

Délégation aux collectivités territoriales
et à la décentralisation

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

**Mission « flash » sur l'efficacité du dispositif
des zones de revitalisation rurale (ZRR)
à l'aune de la politique européenne**

**Communication de Mesdames Anne BLANC
et Véronique LOUWAGIE, députées**

—

Mercredi 28 novembre 2018

13h30

Sommaire

1. Le dispositif des ZRR : un dispositif complexe et à l'efficacité incertaine, auquel les collectivités demeurent très attachées mais pour lequel se pose la question de l'après 2020	9
1.1. La définition des critères de classement est complexe et toujours discutée	9
1.2. Le classement en ZRR : un classement à effets multiples très désiré par les élus des territoires ruraux	23
1.3. Un coût relativement limité, mais pour une efficacité plus qu'incertaine	30
1.4. Au-delà de la question de l'efficacité, le classement en ZRR revêt une dimension psychologique forte.....	48
2. La politique de cohésion européenne : une chance à saisir pour développer l'attractivité des territoires ruraux	50
2.1. Une politique fondatrice de la construction européenne, qui a produit des résultats indéniables en termes de renforcement de la cohésion européenne	53
2.2. La réforme de la politique de cohésion ouvre des opportunités à saisir pour renforcer l'attractivité des territoires ruraux français	58
ANNEXES.....	77
Annexe 1 : Synthèse des recommandations	77
Annexe 2 : Exonérations fiscales et sociales en ZRR : présentation synthétique, coût et nombre de bénéficiaires	78
Annexe 3 : Ensemble des dispositions, autres que les exonérations fiscales et sociales, applicables en ZRR.....	84
Annexe 4 : Personnes entendues par les rapporteurs	88
Annexe 5 : Déplacements effectués par les rapporteurs	92

Monsieur le président,

Chers collègues,

Après un peu plus de 4 mois de travail, de nombreuses auditions et plusieurs déplacements sur le terrain¹ nécessaires pour traiter un sujet techniquement difficile et politiquement sensible, nous vous présentons aujourd'hui les conclusions de la mission flash dont la Délégation nous a chargées, en juin dernier, sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) à l'aune de la politique européenne.

La première question soulevée par cette mission est la question, récurrente depuis plusieurs années, de l'efficacité du dispositif : quelle est l'efficacité *réelle* du dispositif des ZRR ? Ce dispositif, créé en 1995 par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, a pour objet de permettre de mener des « *politiques renforcées et différenciées de développement (...) dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux* » 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.

¹ Voir, en annexes, la liste des auditions et les personnes rencontrées dans le cadre des déplacements à Rodez, Alençon et Bruxelles.

² Articles 42 et 61 de la [loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire](#)

Or l'efficacité réelle du dispositif des ZRR – dispositif complexe et composite, nous y reviendrons – est, depuis plusieurs années, très discutée. Et, au vu de la situation de grande souffrance de nombre de territoires ruraux, il est clair que ce dispositif n'a pas, loin s'en faut, atteint tous les objectifs qui lui étaient assignés.

Pour autant, les élus locaux y restent particulièrement attachés, et il ne faut pas traiter cet attachement avec légèreté : l'existence même d'un dispositif ZRR et le classement de leur commune en ZRR sont souvent perçus par les élus concernés comme une reconnaissance des difficultés, de la souffrance des territoires ruraux en général et de leur territoire en particulier, et ce alors même qu'ils reconnaissent généralement que le dispositif est peu lisible et peu efficace.

Mais, la mission qui nous a été confiée ne se limitait pas à cette seule question de l'efficacité du dispositif des ZRR, qui a déjà été traitée par de précédents travaux, notamment parlementaires, avec des conclusions convergentes d'une efficacité toute relative de ce dispositif – nous y reviendrons plus en détail. Au-delà, donc, de la seule question de l'efficacité du dispositif ZRR, nous étions invitées à examiner cette question « à l'aune de la politique européenne ».

Pourquoi un tel rapprochement entre ZRR et politique européenne, peut-on s'interroger, alors que le dispositif ZRR est un dispositif spécifiquement national qui ne soulève *a priori* pas d'enjeu européen particulier – sa conformité au droit européen ne posant, notamment, aucune difficulté ?

Ce rapprochement, à première vue insolite, est parti d'un constat : celui d'une **concordance des calendriers à venir entre le dispositif ZRR, d'une part, et la politique européenne de cohésion,** d'autre part – concordance de calendrier qui est apparue au Bureau de la Délégation, lorsqu'il a créé cette mission, à la fois comme un risque et une chance à saisir.

En effet, en 2020, interviendront trois échéances :

- **Pour les ZRR, 2020 sera l'année où le principal dispositif d'exonération fiscale prévu en ZRR – l'exonération d'impôt sur le revenu (IR) ou d'impôt sur les sociétés (IS) pour les activités économiques créées ou reprises sur ces territoires – prendra fin, au 31 décembre,** s'il n'est pas expressément renouvelé par le législateur³ ;
- Toujours pour les ZRR, **2020 sera également une année où 4 000 communes⁴ devraient sortir du classement ZRR :** le nombre de communes classées passerait alors de près de 18 000 à 14 000, du fait de l'entrée en vigueur effective de nouveaux critères de classement votés en 2015 et de l'arrivée à leur terme, au 30 juin 2020, de mesures temporaires, votées en 2016 et 2017, pour maintenir les effets du classement pour les communes sortantes ;

³ Article 44 quinquies du code général des impôts : « I. – Dans les zones de revitalisation rurale mentionnées à l'article 1465 A, les entreprises qui sont créées ou reprises entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020, soumises de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition de leurs résultats et qui exercent une activité industrielle, commerciale, artisanale au sens de l'article 34 ou professionnelle au