositif d'aides spécifiques aux territoires ruraux les plus fragiles.

Proposition n° 13 : Faire des ZRR la clef d'entrée et la carte de référence de la prise en compte des territoires ruraux fragiles par les politiques publiques, qu'elles soient à l'initiative de l'État ou des collectivités locales.

PRINCIPALES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

1. Le zonage

Proposition n° 1 : établir un nouveau zonage des ZRR au 1^{er} janvier 2015 en retenant une entrée intercommunale basée sur deux critères simples et cumulatifs : la densité démographique de l'EPCI et la richesse des habitants.

Proposition n° 2 : établir le nouveau zonage pour une période de six ans (avec une révision exceptionnelle au 1^{er} janvier 2018 compte tenu de l'évolution du paysage intercommunal qui interviendra à cette date) et prévoir un délai de deux ans pour une sortie progressive des communes déclassées.

2. Les aides sociales et fiscales

Proposition n° 3 : supprimer l'exonération de cotisations sociales pour 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 (pacte de responsabilité).

Proposition n° 4 : poursuivre l'exonération de cotisations sociales en faveur des OIG.

Proposition n° 5 : 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, et maintenir le dispositif d'exonérations facultatives de la fiscalité à l'initiative des collectivités locales.

3. Les recommandations nouvelles de solidarité financière

Proposition n° 6 : sanctuariser les dotations pour les communes classées en ZRR à travers le maintien du niveau de la DGF dans le cadre de sa réforme à venir et prendre en compte, dans les critères de répartition de l'augmentation de la DSR, le classement des collectivités (communes et EPCI) en ZRR.

Proposition n° 7 : engager une refonte de la DETR, tant en ce qui concerne les bénéficiaires que les actions éligibles, et, dans l'immédiat, ouvrir la DETR au financement de l'ingénierie territoriale.

Proposition n° 8 : réfléchir à l’instauration d’un fonds unique de revitalisation rurale à gestion déconcentrée au niveau départemental et dont la dotation de départ pourrait s’élever à un milliard d’euros.

4. Les recommandations nouvelles de dispositions dérogatoires

Proposition n° 9 : autoriser, sous contrôle du préfet, 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 résultat, en particulier en matière d’accessibilité des personnes handicapées.

Proposition n° 10 : conduire des investigations juridiques approfondies 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.

5. Les recommandations nouvelles d’animation et d’évaluation

Proposition n° 11 : confier au commissariat général à l’égalité des territoires un rôle moteur dans le suivi et l’animation des politiques en faveur des ZRR avec par exemple la création d’un réseau de sous-préfets référents.

Proposition n° 12 : créer un observatoire des ZRR pour évaluer et assurer le suivi des politiques publiques menées en faveur des ZRR. Demander régulièrement, par exemple tous les trois ans, une mission interministérielle afin de produire et de communiquer au Parlement un rapport sur les ZRR. Adapter le système d’information fiscale afin d’évaluer et de suivre le coût du dispositif, le nombre et le profil des bénéficiaires, ainsi que la territorialisation des aides.

6. Recommandation générale

Proposition n° 13 : faire des ZRR la clef d’entrée et la carte de référence de la prise en compte des territoires ruraux fragiles par les politiques publiques, qu’elles soient à l’initiative de l’État ou des collectivités locales.

TRAVAUX EN COMMISSION

I. COMMUNICATION DEVANT LA COMMISSION

Lors de sa réunion du 25 février 2014, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu une communication de la mission d'information sur les zones de revitalisation rurales (ZRR).

M. Jean-Paul Chanteguet, président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Le bureau de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a décidé, le 2 octobre 2013, de créer une mission d'information sur les zones de revitalisation rurale et a désigné MM. Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier comme co-rapporteurs.

Avant l'interruption de nos travaux en raison des élections municipales, les deux co-rapporteurs ont souhaité nous présenter leurs premières conclusions

M. Jean-Pierre Vigier, co-rapporteur. M. le Président, mes chers collègues, en préambule, je voudrais 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.

J'évoquerai brièvement le contexte dans lequel cette mission intervient. Sous l'effet de la mondialisation, nous assistons actuellement à une métropolisation croissante du territoire national. Principal moteur de la croissance française, les métropoles constituent le cœur des zones d'emploi marchandes dynamiques et cette situation pourrait, à l'avenir, s'accroître.

Dans la compétition mondiale à l'œuvre, quel peut être, de ce fait, l'avenir des territoires éloignés des métropoles ? Ces dernières sont-elles appelées à servir de « locomotive » en exerçant un effet d'entraînement sur le reste du pays ou vont-elles au contraire, en concentrant la croissance et les activités d'avenir, accentuer les inégalités territoriales ?

Par ailleurs, depuis la crise de 2008, nous assistons à une montée des inégalités territoriales, au point que certains parlent de « fracture territoriale ». Sous l'effet de la crise, des territoires sont affaiblis : un cinquième de la population française vit actuellement dans des territoires en déclin ou en difficultés. Et phénomène plus grave encore : la crise pourrait affaiblir les mécanismes de redistribution qui ont contribué, pendant plusieurs décennies, à la dynamique d'égalisation des territoires. Les contraintes pesant sur la dépense publique risquent de peser lourdement sur les mécanismes de solidarité à l'œuvre en France.

Dès lors la question se pose de savoir si nous allons vers une « dualisation » des territoires, avec d'un côté ceux tournés vers la concurrence internationale et de l'autre des territoires qui en seraient écartés. Pourtant, ces deux types de territoires sont complémentaires et ont besoin l'un de l'autre. Les territoires ruraux participent à l'équilibre territorial national.

Dans un pays de tradition rurale comme la France, cette question vaut tout particulièrement pour les territoires ruraux. Certes, ceux-ci connaissent une diversification croissante, voire un regain d'attractivité pour certaines régions. Pour autant, une forme persistante de fragilité profonde demeure au sein des territoires ruraux, essentiellement dans les zones de faible densité. C'est précisément parce que nous sommes convaincus de l'intérêt d'une politique active d'aménagement du territoire, pour assurer le principe d'égalité des chances de chaque citoyen et une mise en valeur équilibrée du territoire de la République que nous avons souhaité une mission d'information sur les ZRR.

Celles-ci sont nées, en 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 dès 1995, puis renforcées en 2005. Près de 20 ans après l'instauration des ZRR, face aux difficultés de territoires ruraux de plus en plus isolés, il convient de s'interroger sur le point de savoir si les ZRR contribuent ou non à une politique efficace d'égalité des territoires.

Aux termes des trois premiers mois de nos auditions, nous avons souhaité vous présenter un premier état des lieux, en examinant 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 allouées : ont-elles un impact sur le développement économique des territoires bénéficiaires ?

M. Alain Calmette, co-rapporteur. M. le Président, mes chers collègues, je me joins aux remerciements formulés par mon collègue à l'égard du Président Chanteguet pour la création d'une mission d'information sur les ZRR, qui, comme vous allez pouvoir le constater, était importante et attendue compte tenu du manque d'évaluation du dispositif.

En 2013, les ZRR couvrent 14 290 communes, soit près de 40 % du total des communes françaises. Elles concernent plus de 6 millions d'habitants. Vous disposez en page 10 de notre communication d'une carte des ZRR qui montre clairement que les communes en ZRR sont réparties autour de ce qu'on a l'habitude de qualifier de « diagonale du vide ». Ce sont essentiellement des petites communes qui sont classées en ZRR : les communes de moins de 250 habitants représentent ainsi à elles seules 55 % des communes classées en ZRR.

Ce large zonage obéit à des critères fixés en 2005, qui sont au nombre de trois :

– un critère institutionnel tout d’abord. La commune doit appartenir à un EPCI à fiscalité propre. Il s’agissait à l’époque d’encourager le développement de l’intercommunalité. Avec l’achèvement de la carte communal, ce critère est aujourd’hui satisfait ;

– un critère de faible densité démographique, selon des seuils fixés par décret ; la commune doit relever d’un canton ou d’un EPCI à fiscalité propre dont la densité de population est inférieure à 35 habitants par km², ou d’un arrondissement dont la densité de population est inférieure à 37 habitants par km² ;

– un critère socio-démographique enfin, apprécié sur la base du déclin de la population, du déclin de la population active ou de la forte proportion d’emplois agricoles.

Comme vous le constatez, il s’agit là de critères essentiellement de nature démographique.

Ces critères sont restés inchangés depuis 2005 jusqu’à ce qu’ils arrivent sur « le devant de la scène » au cours de l’été 2013 : près de 2000 communes ont été brutalement sorties du classement en ZRR alors que leur situation économique n’avait pas évolué, avant d’être finalement réintégrées. Vous avez sans doute vécu, chacun dans votre circonscription, cet épisode.

Il est alors apparu que les critères de classement en ZRR pouvaient soulever des difficultés. Nos observations sur cette question seront au nombre de quatre.

Tout d’abord, les critères de classement aboutissent à un zonage de plus en plus dilué : en 2013 près de 47 % des communes rurales sont classées en ZRR. Cette dilution est en partie à l’origine d’un saupoudrage des aides versées sur ces zones.

Deuxièmement, le classement en ZRR est gelé. Chaque année un arrêté de classement est pris mais il vise exclusivement à tenir compte de l’évolution de la carte intercommunale. En revanche, le principe d’une révision tous les cinq ans du classement en ZRR pour prendre en compte les évolutions démographiques n’est plus appliqué depuis 2005 car, faute de mécanisme de sortie progressive, de « phasing out » pour employer un terme anglo-saxon, cette décision serait trop lourde pour les communes concernées.

De ce fait, le nombre de communes classées en ZRR a crû mécaniquement sous l’effet de l’essor de l’intercommunalité. Mais le classement en ZRR ne reflète plus l’évolution démographique et socio-démographique des territoires ruraux.

Ensuite, le classement est devenu fragile sur le plan juridique.

À l'été 2013, un groupe de travail a été constitué en vue de mener une réflexion sur les critères de classement et a débouché sur un décret relevant les seuils démographiques qui déclenchent le classement en ZRR. L'application de ce texte a permis de classer 1 213 nouvelles communes en ZRR, mais a également conduit à exclure, à l'été 2013, 1 891 communes, soit 15 % des communes classées en ZRR. Comme je l'ai précédemment évoqué, le pouvoir politique a alors pris la sage décision de réintégrer ces communes en ZRR sans toutefois toucher au nouveau décret fixant les seuils démographiques.

Autrement dit, les textes réglementaires ne sont plus appliqués pour déterminer la sortie du classement en ZRR. Cette situation présente de forts risques sur le plan juridique : un contribuable pourrait fort bien contester le bien-fondé des aides octroyées aux 1 891 communes précitées. L'épisode de l'été 2013 illustre toute l'ambiguïté du dispositif ZRR : il repose sur des critères démographiques mais est perçu en réalité comme un filet de sécurité économique, compte tenu de la nature des aides qu'il permet d'obtenir.

Enfin, les critères actuels ont perdu de leur pertinence. Alors que les territoires ruraux ont considérablement évolué depuis 2005, les critères de classement en ZRR – à la fois homogènes et statiques – ne permettent plus de prendre compte cette évolution, ni de refléter la fragilité économique des territoires concernés. En particulier, une approche démographique ne peut seule servir à définir les communes classées en ZRR alors qu'on observe un regain de population dans les territoires ruraux, même si les phénomènes de déprise démographique persistent par endroits.

Je terminerai ce bref exposé par trois conclusions :

– une révision des critères de classement en ZRR est devenue indispensable et il est impossible de se contenter d'un simple « replâtrage » comme nous l'avons connu à l'été 2013. Il reste à déterminer les nouveaux critères à prendre en compte : ce sera l'objet de notre rapport d'ici l'été prochain. Nous penchons en faveur de critères simples, qui pourraient être celui de la densité démographique couplé à celui du revenu par habitant, sur le modèle de la réforme de la politique de la ville ;

– une décision devra être prise pour savoir s'il convient de maintenir le dispositif ZRR sur un nombre élevé de communes – les aides servant alors de « coup de pouce » – ou de mettre en place un dispositif plus resserré, en faveur des communes rurales les plus fragiles, moyennant alors un mécanisme de sortie progressive pour les communes exclues. Notre préférence va vers la deuxième orientation : on voit tout l'avantage d'avoir un dispositif resserré sur un nombre moins important de communes, afin que les aides agissent réellement comme un facteur de développement rural ;

– le débat portera enfin sur le choix de la commune ou de l’intercommunalité comme échelon de base. Les deux orientations ont chacune leurs avantages. Le choix de la commune permet un zonage plus simple ; celui de l’intercommunalité permet de se caler sur la compétence économique dévolue à cet échelon mais risque de se traduire par l’intégration en ZRR de communes qui ne devraient pas relever de ce zonage.

M. Jean-Pierre Vigier, co-rapporteur. Les ZRR sont connues pour les exonérations fiscales et sociales auxquelles elles ouvrent droit. Ce zonage est également utilisé pour une multitude de mesures, qui se sont sédimentées au fil du temps. Ces dispositifs sont aussi hétéroclites qu’hétérogènes.

Selon les informations que nous avons réunies, les ZRR sont ainsi visées par 35 articles de lois, 3 ordonnances, 25 décrets, 6 arrêtés, 3 décisions et 5 circulaires. Il est urgent de simplifier ce système.

Je ne vais pas ici vous présenter une liste « à la Prévert », je me contenterai de vous citer quelques exemples.

En matière de dotations aux collectivités territoriales, il est ainsi prévu une majoration de 30 % de la fraction bourg-centre de la dotation de solidarité rurale (DSR). Cette mesure a un impact financier et est connue.

D’autres mesures le sont moins, comme, dans le domaine de l’enseignement, le principe d’un accueil prioritaire des enfants dès l’âge de 2 ans en maternelle et l’engagement d’une concertation avant toute révision de la carte des formations du second degré. Ce dispositif est particulièrement important pour les petites communes rurales : l’intégration de très jeunes enfants permet de maintenir les classes ouvertes et donc la vie dans ces communes.

Certaines de ces mesures sont récentes : dans le domaine de l’emploi des jeunes, il est ainsi prévu une priorité d’accès aux emplois d’avenir pour les jeunes en ZRR assorti d’un assouplissement des conditions d’accès.

D’autres mesures sont également applicables en matière de développement économique, de service public, en faveur des professions libérales, dans le domaine agricole, en matière de logement, ou en faveur des personnes âgées.

Nous avons été frappés, au cours de nos premières auditions, de constater qu’aucun de ces dispositifs n’a été cité comme contribuant spécifiquement au développement économique des ZRR. Ces mesures sont ponctuelles et ne s’inscrivent pas dans une politique spécifique. Elles sont, surtout, notoirement insuffisantes sur les territoires ruraux les plus fragiles, confrontés à des problématiques de désert médical, de disparition des services publics et de recul économique.

J'en viens maintenant aux exonérations fiscales et sociales : elles constituent le cœur du dispositif ZRR et symbolisent la perception que les territoires ruraux ont de l'équité de la République. Ces exonérations concernent, depuis 1995, les entreprises du secteur privé et, depuis 2005, les organismes d'intérêt général (OIG), c'est-à-dire les associations d'utilité publique.

Au terme de nos investigations, nous avons recensé au total 18 exonérations fiscales et 3 exonérations sociales. Afin de vous éviter à nouveau une « liste à la Prévert », nous vous invitons à vous reporter en page 35 de la communication où un tableau de synthèse présente les diverses exonérations applicables.

Nos travaux se sont heurtés à une difficulté majeure : l'absence totale de dispositif d'évaluation pérenne et exhaustif des ZRR. Cette lacune a été déjà dénoncée à maintes reprises, notamment dans un rapport d'inspection de 2009, mais sans effet. Les évaluations sur les ZRR restent donc le fruit de travaux ponctuels, issus principalement de la mission d'inspection précitée.

Quels enseignements tirer des travaux d'évaluation existants ?

En premier lieu, que les exonérations en faveur des ZRR ne se montent pas à 511 millions d'euros comme le chiffre circule habituellement, mais à près de 235 millions d'euros, soit un coût deux fois moindre. Ce chiffre représente une enveloppe moyenne de 16 000 euros par commune classée. Autrement dit, depuis 2009, on assiste à une baisse sensible et « silencieuse » des mesures en faveur des ZRR. Comment dans ces conditions agir efficacement en faveur de l'attractivité des territoires ruraux les plus fragiles ?

En second lieu, des jugements très durs ont été portés, lors des auditions que nous avons menées, sur l'efficacité des aides en ZRR : leurs effets sont jugés au mieux « non palpables », certains évoquant l'idée que : « l'on attend d'être mort pour nous aider ». Les effets des exonérations sur les TPE et PME, sur l'offre médicale, ainsi qu'en matière d'emplois sont insuffisants : au mieux, les aides servent-elles de filet de sécurité.

Nous aboutissons à la conclusion que les mesures en faveur des ZRR sont nécessaires, mais largement insuffisantes pour insuffler une dynamique de développement territorial et garantir aux habitants des territoires les plus fragiles des conditions de vie équivalente à celles observées sur le reste du territoire.

Dès lors, des réformes s'imposent. Dans un contexte de dépenses publiques sous contrainte, le premier impératif d'une révision du régime ZRR sera de gagner en efficacité. Il est donc urgent de définir une stratégie de long terme en faveur des territoires ruraux les plus fragiles. Une double orientation est, à cet égard, envisageable.

La première concerne la finalité des aides. Deux stratégies s'opposent : la première consiste à maintenir des aides « saupoudrées », destinées à servir de « coup de pouce » ; la seconde vise à créer de l'activité économique pour maintenir les habitants. Ce débat rejoint celui du zonage : la dilution des aides sera d'autant plus facile que le nombre de communes bénéficiaires sera élevé ; une concentration du dispositif appelle au contraire un resserrement du classement en ZRR.

La seconde vise à procéder à des arbitrages au sein des aides actuellement ouvertes sur la base de leur rapport coût-efficacité, pour accentuer celles présentant un intérêt en termes de création d'emploi et d'animation des territoires les plus fragiles.

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 de leurs élus au maintien d'un dispositif dédié aux territoires ruraux les plus fragiles. Il est maintenant urgent de réformer le dispositif en vigueur, afin qu'il gagne en efficacité, de le rendre incontestable et d'en assurer ainsi la pérennité.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. J'ai noté qu'en 2009 les nouveaux critères n'avaient pas été appliqués, par peur de voir sortir du dispositif un nombre trop important de communes. Même si j'ai bien entendu votre volonté, messieurs les rapporteurs, de voir le dispositif ZRR resserré et recentré, je constate un réel attachement des élus à son maintien.

Une évaluation de ce même dispositif, qui n'a jamais été faite, s'impose, en raison de la mobilisation de plusieurs dizaines de millions d'euros d'argent public. Confère-t-il aux territoires concernés, en définitive, de l'attractivité ?

Vous avez évoqué un recentrage, avec moins de communes bénéficiaires, du zonage, mais également l'évolution des critères présidant au classement, en appelant de vos vœux l'utilisation d'un critère plus synthétique que le simple critère démographique. Vous avez également plaidé en faveur d'un « peignage » des aides auxquelles le classement donne droit.

Il faut réfléchir globalement, en tentant de répondre à cette interrogation : si nous avions à imaginer demain un nouveau mécanisme d'aide, quel serait-il ? Il faudrait évidemment qu'il puisse redonner de l'attractivité aux territoires, qu'il permette le maintien de services publics locaux et le développement d'activités. Cela implique bien sûr de s'extraire des dispositifs actuels.

M. Martial Saddier. Vous faites l'intervention du groupe...

M. le président Jean-Paul Chanteguet. J'ai le droit, je l'espère, de m'exprimer de temps en temps dans cette commission. J'ai bien compris qu'au cours des six prochains mois je ne m'exprimerai plus... (*Sourires*)

M. Martial Saddier. Les populations, comme les élus locaux, restent particulièrement attachés aux ZRR. Les membres du groupe UMP y sont d'autant plus attachés que le père des zones de revitalisation rurale s'appelle Patrick Ollier. En tant que président de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM), il a poussé et porté sur les fonts baptismaux cette idée, nouvelle à l'époque. Le ministre de l'intérieur qui a défendu le texte en 1995 était Charles Pasqua, mais c'est bien à Patrick Ollier que revient la paternité des zones de revitalisation rurale (ZRR).

Il ne s'agit pas uniquement de péréquation et de solidarité, mais bien d'égalité puisqu'en tout point du territoire national on doit pouvoir accéder à un minimum de services et vivre décemment. Je rappelle que les territoires ruraux accueillent, le mercredi après-midi, pendant le week-end et au cours des vacances, des urbains de plus en plus nombreux. Ils portent par ailleurs l'image de la France à l'international grâce au tourisme, constituent aussi les principaux supports de la biodiversité et de l'eau potable, et nourrissent la France et le monde. Cela va donc bien au-delà de la simple solidarité financière.

Quand on parle de désert médical, ce phénomène touche, en plus des populations autochtones, les visiteurs, les vacanciers et les touristes. Si, grâce au dispositif ZRR, un médecin a pu s'installer au sein d'une commune classée en ZRR, et bien tous les touristes qui y séjournent en bénéficient.

Je reviens sur la mission d'information : sa création s'explique, en vérité, par la nécessité d'éteindre le feu allumé par le Gouvernement en août 2013, en pleine torpeur estivale, lorsqu'il a pensé pouvoir, d'un claquement de doigt, exclure du dispositif 1 800 communes. Le vent d'apaisement qu'a fait souffler les travaux de cette mission a fort heureusement été entendu par le Gouvernement, qui semble désormais convaincu de la nécessité que prévalent la transparence, la concertation et la volonté de ne pas dénaturer l'esprit originel des ZRR. Dans ces conditions, et dans ces conditions seulement, et avec l'aide des rapporteurs, les commissaires UMP ne s'opposeront pas à ce que les ZRR soient confortées dans le cadre d'une mise à jour rendue nécessaire par les vingt ans qui nous séparent désormais de leur création.

Mme Suzanne Tallard. Si intellectuellement on peut agréer votre proposition de resserrer le dispositif autour de communes moins nombreuses, mais plus ciblées, il faudra gérer la sortie du dispositif des municipalités ou des intercommunalités qui en faisaient jusqu'à présent partie et qui y étaient, cela a été dit, très attachées, car elles n'ont pas le choix, économiquement parlant.

La clarté s'impose, par ailleurs, quant aux nouveaux critères, car ils devront être compris par le plus grand nombre.

Vous avez émis l'hypothèse de réserver le bénéfice du nouveau dispositif aux communes ou aux communautés de communes. Je me demande si, dans ce cas, on ne pourrait pas raisonner différemment, dans la mesure où, en fonction des

projets, le bon périmètre peut être la commune ou l'intercommunalité. Je m'explique : il faut pouvoir apporter, sur la base de critères précis, comme la démographie ou le niveau de ressources, une aide à un territoire, mais il faut aussi être en mesure de le faire en fonction de la capacité de développement, de création de richesses et d'emploi. Tous les projets n'ont pas le même potentiel.

M. Yannick Favennec. La ruralité demeure une réalité démographique, économique et culturelle, dans notre pays : il faut donc offrir aux territoires qui la portent les moyens de valoriser leurs atouts et de renforcer leur attractivité. Elle apparaît pourtant, parfois, comme oubliée des politiques publiques, et certaines mesures prises récemment ont eu sur elles des conséquences néfastes et malheureuses. Je pense en particulier à une disposition de la loi de finances concernant la révision, dans le cadre des ZRR, de l'exonération des charges liées à l'embauche de salariés par certains organismes à but non lucratif comme les associations. Elle a menacé l'emploi au sein des ZRR.

Le diagnostic que vous dressez, messieurs les rapporteurs, du dispositif ZRR, s'avère à la fois utile et intéressant, notamment par les évolutions qu'il pourrait connaître. Ce dispositif constitue un outil essentiel de la revitalisation des territoires les plus fragiles – qui d'ailleurs, sous l'effet de la mondialisation et de la crise, font face à un creusement des inégalités spatiales – et de leur attractivité. Dans le département de la Mayenne, plus d'un tiers des communes relève d'une zone de revitalisation rurale.

Les critères utilisés pour le classement ne permettent plus d'appréhender le degré de fragilité des territoires concernés : à ce titre, il paraît donc logique de les réviser. Quelle forme doit prendre cette révision ? Faut-il maintenir le dispositif sur un nombre élevé de communes, et dans ce cas les aides octroyées jouent le rôle de coup-de-pouce, ou faut-il mettre en place un dispositif plus resserré, en faveur des communes rurales les plus fragiles ? Pour autant, si sortie il doit y avoir, il faut qu'elle se fasse de manière progressive.

Vous avez pu mesurer, au cours de vos auditions, l'attachement unanime, au-delà des clivages partisans, qui nous lie au dispositif des ZRR. Comment, cependant, le faire évoluer, pour qu'il gagne en pertinence et en efficacité ? L'idée de zones franches rurales avait, un moment, été évoquée : que pensez-vous du possible décalque au monde rural de ce zonage propre aux milieux urbains ?

Vous avez émis l'hypothèse de voir les ZRR épouser en quelque sorte les contours des communautés de communes : attention, car au sein des EPCI, les communes peuvent connaître des situations et des besoins différents. Il faut rester extrêmement prudent.

Mme Florence Delaunay. Je partage l'avis des rapporteurs sur la nécessité d'intégrer, dans les critères révisés – et même s'il faut conserver un critère démographique – la richesse des populations et donc leur niveau de revenu. Un territoire rural peut disposer de moyens, par exemple parce qu'il accueille des

entreprises importantes. Il faut aussi avoir en tête les soldes, migratoire et naturel, pour mieux rendre compte des phénomènes démographiques.

Attention aux faux-amis : vous dites que le chômage reste moins élevé en zone rurale, mais cette assertion fait fi des femmes, malheureusement assez nombreuses, qui demeurent durablement éloignées de l'emploi et non inscrites à Pôle emploi.

En ce qui concerne la diminution du nombre de communes bénéficiaires du zonage, il sera de toute façon difficile de supprimer les dotations de l'État aux collectivités les plus fragiles, tant leur importance reste déterminante, et je pense d'abord à l'éducation. Une évolution du zonage pourrait s'accompagner d'un appel à projets dans des domaines qui apparaissent essentiels, comme celui que je viens d'évoquer, pour revitaliser les zones rurales.

Vous avez évoqué le tourisme, les activités économiques, mais je veux souligner l'importance de la vie culturelle, qui fait vivre les villages, ainsi que l'accès aux nouvelles technologies. Une offre en haut débit desservant une zone artisanale constitue évidemment un facteur d'attractivité et de développement pour les entreprises désireuses de s'y installer, bien supérieur à des exonérations sociales ou fiscales.

M. Guillaume Chevrollier. Les ZRR correspondent à des besoins très précis, depuis leur création en 1995 à leur réforme une décennie plus tard et encore aujourd'hui. La fragilité de nos territoires ruraux reste une triste réalité, à laquelle les ZRR constituent en partie une réponse, même si les critères du zonage doivent être revus, et si son efficacité gagnerait, comme l'ont dit les rapporteurs, à bénéficier d'un choc de simplification.

On mesure mal les retombées des différentes mesures liées aux ZRR, qu'il s'agisse des exonérations fiscales ou sociales. Mais les communes rurales, et c'est notamment le cas dans le département de la Mayenne, ont grandement besoin du soutien de l'État pour faire face à une fragilisation accrue par la crise que nous traversons. Simplicité, transparence, efficacité : ce triptyque doit gouverner la réforme du dispositif des ZRR, qui ne doit pas conduire à un désengagement de l'État.

J'attire également votre attention sur la situation des TPE/PME installées sur des territoires qui seraient amenés à quitter le statut de ZRR. Déjà fragilisées, elles risqueraient de pâtir de l'évolution du zonage : ce point doit être traité avec la plus grande des vigilances.

Mme François Dubois. J'ai été sensible aux propos de Jean-Pierre Vigier sur l'accueil des enfants de deux ans en école maternelle, particulièrement sensible en zone rurale. En dehors de l'aspect social, c'est un peu « le chien qui se mord la queue » : si aucune offre d'enseignement primaire permettant cet accueil des tout-petits n'existe dans une commune, les familles ne s'y installent pas, et si les

familles ne s'y installent pas, il n'y a aucune chance pour qu'une école ouvre ou garde ses classes. Je rappelle que cet accueil des enfants de deux ans n'a pas été supprimé par un gouvernement de gauche...

Il faut un soutien fort dans tous nos territoires aux organismes d'intérêt général.

Vous avez évoqué la prochaine mission qui sera lancée pour dresser un bilan précis des ZRR : pouvez-vous nous apporter quelques précisions sur sa composition et son calendrier ?

M. Jean-Pierre Vigier, co-rapporteur. Il y a aujourd'hui 14 290 communes en ZRR : on fait du saupoudrage et on n'est pas efficace ! À l'époque du zonage, lorsque, dans une communauté de communes ou une communauté d'agglomération, 5 % des habitants étaient en ZRR, automatiquement toutes les autres communes de la communauté basculaient en ZRR, sans avoir besoin de répondre aux critères ! Il y a un travail d'analyse à réaliser, car certaines communes bénéficient ainsi d'une part importante de l'enveloppe alors que leur classement en ZRR n'est pas justifié. C'est un point important, qui permettra de réduire le zonage et donc le nombre de communes concernées. C'est une piste de solution sérieuse, qui peut vraiment aboutir à un zonage plus restreint. Évidemment, les communes qui sortiront du zonage devront pouvoir le faire de manière progressive, par un « phasing out ».

Sur la question de la pertinence du niveau communal ou intercommunal, même si l'on descend au niveau de la commune, il faudra se placer à l'intérieur d'un EPCI doté d'un véritable projet de territoire. On ne peut plus aider les communes des EPCI dépourvus de vision d'aménagement du territoire.

Pour conclure, j'estime qu'il faut vraiment aider les territoires ruraux fragiles et très fragiles, où il existe des « poches de résistance » de développement économique grâce à des entreprises et à des services publics, notamment des écoles. Aujourd'hui il y a bien en France un monde urbain et un monde rural, mais il ne faut surtout pas opposer ces deux mondes : ils sont complémentaires, ils ont besoin l'un de l'autre. S'il y a désertification des zones rurales, les métropoles en subiront les conséquences. Les territoires ruraux, ce sont 20 % de la population sur 80 % du territoire. Ces territoires ruraux participent à l'équilibre territorial et à l'équilibre national. Il faut vraiment que l'on travaille main dans la main.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. S'agissant du « basculement » évoqué par M. Jean-Pierre Vigier, il s'expliquait à l'époque parce que la carte de la coopération intercommunale n'avait pas été arrêtée au niveau national. Cette carte est aujourd'hui arrêtée, donc cela ne se justifie plus.

M. Alain Calmette, co-rapporteur. Je souhaite apporter quelques précisions complémentaires. Aujourd'hui il y a des communes de plus de 20 000 habitants qui sont en ZRR ! Je partage l'avis de M. Jean-Pierre Vigier pour

appeler à un zonage un peu resserré, même si je comprends l'attachement des élus au zonage actuel. Toutefois, ce resserrement exige que des procédures d'accompagnement de sortie efficace, durant deux ou trois ans, soient créées.

S'agissant du poids financier des mesures « ZRR », contrairement à ce que l'on entend souvent, les exonérations ne sont de l'ordre de 500, mais plutôt de 235 millions d'euros. C'est tout de même une somme importante si on la compare à d'autres dispositifs comme le FISAC, qui est de 30 millions d'euros et qui sera bien inférieur en vitesse de croisière, ou les 55 millions d'euros annoncés pour le projet des 1 000 maisons de service public à l'horizon 2017. Si elle est utilisée efficacement, cette somme peut rendre plus de services qu'aujourd'hui.

Sur la nécessité d'une remise à plat du système d'aides, nous constatons qu'aujourd'hui il n'est pas basé sur des projets mais conçu comme un guichet : les aides sont versées directement à des entreprises, des associations ou des organismes d'intérêt général (OIG), simplement parce qu'ils sont implantés dans la zone considérée. Il faut savoir que 80 % des aides sont « ponctionnées » par les exonérations sociales au bénéfice des OIG. Il me paraît pertinent de remettre à plat le dispositif pour en faire une aide par projets plutôt qu'un guichet, même si on peut s'attendre à des résistances, notamment de certaines OIG qui font valoir qu'elles ont besoin des aides pour continuer d'exister.

Les ZRR sont importantes mais ne peuvent constituer à elles seules une politique d'égalité des territoires. Il y a d'autres modèles de contractualisation possibles pour les bourgs-centres et les territoires fragiles. Il faut concrétiser une vision transversale, horizontale et interministérielle des zones rurales. Ce n'est toutefois pas l'objet de notre rapport.

M. Jean-Pierre Vigier, co-rapporteur. Aujourd'hui il n'y a aucune lisibilité, mais il faut réduire le nombre des aides, leur complexité et leur imbrication. Je suis sûr que, si je demandais à un maire ou à une entreprise en ZRR de me dire quelles sont les aides existantes, ils ne seraient pas capables de me répondre. Il faut une simplification complète et totale.

Mme Sophie Errante. On parle d'intercommunalité et de projets, je remarque que l'objet des SCOT est similaire. C'est aussi par cet outil qu'on peut élaborer de vrais projets de territoire, par des échanges entre tous les élus permettant une adhésion à un projet partagé.

M. Alain Calmette, co-rapporteur. Oui, mais la situation actuelle est totalement à l'opposé de cette conception : dans une intercommunalité qui a compétence en matière de développement économique, et qui décide par exemple de répartir des zones artisanales, commerciales ou industrielles sur son territoire, une association ou une entreprise qui choisit de se dédouaner totalement de ce schéma recevra tout de même les aides « ZRR », sans condition de conformité avec le projet de territoire de l'intercommunalité.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. La détermination du niveau pertinent, commune ou intercommunalité, est une vraie question. Une organisation est en train de se dessiner autour des intercommunalités et des projets de territoire, cette évolution est un fait qui s'impose à nous, il faut donc l'intégrer dans notre réflexion.

En votre nom à tous, je remercie nos deux rapporteurs qui nous présenteront ultérieurement leurs conclusions et leurs propositions.

II. EXAMEN DU RAPPORT D'INFORMATION

Lors de sa réunion du 8 octobre 2014, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a présenté le rapport définitif de la mission d'information sur les zones de revitalisation rurale (ZRR).

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.

1. 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.

2. 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 résultat, 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 démographie, 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 pourrons 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 enrichissons 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 immanquablement 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 retenions 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.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Assemblée des communautés de France

- M. Christophe Bernard, secrétaire général chargé de l'aménagement du territoire et des questions rurales
- M. Atte Oksanen, chargé des relations parlementaires

Association des Maires Ruraux de France (AMRF)

- M. Vanik Berberian, président

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) / Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

- M. Éric Delzant, délégué interministériel à l'aménagement du territoire
- Mme Caroline Larmagnac, conseillère en charge de l'équipe Dynamique des territoires
- M. Max Barbier, chargé de mission rural
- M. Vivien Roussez, chargé de mission à l'Observatoire des territoires de la Datar
- Mme Amélie Durozoy, chef de cabinet

Association des petites villes de France (APVF)

- M. Pierre Jarlier, secrétaire général, sénateur-maire de Saint-Flour
- M. Florent Yann Lardic, conseiller pour les politiques territoriales
- Mme Valérie Hayer, collaboratrice parlementaire

Association nationale des élus de la montagne (ANEM)

- Mme Frédérique Massat, présidente
- M. Laurent Wauquiez, secrétaire général
- M. Pierre Bretel, délégué général
- M. Olivier Riffard, chargé de mission

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)

- M. François Moutot, directeur général
- Mme Béatrice Saillard, directrice des relations institutionnelles

Assemblée des départements de France (ADF)

- M. Jean-Paul Dufregne, président du Conseil général de l'Allier
- M. Philippe Herscu, chef du service politique territoires
- Mme Anne-Marie Frédéric, conseillère transports et politique des territoires
- Mme Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement

Communauté de communes de la Ténarèze

- M. Olivier Paul, directeur général des services

Association des maires de France (AMF)

- M. Jean Girardon, président du groupe de travail développement économique et commerce, maire de Mont Saint-Vincent
- Mme Barbara Treutenaere, conseillère technique AMF
- M. Alexandre Touzet, chargé de mission

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, député

Association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP)

- Mme Catherine Sadon, directrice,
- M. Michael Restier, chargé de mission

Caisse des Dépôts

- M. Stéphane Keïta, directeur du développement territorial et du réseau
- Mme Marie-Michèle Cazenave, directrice adjointe de la direction des relations institutionnelles et de la coopération européenne et internationale
- Mme Élixa Vall, directrice du cabinet de M. Keïta

Mission de simplification en direction des entreprises

- M. Thierry Mandon, député

Parcs naturels régionaux

- M. Pierre Weick, directeur
- M. Roger Gardes, président du Parc des volcans d'Auvergne

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

- M. Thierry Couvert-Leroy, directeur de l'animation
- M. Ronald Maire, conseiller technique, pôle organisation territoriale et politiques sanitaires et sociales
- Mme Julie Aigret, directrice de l'Uriopss Auvergne

Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

- M. Patrick Labia, membre de la mission d'inspection en cours sur les ZRR
- Mme Catherine Ferrier pour l'IGA
- Mme Marie Morel pour l'IGAS,
- M. Thierry Berlizot pour le CGAER,
- M. Pierre Renault pour l'IGA

M. Daniel Behar, géographe, professeur des universités, École d'urbanisme de Paris (Université Paris-Est)

Association des régions de France (ARF)

- Mme Sophie Pantel, vice-présidente de la région Languedoc-Roussillon, chargée de l'agriculture

Chambres de commerce et d'industrie de France (CCI France)

- M. André Marcon, président
- Mme Louise de Torcy, chargée de mission
- M. Jérôme Pardigon, directeur des relations institutionnelles

M. Francis Aubert, professeur d'économie Agrosup, chercheur au CESAER (UMR INRA-Agrosup), directeur de la Maison des Sciences de l'Homme de Dijon

Fédération nationale des associations de directeurs d'établissements et services pour personnes âgées (FNADEPA)

– Mme Françoise Thomas, présidente de la FNADEPA Finistère et directrice d'un EHPAD

Fédération hospitalière de France (FHF)

– Mme Marie Houssel, adjointe au responsable du pôle ressources humaines hospitalières

Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (FEHAP)

– M. Yves-Jean Dupuis, directeur général

– M. David Causse, coordonnateur du pôle santé-social

Fédération de l'hospitalisation privée (FHP)

– M. Jean-Loup Durosset, président

– M. Anthony Frémondère, directeur du développement et des affaires institutionnelles

M. Philippe Estèbe, géographe, enseignant à Sciences Po, directeur de l'IHEDATE

M. Pierre-Antoine Landel, enseignant-chercheur

M. Emmanuel Roux, enseignant-chercheur

M. Alain Bertrand, sénateur de Lozère, auteur du rapport sur l'hyper-ruralité

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

ANNEXES

Annexe 1 : Exonérations fiscales applicables en ZRR

Annexe 2 : Exonérations de cotisations sociales applicables en ZRR

Annexe 3 : Dispositions codifiées applicables en ZRR

Annexe 4 : Dispositions non codifiées applicables en ZRR

Annexe 5 : Travaux de simulation sur le zonage

Annexe 6 : Transferts financiers de l'État

Annexe 7 : Mesures de simplification des normes

ANNEXE 1 : EXONÉRATIONS FISCALES APPLICABLES EN ZRR

I. MESURES À LA CHARGE DE L'ÉTAT FAISANT L'OBJET D'UNE ÉVALUATION

N°	Impôt visé	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Date de fin	Périmètre	Coût et bénéficiaires
2	Entreprises IR-IS Stimuler l'activité	Article 44 <i>quindecies</i> Du CGI	<p>Les entreprises qui sont créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2013 sont exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés pendant 5 ans.</p> <p>Les bénéfices imposables ouvrent ensuite droit à un abattement dégressif pendant 3 ans :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 75 % la 6^{ème} année - 50 % la 7^{ème} année - 25 % la 8^{ème} année. 	<p>Le dispositif concerne les entreprises de moins de dix salariés</p> <ul style="list-style-type: none"> - exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale (article 34 du CGI), - ou exerçant une profession libérale (article 92-1 du CGI), - ou exerçant une activité itinérante (commerçants, boulangers) sous réserve que les entreprises concernées réalisent au plus 25 % de leur chiffre d'affaires en dehors des ZRR. <p>Les locations d'établissements commerciaux ou industriels (visés à l'article 35-I-5° du CGI) sont exclues du dispositif.</p> <p>Le siège social et l'ensemble de l'activité et des moyens d'exploitation doivent être implantés en ZRR.</p> <p>Le capital de l'entreprise créée ou reprise ne doit pas être détenu pour plus de 50 % par d'autres sociétés.</p> <p>L'exonération ne s'applique pas aux entreprises créées dans le cadre d'une extension d'activités préexistantes.</p> <p>L'exonération ne s'applique pas aux créations et reprises d'activités consécutives à un transfert d'activité.</p>	<p>31/12/2013, avec des incidences budgétaires jusqu'en 2021.</p> <p>La mesure a été prolongée d'un an dans le collectif 2013 (article 29). De ce fait, les incidences budgétaires de la mesure se poursuivront jusqu'en 2022.</p>	ZRR exclusivement	<p>1 900 entreprises bénéficiaires en 2012</p> <p>coût 2012 = 3 M€ coût 2013 = 6 M€ coût 2014 = 9 M€</p>

N°	Impôt visé	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Date de fin	Périmètre	Coût et bénéficiaires
8	Cotisation foncière Stimuler l'activité	Article 1465 A du CGI	<p>Sauf délibération contraire de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre, sont exonérées de cotisation foncière des entreprises pendant 5 ans :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les extensions ou créations d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique sous conditions d'investissement et de créations d'emplois, - les reconversions et les reprises d'établissements en difficulté dans le même type d'activités, - les créations d'activités réalisées par des artisans employant au plus 3 salariés ou par des entreprises qui exercent une activité professionnelle libérales (article 92-1 du CGI), - Dans les communes de moins de deux mille habitants en ZRR, les créations d'activités commerciales et les reprises d'activités commerciales, artisanales ou libérales (article 92-1 du CGI), sous réserve que l'effectif concerné soit inférieur à 5 salariés. 		Mesure non limitée dans le temps.	ZRR	<p>L'exonération est compensée par l'État et ne pèse donc pas sur les budgets des collectivités territoriales.</p> <p>3 000 entreprises bénéficiaires en 2012</p> <p>coût 2012 = 6 M€ coût 2013 = 5 M€ coût 2014 = n.d.</p>

N°	Impôt visé	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Date de fin	Périmètre	Coût et bénéficiaires
16	Droits de mutation à titre onéreux Stimuler le développement des commerces de proximité	Article 722 bis du CGI	Les acquisitions de fonds de commerce et de clientèle bénéficient d'une exonération droits de mutation pour la part revenant à l'État . Les parts départementales et communales restent inchangées.	Le bénéfice du taux réduit s'applique pour les biens exploités pendant une période minimale de 5 ans. Le bénéfice de l'exonération s'applique à la valeur des biens comprise entre 23 000 et 107 000 euros.	Mesure non limitée dans le temps.	ZRR-ZRU-ZFU	Évaluation toutes zones confondues 2012 : 2 440 entreprises bénéficiaires 2012 = 7 M€ 2013 = 7 M€ 2014 = 7 M€

II. MESURES À LA CHARGE DE L'ÉTAT ET NON ÉVALUÉES

N°	Impôt visé	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Date de fin	Périmètre	Coût et bénéficiaires
3	IS Stimuler l'activité	Article 39 <i>quinquies</i> D du CGI	Les entreprises qui construisent ou font construire, avant le 1er janvier 2014, des immeubles à usage industriel ou commercial pour les besoins de leur exploitation peuvent pratiquer, à l'achèvement des constructions, un amortissement exceptionnel de 25 % de leur prix de revient. NB : le régime de droit commun prévoit que les immeubles industriels sont amortis sur une durée de 20 ans avec un taux d'amortissement linéaire de 5 %.	Le dispositif concerne les entreprises : - de moins de deux cent cinquante salariés, - ayant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros ou dont le total du bilan est inférieur à 43 M€, - qui ne sont pas détenues à plus de 25 % par des entreprises ne répondant pas à ces conditions.	1 ^{er} janvier 2014. La mesure a été prolongée d'un an dans le collectif 2013 (article 29).	ZRR + ZRU	La dépense fiscale serait inférieure à 500 000 €. Le nombre de bénéficiaire est inconnu
4	IS Stimuler l'activité	Article 239 <i>sexies</i> D du CGI	Les opérations de crédit-bail sont dispensées de toute réintégration à leur résultat fiscal lors de la cession	Le dispositif s'applique aux opérations conclues entre le 1er janvier 1996 et le 31 décembre 2013.	31/12/2013 La mesure a été prolongée d'un an	ZRR-ZRU-ZAFR	Les données déclaratives ne permettent pas de connaître le coût de ce

N°	Impôt visé	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Date de fin	Périmètre	Coût et bénéficiaires
			<p>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.</p> <p>NB : le régime de droit commun prévoit, en cas de levée d'option en fin de période de crédit-bail, la réintégration au résultat taxable de l'entreprise locataire d'une fraction des loyers versés au cours du contrat de crédit-bail.</p>		dans le collectif 2013 (article 29).		dispositif.
11	<p>Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)</p> <p>Stimuler l'activité Favoriser l'offre médicale</p>	Article 1586 <i>nonies</i> du CGI	<p>Les entreprises susceptibles de bénéficier d'une exonération temporaire de CFE peuvent également bénéficier d'une exonération de CVAE.</p> <p>L'exonération s'effectue sur demande de l'entreprise.</p>	<p>Champs d'application :</p> <ul style="list-style-type: none"> - idem 1464 B du CGI, - idem 1464 D du CGI, - idem 1465 A du CGI. <p>Les deux premières s'appliquent sur délibération de la collectivité territoriale (mesure non compensée).</p> <p>La dernière est de plein droit et fait l'objet d'une compensation par l'État.</p>	<p>Selon la base juridique visée, l'exonération de CVAE s'applique :</p> <p>- de 2014 à 2018 pour les entreprises créées ou reprises en ZRR entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2013 (article 1464 B du CGI)</p> <p>NB : le collectif 2013 (article 29) a prolongé d'un an le dispositif.</p> <p>- sans limitation de durée pour les médecins, les auxiliaires médicaux et les vétérinaires investis du mandat sanitaire (article 1464</p>	<p>Selon la base juridique visée, l'exonération de CVAE peut s'appliquer en ZRR + ZAFR + ensemble du territoire.</p>	La codification informatique ne permet pas d'isoler la part de ZRR dans le dispositif

N°	Impôt visé	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Date de fin	Périmètre	Coût et bénéficiaires
					D du CGI), - sans limitation de durée pour les entreprises relevant du périmètre de l'article 1465 A du CGI.		

III. MESURES À LA CHARGE DE L'ÉTAT « FERMÉES »

N°	Impôt visé	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Date de fin	Périmètre	Coût et bénéficiaires
1	Entreprises IR-IS Stimuler l'activité	Article 44 <i>sexies</i> du CGI	Les entreprises nouvelles, créées entre le 1 ^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2010, sont exonérées, d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés pendant 5 ans. À l'issue de ces 5 ans, les bénéficiaires sont soumis à l'IR ou à l'IS pendant 9 ans selon le régime dégressif suivant : - 40 % lors des 5 premières années, - 60 % lors de la 6 ^{ème} et 7 ^{ème} année suivant la période d'exonération, - 80 % lors de la 8 ^{ème} et 9 ^{ème} année suivant la période d'exonération.	Le dispositif concerne : - les entreprises exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale (article 34 du CGI), - les professions libérales (article 92-1 du CGI), - les locations d'établissements commerciaux ou industriels munis du mobilier et du matériel nécessaire (visés à l'article 35-I-5° du CGI). Aucune condition d'effectif minimum n'est édictée. Le siège social et l'ensemble de l'activité et des moyens d'exploitation doivent être implantés en ZRR. Le capital des sociétés nouvellement créées ne doit pas être détenu pour plus de 50 % par d'autres sociétés. Ce dispositif ne s'applique pas aux entreprises créées dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension d'activités pré-existantes ou qui reprennent de telles activités.	Le régime initial est clos depuis le 1 ^{er} janvier 2011 et a été remplacé par le dispositif prévu à l'article 44 quinquies du CGI. Le dispositif prévu à l'article 44 <i>sexies</i> continue toutefois de produire des effets sur le plan budgétaire. En ZRR, le régime d'exonération produira ses effets jusqu'en 2015. En ZRR, le régime de sortie dégressive produira ses effets jusqu'en 2024.	ZRR-ZRU-ZAFR - ZRU : jusqu'en 2015. - ZAFR : jusqu'en 2018. - ZRR : jusqu'en 2024.	30 000 entreprises bénéficiaires en 2012 coût 2012 = 108 ME coût 2013 = 110 ME coût 2014 = 110 ME

N°	Impôt visé	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Date de fin	Périmètre	Coût et bénéficiaires
5	IR (revenus fonciers) Stimuler l'offre de logements	Article 31-I-1°-k du CGI	Les ménages qui louent un logement à usage d'habitation dans le cadre des dispositifs de Robien et Scellier bénéficient de plein droit d'une déduction complémentaire de 26 % dès lors que les logements concernés sont situés en ZRR. Cette déduction complémentaire s'ajoute, soit à la déduction de l'amortissement (en « de Robien ZRR »), soit à la réduction d'impôt (en « Scellier-ZRR »).	Les ménages concernés doivent être éligibles aux dispositifs de Robien et Scellier.	Le dispositif est clos en termes de nouvel entrant : - depuis le 31 décembre 2009 pour les contribuables en « de Robien », - depuis le 31 mars 2013 pour les contribuables en « Scellier ». Toutefois, les contribuables éligibles initialement continueront d'en bénéficier : - jusqu'en 2021 en de Robien, - jusqu'en 2030 en Scellier.	ZRR NB : le dispositif de Robien s'applique sur l'ensemble du territoire national tandis que le dispositif Scellier est zoné (zones d'habitation A, A bis, B1, B2, et sur agrément C).	7 200 ménages en 2012 coût 2012 = 9 M€ coût 2013 = 9 M€ coût 2014 = 9 M€
6	Particuliers IR Stimuler l'offre de logement de tourisme	Article 199 <i>decies</i> E du CGI Dispositif « Demessine »	Le contribuable qui acquiert, entre le 1 ^{er} janvier 1999 et le 31 décembre 2010, un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement faisant partie d'une résidence de tourisme classée en ZRR bénéficie d'une réduction d'impôt sur le revenu.	Le propriétaire doit s'engager à louer son logement pendant au moins 9 ans. Le taux de la déduction est de 25 % du prix du logement, dans la limite de 50 000 euros pour une personne célibataire.	Le régime est clos depuis 31 décembre 2010. Le contribuable pouvant étaler cet avantage sur 7 ans, le dispositif continuera de produire des effets budgétaires jusqu'en 2018.	ZRR + anciens zonages des fonds structurels européens, à l'exclusion des communes situées dans des agglomérations de plus de 5 000 habitants. + dans les zones d'agglomérations nouvelles.	Aucun élément de la déclaration de revenus 2042 ne permet d'estimer la « part ZRR » dans le coût du dispositif.

N°	Impôt visé	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Date de fin	Périmètre	Coût et bénéficiaires
7	Particuliers IR Stimuler l'offre de logement de tourisme	Article 199 <i>decies</i> F du CGI Dispositif « Demessine »	Le contribuable qui réalise des travaux entre le 1 ^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2012 dans un logement situé en ZRR, bénéficie d'une réduction d'impôt de 15 %. Cette déduction s'applique aux logements : - faisant partie d'une résidence de tourisme, - ou achevés depuis au moins 15 ans et donnés en location en qualité de meublés de tourisme.	Le propriétaire doit s'engager à louer son logement pendant au moins 9 ans. Il doit s'agir de travaux de reconstruction, d'agrandissement, de réparation ou d'amélioration.	Le régime est clos depuis 31 décembre 2012.	ZRR + anciens zonages des fonds structurels européens, à l'exclusion des communes situées dans des agglomérations de plus de 5 000 habitants.	Aucun élément de la déclaration de revenus 2042 ne permet d'estimer la « part ZRR » dans le coût du dispositif.

IV. MESURES À LA CHARGE DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES NON COMPENSÉES

N°	Impôt visé	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Date de fin	Périmètre	Coût et bénéficiaires
9	Cotisation foncière des entreprises (CFE) Stimuler l'activité	Article 1464 B	Les entreprises créées ou reprises peuvent bénéficier d'une exonération temporaire de CFE. La durée de l'exonération, comprise entre 2 et 5 ans, est fixée par délibération de la collectivité locale.	En ZRR, l'exonération s'applique exclusivement aux entreprises de moins de 10 salariés créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2013 (visées à l'article 44 quinquies). Du fait du collectif budgétaire 2013, les entreprises visées sont celles créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2014. Le dispositif concerne donc les entreprises - exerçant une activité industrielle, commerciale,	Les entreprises créées ou reprises peuvent bénéficier de l'exonération de CFE de 2014 à 2018. Du fait du collectif budgétaire 2013, elles pourront en bénéficier une année de plus.	ZRR (visées à l'article 44 quinquies du CGI) Le dispositif s'applique également : - en ZAFR pour les entreprises nouvelles créées entre le 1/1/95 et le 31/12/2013, qui exercent une activité nouvelle et bénéficient de l'exonération	La codification informatique ne permet pas d'isoler le coût de ZRR dans le dispositif.

N°	Impôt visé	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Date de fin	Périmètre	Coût et bénéficiaires
				artisanale (article 34 du CGI), - ou exerçant une profession libérale (article 92-1 du CGI), - ou exerçant une activité itinérante (commerçants, boulangers) sous réserve que les entreprises concernées réalisent au plus 25 % de leur chiffre d'affaires en dehors des ZRR.		d'impôt sur les bénéfices prévue par l'article 44 sexies du CGI, NB : le collectif 2013 a prolongé d'un an le dispositif. - sur l'ensemble du territoire pour les reprises d'établissements auprès d'une entreprise en difficulté, (article 44 septies du CGI).	

N°	Impôt visé	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Date de fin	Périmètre	Coût et bénéficiaires
10	Cotisation foncière Favoriser le secteur médical	Article 1464 D du CGI	Les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent exonérer temporairement de cotisation foncière : - les médecins, - les auxiliaires médicaux ; - les vétérinaires investis du mandat sanitaire. La durée de l'exonération doit être comprise entre 2 et 5 ans.		Mesure non limitée dans le temps.	Exonération pour les médecins et les auxiliaires médicaux : - ZRR + communes de moins de 2000 habitants hors ZRR Pour les vétérinaires : pas de contrainte de lieu d'établissement dès lors que le mandat porte sur au moins 500 bovins de plus de 2 ans en prophylaxie ⁽¹⁾ obligatoire.	Le coût total du dispositif est estimé à moins de 50 000 €, répartis entre 120 bénéficiaires. La codification informatique ne permet pas d'isoler la part de ZRR dans le dispositif.
12	Taxe habitation Stimuler l'offre de tourisme	Article 1407-III du CGI	Les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent exonérer de taxe d'habitation : - les locaux mis en location à titre de gîte rural et de meublés de tourisme, - les chambres d'hôtes.	Sur délibération des collectivités locales concernées.	Mesure non limitée dans le temps.	ZRR	Le coût est estimé en 2012 à moins de 50 000 € répartis entre 61 bénéficiaires.

(1) La **prophylaxie** désigne le processus actif ou passif ayant pour but de prévenir l'apparition, la propagation ou l'aggravation d'une maladie.

N°	Impôt visé	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Date de fin	Périmètre	Coût et bénéficiaires
13	Taxe foncière sur les propriétés bâties Stimuler l'activité	Article 1383 A du CGI	Les entreprises <u>créées ou reprises</u> peuvent bénéficier d'une exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties. La durée de l'exonération, comprise entre 2 et 5 ans, est fixée par délibération de la collectivité locale ou de l'EPCI à fiscalité propre concerné.	Idem 1464 B.	Mesure non limitée dans le temps.	Idem 1464 B	Le coût est estimé en 2012 à 450 000 € répartis entre 59 bénéficiaires. La codification informatique ne permet pas d'isoler la part de ZRR dans le dispositif.
14	Taxe foncière sur les propriétés bâties Stimuler l'offre de logement	Article 1383 E du CGI	Les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre peuvent, pendant 15 ans, exonérer 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).	Sur délibération des collectivités locales concernées.	Mesure non limitée dans le temps.	ZRR	Le coût est estimé en 2012 à moins de 50 000 € répartis entre 36 bénéficiaires.
15	Taxe foncière sur les propriétés bâties Stimuler l'activité de tourisme	Article 1383 E bis du CGI	Les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre peuvent exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties : - les hôtels, - les locaux meublés à titre de gîte rural, - les locaux classés meublés de tourisme, - les chambres d'hôtes.	Sur délibération des collectivités locales concernées.	Mesure non limitée dans le temps.	ZRR	Le coût est estimé en 2012 à moins de 50 000 € répartis entre 23 bénéficiaires.

N°	Impôt visé	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Date de fin	Périmètre	Coût et bénéficiaires
17	Taxe publicité foncière et Taxe d'enregistrement Stimuler l'habitat.	Article 1594 F Ter du CGI	Les conseils généraux peuvent instituer un abattement sur l'assiette de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement pour les acquisitions : - d'immeubles ou de fractions d'immeubles destinés à être affectés à l'habitation , - de terrains ou de locaux à usage de garages . Le montant de l'abattement ne peut être ni inférieur à 7 600 € ni supérieur à 46 000 €.	L'acquéreur doit s'engager à ne pas affecter, pendant 3 ans : - l'immeuble à un usage autre que celui d'habitation, - les terrains et les locaux à usage de garage à une exploitation à caractère commercial ou professionnel.	Mesure non limitée dans le temps.	Territoire national mais les conseils généraux peuvent circonscrire le dispositif aux acquisitions réalisées en ZRR.	Le coût du dispositif est estimé à environ 2 M€ pour les départements répartis entre 3 100 bénéficiaires. Il s'agit d'un simple ordre de grandeur dans la mesure où les actes taxés manuellement n'ont pu être rattachés à un régime de taxation et partant être pris en compte au titre de l'article 1594 F ter. La part des ZRR ne peut être identifiée.
18	Taxe de publicité foncière – Taxe d'enregistrement Favoriser l'installation des jeunes agriculteurs.	Article 1594 F <i>quinquies</i> 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 %.	Ce bénéfice s'applique à la fraction du prix inférieure à 99 000 €.	Mesure non limitée dans le temps.	ZRR	Le coût du E de l'article 1594 F <i>quinquies</i> du CGI est estimé à environ 600 000 € répartis entre 450 bénéficiaires. Ces données constituent des ordres de grandeur dans la mesure où les axes taxés manuellement n'ont pu être rattachés à un régime de taxation et partant être pris en compte au titre du E de l'article 1594 F <i>quinquies</i> du CGI. Enfin, le dénombrement transmis n'est pas exhaustif (l'information n'étant pas saisie pour quelques actes).

ANNEXE 2 : EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES APPLICABLES EN ZRR

N°	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Périmètre	Coût et bénéficiaires
1	<p align="center">articles L. 131-4-2 du code de la sécurité sociale et L. 322-13 du code du travail</p> <p align="center">Aide à l'embauche des TPE et PME, introduite par la loi 95-115</p>	<p>Depuis le 1^{er} janvier 2008, les entreprises de moins de 50 salariés bénéficient, pendant 12 mois, d'une exonération⁽¹⁾ de cotisations sociales patronales et d'allocations familiales pour l'embauche de salariés sur les salaires allant jusqu'à 2.4 Smic.</p> <p>Cette exonération s'applique à l'embauche du 1^{er} au 50^e salarié, dès le 1^{er} euro.</p> <p>Elle est totale pour une rémunération (horaire) inférieure ou égale à 1.5 SMIC, puis dégressive pour les salaires compris entre 1.5 et 2.4 SMIC.</p> <p>L'exonération est nulle pour une rémunération supérieure à 2.4 SMIC.</p> <p>Le dispositif s'applique aux salariés en CDI ou en CDD d'au moins 12 mois conclu en raison d'un accroissement temporaire d'activité.</p>	<p>Le dispositif concerne les entreprises du secteur privé ayant au moins 1 établissement en ZRR exerçant une activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - artisanale, - industrielle, - commerciale, - libérale, - agricole. <p>La clause de 50 salariés s'apprécie tout établissement confondu.</p> <p>Ces entreprises ne doivent pas avoir procédé à un licenciement pour motif économique dans les 12 mois précédant l'embauche.</p> <p>Le dispositif ne peut se cumuler, pour l'emploi d'un même salarié, avec celui d'une autre aide de l'État à l'emploi ou d'une autre exonération de cotisations sociales.</p> <p>Sont exclus du dispositif :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les employeurs du secteur public, - les syndicats, - les régimes spéciaux de sécurité sociale, - la Poste, - France Telecom, - les particuliers employeurs. 	ZRR + ZRU	
2	<p align="center">articles 15 et 16 de la loi 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux</p>	<p>À compter du 25 février 2005, les salariés d'OIG employés en ZRR bénéficient d'une exonération de cotisations sociales patronales (hors accidents du travail), d'allocations familiales, de cotisation FNAL et de versement transport⁽²⁾.</p>	<p>Le dispositif s'applique aux salariés des organismes d'intérêt général définis à l'article 200-1° du CGI ayant leur siège social en ZRR :</p> <ul style="list-style-type: none"> - fondations et associations reconnues d'utilité publique, - œuvres ou organismes d'intérêt général, - établissement d'enseignement supérieur ou d'enseignement 	ZRR	

(1) Ne sont pas visées par l'exonération les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles, les cotisations salariales de sécurité sociale, la CSG-CRDS, la contribution solidarité autonomie, le FNAL, le versement transport, les cotisations salariales et patronales de retraite complémentaire (AGIRC/ARRCO), les cotisations salariales et patronales d'assurance chômage.

(2) Ne sont pas visées par l'exonération les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles, les cotisations salariales de sécurité sociale, la CSG-CRDS, la contribution solidarité autonomie, les cotisations salariales et patronales de retraite complémentaire (AGIRC/ARRCO), les cotisations salariales et patronales d'assurance chômage.

N°	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Périmètre	Coût et bénéficiaires
	<p align="center">Soutenir les associations en milieu rural visant à créer du lien social</p>	<p>Cette exonération s'applique aux salariés présents dans l'organisme et non aux nouvelles embauches, jusqu'à la rupture du contrat de travail.</p> <p>Elle s'applique à la totalité des salaires, quel que soit leur montant.</p> <p>L'exonération est alors totale pour la fraction inférieure à 1.5 SMIC.</p> <p>En application de l'article 118 de la loi de finances pour 2013, l'exonération ne concerne que les OIG de moins de 500 salariés.</p>	<p>artistique, - associations culturelles et de bienfaisance, - organismes publics ou privés de présentation d'œuvres artistiques.</p> <p>Le dispositif a été abrogé depuis le 1^{er} novembre 2007 pour les nouveaux contrats.</p> <p>En contrepartie, les nouvelles embauches réalisées par des OIG de moins de 50 salariés bénéficient de l'exonération de charges sociales à l'embauche prévue à l'article L. 131-4-3 du code de la sécurité sociale.</p> <p>Le dispositif continue toutefois de s'appliquer aux contrats conclus avant le 1^{er} novembre 2007 jusqu'au terme du contrat, sous réserve que l'organisme concerné ait un effectif inférieur à 500 salariés.</p> <p>L'article 141 de la loi de finances pour 2014 vise à recentrer l'exonération relative aux anciens contrats sur les bas salaires, en introduisant un plafond de rémunération, sur le modèle des exonérations applicables aux embauches réalisées en ZRR.</p> <p>Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2014, l'exonération serait totale pour une rémunération inférieure ou égale à 1.5 SMIC, puis dégressive pour les salaires compris entre 1.5 et 2.4 SMIC. Pour les salaires supérieurs à 2.4 SMIC, l'exonération est supprimée.</p> <p>Aucune interdiction de cumul avec une autre aide de l'État à l'emploi ou une autre exonération de cotisations sociales n'est édictée.</p>		

N°	Base juridique	Dispositif	Conditions d'accès	Périmètre	Coût et bénéficiaires
3	<p>articles L. 131-4-3 du code de la sécurité sociale</p> <p>Aide à l'embauche des OIG, introduire par la loi de financement pour la sécurité sociale de 2008</p>	<p>Les organismes d'intérêt général de moins de 50 salariés bénéficient, pendant 12 mois, d'une exonération ⁽¹⁾ de cotisations sociales patronales et d'allocations familiales pour l'embauche de salariés sur les salaires allant jusqu'à 2.4 Smic.</p> <p>Cette exonération s'applique à l'embauche du 1^{er} au 50^e salarié, dès le 1^{er} euro.</p> <p>Elle est totale pour une rémunération (horaire) inférieure ou égale à 1.5 SMIC, puis dégressive jusqu'à 2.4 SMIC.</p> <p>L'exonération est nulle pour une rémunération supérieure à 2.4 SMIC.</p> <p>Le dispositif s'applique aux salariés en CDI ou en CDD d'au moins 12 mois conclu en raison d'un accroissement temporaire d'activité.</p>	<p>Le dispositif s'applique aux organismes d'intérêt général définis à l'article 200-1° du CGI ayant leur siège social en ZRR :</p> <ul style="list-style-type: none"> - fondations et associations reconnues d'utilité publique, - œuvres ou organismes d'intérêt général, - établissement d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, - associations culturelles et de bienfaisance, - organismes publics ou privés de présentation d'œuvres artistiques, <p>La clause de 50 salariés s'apprécie tout établissement confondu.</p> <p>Ces organismes ne doivent pas avoir procédé à un licenciement pour motif économique dans les 12 mois précédant l'embauche.</p> <p>Le dispositif ne peut se cumuler, pour l'emploi d'un même salarié, avec celui d'une autre aide de l'État à l'emploi ou d'une autre exonération de cotisations sociales.</p>	ZRR + ZRU	

Source : code de la Sécurité sociale.

(1) Ne sont pas visées par l'exonération les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles, les cotisations salariales de sécurité sociale, la CSG-CRDS, la contribution solidarité autonomie, le FNAL, le versement transport, les cotisations salariales et patronales de retraite complémentaire (AGIRC/ARRCO), les cotisations salariales et patronales d'assurance chômage.

ANNEXE 3 : DISPOSITIONS CODIFIÉES APPLICABLES EN ZRR

N°	Base juridique	Dispositif
1	Article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales	En ZRR, le montant de la fraction « bourg-centre » de la dotation de solitarité rule (DSR) fait l'objet d'un coefficient multiplicateur de 1.3 .
2	Article R.2334-7 du code général des collectivités territoriales	Pour l'application en ZRR du dispositif de majoration de la fraction bourg-centre » de la DSR prévue à l'article L. 2334-21, la situation en ZRR d'une commune s'apprécie au 1er janvier de l'année précédant la répartition de la dotation.
3	Article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales	<p>Les communautés de communes situées en ZRR de montagne sont éligibles, sous conditions, à une bonification de la dotation d'intercommunalité.</p> <p>Deux conditions cumulatives doivent être réunies :</p> <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 4 des 7 compétences suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - développement économique, - aménagement de l'espace communautaire, - création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, - logement social d'intérêt communautaire et logement des personnes défavorisées ; - collecte et traitement des déchets des ménages, - développement et aménagement sportif de l'espace communautaire, - assainissement collectif non collectif.
4	Article L.1511-8 du code général des collectivités territoriales	Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent attribuer, par voie de convention, des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones dans lesquelles est constaté un déficit en matière d'offre de soins . Elles peuvent également attribuer des aides visant à financer des structures participant à la permanence des soins, notamment des maisons médicales.
	Articles L.321-1 du code de la construction et de l'habitation	Outre la mission de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat visant à faciliter l'exécution de travaux de réparation, d'assainissement et d'amélioration des immeubles destiné à l'habitation, il est prévu que l'ANAH a également pour rôle de transformer en logements locatifs des immeubles situés en ZRR dès lors qu'ils appartiennent à une zone bâtie agglomérée.
5	Articles L.441-31 et R.441-31 du code de la construction et de l'habitation	<p>Les logements situés en ZRR, dans les quartiers d'habitat dégradé, ceux financés au moyen de prêts conventionnés et ceux ayant bénéficié d'une subvention de l'Agence nationale de l'habitat sont exonérés du supplément de loyer de solidarité aux organismes d'habitations à loyer modéré.</p> <p>Ce supplément est dû lorsque les ressources de l'ensemble des personnes du foyer excèdent d'au moins 20 % les plafonds de ressources en vigueur pour l'attribution de ces logements.</p>

N°	Base juridique	Dispositif
6	Article L.5134-110 du code du travail	<p>Les emplois d'avenir¹ visent à faciliter l'insertion professionnelle et l'accès à la qualification des jeunes (16-25 ans) sans emploi par leur recrutement dans des activités présentant un caractère d'utilité sociale ou environnementale ou ayant un fort potentiel de création d'emplois.</p> <p>Ils s'adressent prioritairement aux jeunes soit sans qualification, soit peu qualifiés, qui résident :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit dans les ZUS, - soit dans des ZRR, - soit dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, - soit dans les territoires dans lesquels les jeunes connaissent des difficultés particulières d'accès à l'emploi. <p>Au 3 septembre 2013, 14 % des bénéficiaires résident en ZRR.</p>
6 bis	Article R.5134-161 du code du travail	<p>Cet article fixe les conditions de qualification pour bénéficier d'un emploi d'avenir.</p> <p>Peuvent être recrutés en emploi d'avenir les jeunes (16-25 ans) sans emploi de seize à vingt-cinq ans, qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit ne détiennent aucun diplôme du système de formation initiale ; - soit sont titulaires uniquement d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle et totalisent une durée de six mois minimum de recherche d'emploi au cours des douze derniers mois. <p>Par dérogation avec ce principe, en ZUS, en ZRR, dans un Dom, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, les jeunes ayant atteint au plus le niveau du premier cycle de l'enseignement supérieur et totalisant une durée de douze mois minimum de recherche d'emploi au cours des dix-huit derniers mois peuvent également bénéficier des emplois d'avenir.</p>
7	Article L.5134-118 du code du travail	<p>Un décret en Conseil d'État fixe, pour les zonages visés par le dispositif, les niveaux de qualification et les critères d'appréciation des difficultés particulières d'accès à l'emploi pour déterminer si une jeune sans qualification ou peu qualifiée peut ou non bénéficier d'un emploi d'avenir.</p> <p>Dans les Dom, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les ZUS et les ZRR, les jeunes ayant engagé des études supérieures et confrontés à des difficultés particulières d'insertion professionnelle peuvent être recrutés en emploi d'avenir.</p>

(1) Pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, l'emploi d'avenir permet :

- un accompagnement du jeune salarié : le jeune en emploi d'avenir est suivi par un référent mission locale ou un référent Cap emploi, ainsi que par un tuteur choisi parmi les salariés ou les responsables de la structure employeuse.

- une aide financière émanant des pouvoirs publics :

75% du Smic brut, s'il appartient au secteur non marchand, public ou associatif (soit 1 069.25 € pour un temps plein),

47% du Smic brut, s'il appartient au secteur de l'insertion par l'activité économique (soit 670.06 € pour un temps plein),

35% du Smic brut, s'il appartient au secteur marchand, industriel ou commercial (soit 498.98 € pour un temps plein).

- une exonération de cotisations sociales patronales et de cotisations familiales dans la limite d'un Smic pour un employeur du secteur non marchand, ainsi qu'une exonération de taxe sur les salaires, taxe d'apprentissage, les participations dues au titre de l'effort de construction.

N°	Base juridique	Dispositif
8	Article L.5134-120 du code du travail	<p>Un dispositif spécifique d'emploi d'avenir professeur est prévu pour faciliter l'insertion professionnelle et la promotion sociale des jeunes dans les métiers du professorat.</p> <p>Il s'adresse aux étudiants titulaires de bourses de l'enseignement supérieur inscrits en deuxième année de licence ou, le cas échéant, en troisième année de licence ou en première année de master.</p> <p>Les étudiants bénéficient d'une priorité d'accès aux emplois d'avenir professeur lorsqu'ils satisfont à la double condition cumulative suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avoir résidé pendant une durée minimale en ZUS, en ZRR, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, - avoir effectué pendant une durée minimale leurs études secondaires dans un établissement situé dans l'une de ces zones ou relevant de l'éducation prioritaire.
9	Article L.216-4 du code de la sécurité sociale	<p>Les organismes locaux du régime général de sécurité sociale des départements dont toutes les communes ont été classées en ZRR peuvent bénéficier, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, d'une caisse commune exerçant leurs missions.</p> <p>Un arrêté du 4 janvier 2014 a consacré le caractère définitif de la caisse commune de sécurité sociale de la Lozère, seul département où la mesure est appliquée.</p>
10	Article L.162-22-19 du code de la sécurité sociale	<p>Cet article prévoit que le Gouvernement présente au Parlement, chaque année, un rapport sur le champ du financement des établissements de santé (financement des missions de service public, tarification à l'activité, prise en compte des spécificités des actes, évolutions envisagées).</p> <p>Ce rapport doit également préciser les dispositions prises pour tenir compte du cas particulier des établissements de santé situés dans les zones de faible densité démographique, les zones de revitalisation rurale ou les zones de montagne.</p>
11	Article D.634-11-2 du code de la sécurité sociale	<p>Les pensionnés des professions artisanales, industrielles et commerciales ont la possibilité de cumuler leur pension de vieillesse avec l'exercice d'une activité, sous réserve que celle-ci procure des revenus inférieurs à un plafond fixé par décret. Ce dispositif s'applique à compter du 1^{er} janvier 2010.</p> <p>En ZRR et dans les ZUS, ce plafond est majoré de 100 %.</p>
12	Article L.5125-11 du code de la santé publique	<p>Cet article fixe les conditions de créations d'officines de pharmacies dans les communes. Le principe général est que l'ouverture d'une officine dans une commune doit résulter d'un transfert.</p> <p>Par dérogation, dans les communes situées en ZFU, en ZUS, en ZRU et en ZRR, l'ouverture d'une officine peut être autorisée par voie de création.</p>
13	Article L.211-2 du code de l'éducation	<p>Chaque année, les autorités compétentes de l'État arrêtent, après concertation avec la région, la structure pédagogique générale des établissements d'enseignement du second degré en tenant compte du schéma prévisionnel des formations mentionné et de la carte des formations professionnelles après concertation avec la région.</p> <p>En ZRR, l'État s'engage à mener une concertation avant toute révision de la carte des formations du second degré, soit au sein du conseil académique de l'éducation nationale, soit, pour les formations assurées en collège, au sein du conseil départemental de l'éducation nationale.</p>

N°	Base juridique	Dispositif
14	Article L.632-6 du code de l'éducation	<p>Au cours de la dernière année de leurs études, les internes en médecine ayant signé un contrat d'engagement de service public choisissent leur futur lieu d'exercice sur une liste nationale de lieux d'exercice où l'offre médicale est insuffisante ou la continuité de l'accès aux soins menacée.</p> <p>Cette liste repose en priorité sur les ZRR et les ZUS (zones urbaines sensibles).</p>
15	Article L.634-2 du code de l'éducation	<p>Au cours de la dernière année de leurs études, les étudiants en médecine dentaire ayant signé un contrat d'engagement de service public choisissent leur futur lieu d'exercice sur une liste nationale de lieux d'exercice où l'offre médicale est insuffisante ou la continuité de l'accès aux soins menacée.</p> <p>Cette liste repose en priorité sur les ZRR et les ZUS (zones urbaines sensibles).</p>
16	Article L.113-1 du code de l'éducation	<p>Les enfants peuvent être accueillis, dès l'âge de deux ans révolus, dans une école maternelle ou une classe enfantine, dans le cadre d'un dialogue organisé avec les familles.</p> <p>Cet accueil est organisé en priorité, dans la limite des places disponibles, dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer.</p>
17	Article L.112-18 du code rural et de la pêche maritime	<p>Cet article fixe les missions des sociétés d'investissement pour le développement rural en ZRR à savoir :</p> <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.
18	Article L.522-6 du code rural et de la pêche maritime	<p>Une coopérative d'utilisation de matériel agricole (CUMA) peut réaliser, dans les communes de moins de 2000 habitants, des travaux agricoles ou d'aménagement rural dans la limite d'un double plafond : le montant de ces travaux ne doit pas excéder 25 % du chiffre d'affaires annuel de la coopérative dans la limite de 10 000 euros.</p> <p>En ZRR, ce dernier plafond est porté à 15 000 euros.</p>
19	Article L.343-1 du code du tourisme	<p>Cet article définit les activités réputées agricoles et précise que les règles relatives aux activités économiques exercées par les sociétés d'investissement pour le développement rural en ZRR sont fixées par l'article L. 112-18 du code rural.</p>
20	Article L.221-5 du nouveau code forestier	<p>En ZRR, l'Office national des forêts (ONF) peut contribuer au maintien de services au public ne relevant pas de ses compétences.</p>

Source : Code concerné.

ANNEXE 4 : DISPOSITIONS NON CODIFIÉES APPLICABLES EN ZRR

N°	Base juridique	Dispositif
1	<p align="center">Article 72-1 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État <i>(introduit par l'article 25 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique)</i></p>	<p>Afin d'assurer la présence de services publics et lorsque les besoins du service le justifient, les fonctionnaires de l'État peuvent, avec leur accord, être nommés dans des emplois permanents à temps non complet cumulés dès lors que l'un d'entre eux relève d'un service situé en ZRR.</p> <p>Cette mesure a été abrogée par l'article 14 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, qui a mis en place un dispositif de droit commun, non spécifique aux ZRR.</p> <p>L'article 14 précité prévoit ainsi qu'à titre expérimental et pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, les fonctionnaires de l'État peuvent, lorsque les besoins du service le justifient et sous réserve de leur accord, être nommés dans des emplois permanents à temps non complet cumulés relevant des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics de l'État et des collectivités territoriales, ainsi que des établissements relevant de la fonction publique hospitalière.</p>
2	<p align="center">Article 38 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom <i>(introduit par l'article 3 de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales)</i></p>	<p>Cet article crée dans chaque département, une commission départementale de présence postale territoriale, composée d'élus et chargée de mettre en œuvre une concertation locale sur les projets d'évolution du réseau de La Poste.</p> <p>Cette commission est notamment chargée de proposer une répartition de la dotation du fonds postal national de péréquation territoriale, destiné à financer le coût du maillage territorial complémentaire, en prenant en compte les zones de montagne, les ZRR et les ZUS.</p>
3	<p align="center">Article 20 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire <i>(modifié par l'article 7 de la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications)</i> <i>NB : l'article 20 de la loi n° 95-115 a été abrogé par l'article 11 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire</i></p>	<p>L'article 20 de la loi n° 95-115 est abrogé depuis le 29 juin 1999.</p> <p>Il prévoyait l'établissement d'un schéma des télécommunications, visant à organiser le développement des réseaux de télécommunications, notamment des réseaux interactifs à haut débit. Ces derniers devaient couvrir, à l'horizon 2015, la totalité du territoire, être accessible à l'ensemble de la population, des entreprises et des collectivités territoriales et offrir des services équitablement répartis et disponibles, notamment dans les zones rurales.</p> <p>Ce schéma des télécommunications devait déterminer les moyens nécessaires pour que les établissements d'enseignement (collèges, lycées et universités) aient accès au réseau numérique et aux services en ligne. Un accès à ces services moyennant un tarif préférentiel devait être étudié pour les établissements d'enseignement en ZRR ou en ZRU, ainsi que pour ceux situés dans les départements dont plus de 50 % du territoire est classé en ZRR.</p> <p>L'article 18 de la loi n° 95-115 (résultant de l'article 11 de la loi n°99-533) ne fait plus référence désormais aux ZRR :</p> <p>Le schéma de services collectifs de l'information et de la communication fixe les conditions dans lesquelles est assurée l'égalité d'accès à ces services. Il définit les objectifs de développement de l'accès à ces services et de leurs usages sur l'ensemble du territoire, dans le respect des dispositions sur le service universel et les services obligatoires des télécommunications. [...] Il détermine les moyens nécessaires pour promouvoir l'usage des technologies de l'information et de la communication au sein des établissements d'enseignement scolaire et supérieur et de formation professionnelle. [...]</p>

N°	Base juridique	Dispositif
4	<p>Article 29 de la loi n° 95-115 précitée (modifié par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'article 30 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, - l'article 106 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, - l'article 128 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie) 	<p>Cet article porte sur le maintien des services publics sur l'ensemble du territoire. Depuis la loi n 2005-157, il ne comporte plus de dispositions spécifiques aux ZRR.</p> <p>Il est ainsi prévu que, pour assurer l'égal accès de tous aux services publics, l'État établit les objectifs d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers que tout organisme chargé d'un service public doit prendre en compte.</p> <p>Sans préjudice de l'autonomie de gestion propre à chaque organisme, le représentant de l'État dans le département, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, initie toute action visant à garantir que l'offre d'accès aux services publics est adaptée aux caractéristiques des territoires, concourt à leur attractivité et au maintien de leurs équilibres.</p> <p>Il est ainsi informé de tout projet de réorganisation des services publics et peut mener une concertation au plan local sur ledit projet. Si celui-ci s'avère incompatible avec les objectifs de qualité de service et d'aménagement du territoire fixés par l'État au niveau national, des mesures « appropriées » doivent être mises en œuvre pour respecter ces objectifs.</p> <p>Il est enfin prévu que, lorsqu'un projet de restructuration de service ou d'établissement public de l'État peut avoir des conséquences significatives sur l'équilibre économique d'un bassin d'emploi, le représentant de l'État dans le département diligente la réalisation d'une étude d'impact. Celle-ci doit mentionner les actions d'accompagnement et les mesures de revitalisation envisageables.</p>
5	<p>Article 29-1 de la loi n° 95-115 précitée (introduit par l'article 30 de la loi n° 99-533 précitée et modifié par l'article 119 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit)</p>	<p>Cet article ne concerne pas spécifiquement les ZRR.</p> <p>Il est prévu que, pour répondre aux attentes des usagers en matière d'accessibilité et de proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural, que l'État, les collectivités territoriales et tout organisme chargé d'une mission de service public peuvent mettre, par convention, leurs moyens en commun.</p> <p>Cette mise en commun peut notamment prendre la forme de maisons des services publics, afin d'offrir aux usagers un accès simple, en un lieu unique, à plusieurs services publics ou se traduire proposition de résolution une convention entre les organismes concernés pour assurer la présence de services publics de proximité.</p>
6	<p>Article 52 de la loi n° 95-115 précitée (introduit par l'article 4 de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville)</p>	<p>L'État compense, chaque année, 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.</p>
7	<p>Article 61 de la loi n° 95-115 précitée (modifié par l'article 13 de la loi n° 2005-157 précitée)</p>	<p>Cet article édicte un principe général : 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>À ce titre, les ZRR sont prises en compte dans les schémas de services collectifs et les schémas interrégionaux</p>

N°	Base juridique	Dispositif
		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 .
8	Article 62 de la loi n° 95-115 précitée	Les concours financiers de l'État à la réhabilitation de l'habitat ancien sont attribués 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.
9	Article 63 de la loi n° 95-115 précitée <i>(modifié par l'article 4 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux)</i>	En ZRR, l'État peut conclure avec le département une convention particulière de revitalisation rurale . Les régions sont associées à ces conventions. Ces conventions ont 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.
10	Article 30-IV de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire <i>(modifié par l'article 28 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations)</i>	Afin de favoriser le développement des maisons des services publics ou lorsque des collectivités territoriales apportent par convention leur concours au fonctionnement de services publics , l'État rembourse aux collectivités territoriales concernées tout ou partie des rémunérations et des charges directes ou indirectes liées à la mise à disposition de personnels et de locaux, dès lors que ces services publics sont situés en ZRR ou en ZUS .
11	Articles 30 et 30-1 de la loi n° 2 000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations <i>(l'article 30-1 a été introduit par l'article 105 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux)</i>	Une convention peut être conclue par une personne morale chargée d'une mission de service public avec l'État, une collectivité territoriale ou une autre personne morale chargée d'une mission de service public afin de maintenir la présence d'un service public de proximité . Cette convention précise les obligations réciproques des parties contractantes dans l'organisation et la mise en œuvre du service, sa durée, qui ne peut être inférieure à trois ans, les moyens humains, matériels et financiers mis à disposition par les différentes parties. En ZRR et en ZRU, cette convention indique également les montants que l'État rembourse aux collectivités territoriales lorsque celles-ci apportent par convention leur concours au fonctionnement de services publics, afin de couvrir tout ou partie des rémunérations et des charges liées à la mise à disposition de personnels et de locaux.
12	Article 6 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux	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, est tenu 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.

Source : Légifrance et Datar.

ANNEXE 5 : TRAVAUX DE SIMULATION SUR LE ZONAGE

● *Les hypothèses de base des simulations*

Le commissariat général à l'égalité des territoires diverses a effectué plusieurs simulations sur la base d'hypothèses faisant varier les critères utilisés pour le zonage :

- la densité démographique serait maintenue mais par référence, soit à la médiane nationale des communes en France (40 habitants/km²), soit à la densité médiane nationale des EPCI (58,1 habitants/km²) ;
- le raisonnement serait basé non plus sur les communes mais sur une approche intercommunale (les **EPCI** correspondent davantage à l'échelle des services à la population, disposent de la compétence économique et peuvent défendre une logique de projet de développement territorial ou de projets d'entreprises). Ainsi peuvent être imaginés des EPCI « *fictifs* » ou « *théoriques* » – sans les villes d'une population supérieure à un certain seuil (de 7 500 à 20 000 habitants par exemple), que ce soit pour déterminer un revenu moyen ou une densité moyenne « corrigés » de l'EPCI ;
- un nouveau critère de richesse (toujours par référence à la médiane nationale ou à la médiane des revenus médians par EPCI) serait étudié : revenu par habitant, potentiel fiscal ou potentiel financier de l'EPCI.

Le potentiel fiscal correspond à la richesse naturelle des territoires hors dotations et péréquation ; défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, il est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes de la collectivité si était appliqué aux bases communales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition de ce chacun de ces impôts. Le critère de potentiel financier est un indicateur de ressources plus large que le potentiel fiscal puisqu'il prend en compte non seulement les ressources fiscales de la collectivité mais aussi certaines dotations forfaitaires de l'État ; mais il reste peu lisible et peu compréhensible par les citoyens.

● *La synthèse des résultats*

Les simulations du CGET sont très instructives sur la nature des critères à prendre en compte et sur les seuils à retenir :

- les communes sont très regroupées autour de la densité médiane des EPCI. Ce critère permet de faire varier finement le nombre potentiel de bénéficiaires – à revenu médian donné – ;
- au contraire, le critère de revenu médian est très discriminant et les effets de seuil sont importants. Pour une densité démographique donnée, une variation faible du pourcentage du revenu médian des EPCI élimine un très grand nombre de communes : par exemple, avec un taux inférieur ou égal à 90 % du revenu médian, on ne pourrait retenir qu'environ 3 500 communes dans le dispositif ;
- que le seuil d'exclusion soit de 7 500 ou de 10 000 habitants, la non-prise en compte des communes les plus importantes se traduit par une augmentation du

nombre de communes classées (1 049 dans la première hypothèse, 424 dans la seconde) puisque l'exclusion des bourgs-centres fait baisser sensiblement la densité de l'EPCI et fait rentrer dans le zonage de nouvelles intercommunalités ; mais c'est seulement dans la seconde hypothèse qu'est constatée une baisse – certes faible – de la population totale concernée (environ 15 000 habitants) ;

Les résultats des simulations du CGET concernant la recherche d'un critère de richesse, revenu par habitant, potentiel fiscal ou potentiel financier de l'EPCI ont permis de dégager une conclusion particulièrement intéressante :

- 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 basés sur le potentiel fiscal et incluant les quatre taxes directes ;
- l'idée d'inclure automatiquement en ZRR tous les petits villages doit être abandonnée pour deux raisons ; d'abord parce qu'en fait, le critère de densité permet de les inclure quasiment tous, ensuite parce que le calcul du revenu par habitant y est techniquement impossible du fait du secret fiscal.

Les simulations du CGET sur la densité démographique et la richesse des territoires sont basées sur l'utilisation des médianes, calculées voire recalculées au niveau des EPCI. Par souci de simplicité et de clarté, vos rapporteurs privilégieront la référence à la moyenne nationale pour le critère de densité démographique et au revenu médian national pour le critère de richesse.

**EXEMPLE DE SIMULATION À REVENU DONNÉ. VARIATION DU NOMBRE DE COMMUNES
ET DU NOMBRE D'HABITANTS EN FONCTION DU SEUIL DE DENSITÉ**

Seuil de densité		Nombre d'EPCI classés	Nombre de communes	Nombre d'habitants
80 %	EPCI entier	663	11 832	5 200 780
	EPCI sans les communes de plus de 10 000 hab	706	12 291	5 356 785
	EPCI sans les communes de plus de 7 500 hab	732	12 841	5 594 939
75 %	EPCI entier	642	11 401	4 938 230
	EPCI sans les communes de plus de 10 000 hab	684	11 930	5 127 355
	EPCI sans les communes de plus de 7 500 hab	708	12 424	5 328 700
70 %	EPCI entier	613	10 988	4 653 234
	EPCI sans les communes de plus de 10 000 hab	652	11 470	4 792 059
	EPCI sans les communes de plus de 7 500 hab	672	11 807	4 927 510
65 %	EPCI entier	568	10 022	4 136 563
	EPCI sans les communes de plus de 10 000 hab	604	10 447	4 211 904
	EPCI sans les communes de plus de 7 500 hab	620	10 655	4 322 182
60 %	EPCI entier	528	9 028	3 609 353
	EPCI sans les communes de plus de 10 000 hab	563	9450	3 680 809
	EPCI sans les communes de plus de 7 500 hab	579	9846	3 860 337

Source : CGET

ANNEXE 6 : TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

• La **Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux** (DETR) est destinée à subventionner les dépenses d'équipement des communes et des EPCI à fiscalité propre situés en milieu rural. Elle a été instaurée en loi de finances pour 2011 pour subventionner les dépenses d'équipement des communes et des EPCI à fiscalité propre situés en milieu rural. Elle résulte de la fusion de la Dotation Globale d'Équipement (DGE) des communes et de la Dotation de Développement Rural (DDR). La mise en place d'une dotation unique avait pour objectif de simplifier les critères d'éligibilité, ainsi que les modalités de calcul et de gestion, des enveloppes départementales et d'accroître l'effet de levier au profit des territoires ruraux.

En application de l'article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes répondant à certaines conditions démographiques et de richesse fiscale peuvent bénéficier de la DETR. Sont éligibles à cette dotation, les communes remplissant les conditions suivantes :

- celles dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;
- celles dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole (3 500 habitants dans les départements d'outre-mer) et n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole (35 000 habitants dans les départements d'outre-mer) et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes des départements de métropole et d'outre-mer dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants.
- Sont éligibles à la DETR les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre remplissant toutes les conditions suivantes : avoir une population qui n'excède pas 50 000 habitants (métropole et départements d'outre-mer) ; un territoire d'un seul tenant et sans enclave ; absence de commune membre de plus de 15 000 habitants.

Enfin, sont éligibles, à titre dérogatoire, les EPCI éligibles en 2010 à la DGE des communes ou à la DDR, les syndicats mixtes de moins de 60 000 habitants composés d'EPCI et de communes, les syndicats de communes de moins de 60 000 habitants et les communes nouvelles dont au moins une ancienne commune était éligible à la DETR ou dont la formation s'est faite par groupement de toutes les communes d'un même EPCI.

Pour 2014, ses crédits s'élèvent à 616 millions d'euros (en autorisation d'engagements). Ils sont répartis entre les communes et les EPCI à fiscalité propre éligibles et gérés par le préfet du département conformément à une note d'information annuelle du directeur général des collectivités locales. Celle-ci a ainsi fixé pour 2014 quatre types de dépenses à privilégier :

- les créations de maisons de services au public (MSAP), afin de faciliter les démarches des usagers dans les territoires ruraux ;
- les casernes de gendarmerie,
- la mise en œuvre du plan national d'adaptation de la France au changement climatique (PNACC),
- la mise en accessibilité des établissements recevant du public.

L'objet de la DETR étant définie par circulaire, il appartiendra au Gouvernement de donner suite à cette proposition, qui ne nécessite pas de modification législative.

• le **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)** vise à financer les actions qui concourent à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

Le FNADT est composé de deux sections :

– une section générale, qui comprend notamment le soutien apporté aux différentes structures du réseau du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), créé par le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 et qui a succédé à la DATAR, l'assistance technique des programmes européens, et le financement d'engagements pris par le Gouvernement en comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) ;

– une section locale, déconcentrée au niveau du préfet de région, elle-même subdivisée en deux parties, l'une contractualisée, l'autre non.

La partie contractualisée permet de soutenir des opérations inscrites dans le cadre des contrats de projets État-Région pour accompagner la montée en puissance des projets de territoires, des politiques de développement spécifique inscrites dans un cadre régional, des programmes interrégionaux contractualisés. Son montant était de 121,9 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2014. Bien que les prochains contrats de plan, signés à partir de cet automne, ne prévoient pas de fléchage particulier, seront rendus possibles les volets adaptés aux territoires qui souffrent d'un déficit de services au public.

La partie non contractualisée (section locale libre ou hors CPER) permet d'attribuer des subventions à des projets d'accompagnement des restructurations industrielles, de contribuer à la modernisation et de l'amélioration de services publics locaux, de participer à des opérations d'aménagement et de développement durable promues les acteurs locaux. Son montant était de 85,1 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2014.

• le **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)** ⁽¹⁾, destiné à venir en aide aux services commerciaux et artisanaux de proximité situés en milieu rural, dans les zones de montagne, dans les halles et marchés ainsi que dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les dotations du FISAC s'élèvent, en 2014, à 20 millions d'euros.

Les dotations relatives au FISAC sont inscrites au budget de l'État. À ce titre, les demandes de subvention doivent actuellement être adressées à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui procède à une première instruction avant de les transmettre pour examen à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) qui soumet à la signature du ministre chargé du commerce les décisions d'attribution de subventions.

(1) Le Fisac a été profondément révisé dans le cadre de l'article 61 de la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, afin notamment de passer à une logique d'appel à projets.

ANNEXE 7 : MESURES DE SIMPLIFICATION DES NORMES

- *Le rapport de Thierry Mandon*

M. Thierry Mandon, député, a été chargé d'une mission sur la simplification de l'environnement réglementaire, administratif et fiscal des entreprises visant à définir, en étroite collaboration avec celles-ci, une méthode systématique, exhaustive et de long terme pour construire une démarche et un programme de simplification de l'environnement des entreprises. Son rapport, intitulé « Mieux simplifier », a été remis au Gouvernement le 7 juillet 2013. Il retrace un bilan des « bonnes pratiques » étrangères, détermine une démarche de simplification « collaborative » à suivre et identifie 21 chantiers au titre d'un programme triennal de simplification à mener sur 2013-2016.

Le 23 octobre 2013, le Gouvernement a, par ailleurs, annoncé que « *pour renforcer l'organisation au service de la simplification, Guillaume Poitrinal, chef d'entreprise, et Thierry Mandon, député, sont chargés de suivre la mise en œuvre de simplification au profit des entreprises et d'en réaliser un bilan régulier qui sera rendu public* ». Une organisation « dédiée » à cette politique a été mise en place avec la création, le 9 janvier 2014, d'un Conseil de la simplification, co-présidés par MM. Mandon et Poitrinal : ce conseil est chargé d'assurer le dialogue avec le monde économique, de suivre les réalisations du programme, de contribuer à en faire connaître les résultats et de faire toute proposition nouvelle en matière de simplification. L'objectif clairement affiché est d'accélérer la mise en œuvre du programme français de simplifications en faveur des entreprises.

- Le 14 avril 2014, le Conseil de simplification a annoncé **50 premières mesures de simplification** pour les entreprises. Elles s'inscrivent dans le cadre du volet non financier du pacte de responsabilité et feront l'objet d'une loi d'habilitation en vue d'être applicables au plus tard au 31 décembre 2014. Plusieurs sont de nature à impacter favorablement la vie des entreprises situées en ZRR, telles que :

- l'allègement des autorisations préalables à la création d'entreprise et la possibilité de créer son entreprise « avec un seul document en un seul lieu »,

- le développement du titre emploi service entreprises (TESE) pour simplifier les démarches d'embauche des TPE,

- la simplification des fiches de paie,

- la simplification des déclarations sociales, via la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) générée automatiquement via le logiciel de paie,

- l'introduction de déclarations comptables simplifiées pour les PME et TPE,

- l'extension du « rescrit » à d'autres domaines que le champ fiscal, afin d'interroger en amont l'administration, dont la prise de position sera alors opposable juridiquement,

- la désignation de « facilitateurs » de projets au niveau local, afin de régler les situations de blocage avec l'administration,

- la publication de la réglementation applicable aux entreprises sur un site Internet unique.

Le Conseil pour la simplification pour les entreprises a également proposé de mettre en place un comité d'entrepreneurs, composé d'experts, afin de contre-expertiser chaque nouveau texte ayant une incidence financière significative pour les entreprises. À l'image des systèmes en vigueur au Royaume-Uni, en Allemagne et aux Pays-Bas, ce comité a pour mission d'évaluer l'impact de toute nouvelle mesure touchant à la vie des entreprises. Inspiré de la règle britannique du « one in, one out », chaque nouveau coût devra être compensé par une réduction au moins équivalente.

- *Propositions du rapport d'Alain Lambert et de Jean-Claude Boulard*

Plusieurs des propositions de ce rapport sont de nature à s'appliquer aux communes situées en ZRR. S'agissant du stock de normes applicables, les rapporteurs ont effet présenté les propositions suivantes :

- le principe d'une interprétation facilitatrice de l'application des normes vise à raisonner en termes d'objectif à atteindre. Cette proposition a vocation à s'appliquer au domaine de l'accessibilité et est de nature à réduire les dépenses des communes situées en ZRR ;

- la désignation des préfets des départements comme interprète des normes et le renforcement de leur rôle de conseil pourraient être une source d'assouplissement des normes ;

- l'ouverture du chantier de la modulation du stock des normes, sous réserve d'une délégation en ce sens du législateur, pourrait permettre d'adapter les mesures réglementaires d'application des lois dès lors que les objectifs fixés par ces dernières sont atteints. Là encore, cette mesure simplifierait la vie quotidienne des élus des communes situées en ZRR ;

- des mesures d'allègement des normes d'encadrement des animations extra scolaires, d'encadrement dans les crèches, d'adaptation des règles d'accessibilité dans la construction de logements neufs et, enfin, le développement de services d'accompagnement pour l'accès aux bâtiments anciens sont préconisés ;

- au titre du réexamen des normes « coûteuses, inadaptées ou inapplicables », la mission mentionne la nécessité de « revisiter » les conditions d'application de la loi du 11 février 2005 sur l'accessibilité, afin de transformer en objectifs à atteindre les prescriptions du législateur, et celles de la loi Grenelle 2 du 11 juillet 2010, afin de lutter contre « la grenellisation » des normes d'urbanisme.

Concernant les flux de nouvelles normes, les dispositifs suivants pourraient impacter le développement économique des communes situées en ZRR, en leur permettant de disposer de marges de manœuvre financières :

- l'introduction dans la Constitution d'un « principe de proportionnalité », qui implique l'adéquation des moyens au but recherché, constituerait un frein à des normes manifestement disproportionnées, voire excessives comme on peut l'observer dans les territoires ruraux, et pourrait ouvrir la voie à des modalités différenciées d'application des normes ;

- la sécurisation des normes « à élaboration lente » permettrait d'éviter l'annulation de documents tels que les actes d'urbanisme ou les permis de construire pour vice de forme, en donnant un délai à l'autorité compétente pour les vices de forme dont lesdits actes sont entachés. Cette évolution serait une source de gain sensible pour les territoires ruraux les plus fragiles, qui ne disposent souvent pas des moyens humains pour gérer ce genre de situations ;

– l’instauration de phases d’expérimentation, d’évaluation et d’adaptation des normes, permettrait de juger réellement de leur pertinence ;

– la réalisation d’études d’impact ex-post des normes réglementaires vise à inciter les collectivités territoriales à faire remonter les difficultés rencontrées sur le terrain et à conduire les ministères à suivre l’exécution des normes dont ils sont chargés.

Ces adaptations seraient décidées, sous l’autorité du Préfet, dans le cadre d’une commission départementale de simplification *ad hoc* et mises en œuvre pendant la durée du classement en ZRR des territoires concernés. Au terme de cette période, un bilan en serait dressé, afin de se prononcer sur la reconduction de cette expérimentation, que les territoires concernés conservent ou non le bénéfice de leur classement en ZRR.

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT MANDON

Sept préconisations

1. Engager une démarche de simplification collaborative à partir des attentes exprimées par les entreprises et co-produite avec elles, en lieu et place d'un processus administratif de simplification.
2. Fixer des objectifs planifiés sur trois années (programme triennal) pour supprimer 80 % des coûts des entreprises liés à la complexité et à la lenteur des procédures, tout en simplifiant le travail des administrations.
3. Organiser un pilotage unique au plus près du Premier ministre, sous la forme d'un GIP de simplification.
4. Mettre en place un outil adapté à la stratégie préconisée et structurant durablement la démarche partenariale.
5. Associer le Parlement à la simplification dans le cadre du programme « Mieux légiférer ».
6. Faire évaluer chaque année par la Cour des comptes l'efficacité du plan d'actions annuel déclinant le programme triennal.
7. Mettre en place les outils de communication participatifs pour associer les usagers au chantier de la simplification.

21 chantiers ouverts au titre du programme triennal de simplification

1. Créer ou reprendre une entreprise
2. Répondre aux marchés publics
3. Accéder aux aides publiques
4. Répondre aux obligations comptables et fiscales
5. Organiser la vie sociale de l'entreprise
6. Importer et exporter
7. Vivre au quotidien
8. Construire et aménager
9. Prendre en compte les nouvelles réglementations
10. Se mettre en conformité avec les normes et mesures environnementales
11. Mieux produire
12. Alléger les procédures du crédit d'impôt recherche
13. Accélérer le développement de l'usage de la facture électronique.
14. Étendre et renforcer le rescrit.
15. Fusionner les régimes micro BIC/BNC en un régime unique.
16. Organiser une enquête publique unique.
17. Simplifier la planification urbaine et l'aménagement opérationnel.
18. Recentrer et fusionner les seuils.
19. Réformer les plus-values de cession.
20. Encadrer les procédures administratives par des délais.
21. Réduire la redondance des informations demandées aux entreprises.

**PROPOSITIONS PRÉSENTÉES DANS LE CADRE DU RAPPORT DE LA MISSION
DE LUTTE CONTRE L'INFLATION NORMATIVE**

I. Propositions visant à alléger le stock de normes

INTERPRÉTER
1. Diffuser une instruction sur « L'interprétation Facilitatrice des Normes »
2. Désigner les préfets de département pour l'interprétation des normes
3. Créer auprès des préfets de département une instance de débat contradictoire sur l'interprétation des normes
4. Prévoir une nouvelle procédure d'appel sur l'avis conforme de l'Architecte des Bâtiments de France
5. Neutraliser un foyer d'interprétation rigide des normes en transférant la compétence d'interprétation des DREAL ⁽¹⁾ vers les DDT ⁽²⁾
6. Faire des préfets de département l'autorité environnementale territoriale
7. Passer du contrôle de légalité au conseil en interprétation
ABROGER
1. Abroger les normes figurant sur le podium de l'absurdité pour montrer que l'abrogation est possible lorsque l'absurdité est établie
2. Soumettre à débat une liste de normes susceptibles d'abrogation
ADAPTER OU ALLÉGER
1. Introduire un droit à la modulation
2. Recourir à la procédure des ordonnances pour alléger le stock
3. Alléger les normes d'encadrement pour les animations extra-scolaires
4. Encadrer les normes et procédures en matière de fouilles
5. Alléger les normes d'encadrement dans les crèches
6. Adapter les règles d'accessibilité dans la construction de logements neufs
7. Admettre qu'une assistance des personnes peut répondre à une obligation d'accessibilité
REVISITER LES NORMES
1. Revisiter les lois
2. Prévoir une clause de revoyure normative
3. Rendre la Commission Consultative d'Évolution des Normes compétentes pour examiner le stock
4. Lancer un premier programme de réexamen
FREINER LES EXCÈS NORMATIFS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES
1. Encadrer les normes à impact financier
2. Décréter une pause sur toutes les nouvelles normes
3. Renforcer le rôle des élus plutôt que leur nombre dans le fonctionnement de la CERFRES ⁽³⁾
4. Harmoniser les normes pour favoriser l'usage polyvalent des équipements
5. Demander aux Présidents des Fédérations de ne pas subdéléguer les décisions de déclassement de leurs équipements

(1) Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

(2) Direction départementale des territoires.

(3) Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs.

METTRE DE L'ORDRE DANS LE PAYS DES SCHÉMAS ET DES ZONAGES
1. Intégrer les schémas
2. En réduire le nombre
3. Créer le schéma directeur des droits à l'initiative, à l'adaptation, à l'aléa et à l'improvisation
4. Réduire les zonages
DÉCLASSER
1. Délégaliser massivement par application de l'article 37 de la Constitution
2. Reprendre en main la production normative
SAVOIR QUI PRESCRIT ET QUI PAYE
1. Esquisser le principe dormeur payeur
2. Obliger le créateur de norme à identifier ses impacts financiers
NETTOYER LES NORMES EUROPÉENNES
1. Alléger les procédures pour les Marchés Publics
2. Réconcilier le monde agricole avec les normes
3. Remédier aux excès de contrôle
VEILLER
1. Mettre en place une cellule de veille sur les normes pouvant dérapier

II. Propositions visant à réduire le flux de normes

MODERNISER NOTRE DROIT
1. Instaurer le principe de proportionnalité
2. Insérer le principe de sécurité juridique
3. Sécuriser les normes à élaboration lente
4. Dépénaliser le domaine des normes
5. Tempérer le principe de précaution et réhabiliter le droit au risque
6. Valoriser la norme contractuelle
7. Instaurer des « normes recommandation »
8. Instaurer un « rescrit normes » pour les collectivités locales
9. Créer un « médiateur de la norme » en l'État et les collectivités locales
10. Renverser la logique de la décision implicite
11. Éviter d'ajouter des dispositions nationales au droit communautaire ou international
12. Respecter le moratoire des normes
PRÉVENIR LE RETOUR DE L'INTEMPÉRANCE NORMATIVE
1. Mettre en place des objectifs de révision du corpus juridique
2. Lier l'adoption d'une nouvelle norme à l'abrogation d'une autre
3. Produire un état annuel du flux des normes
4. Réaliser des études d'impact ex post des normes réglementaires
5. S'inspirer des expériences étrangères
6. Renforcer la formation des cadres de la fonction publique à la légistique et aux enjeux du droit
7. Rendre le respect du guide de légistique obligatoire
8. Construire une pédagogie destinée aux relais d'opinion

Source : rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative.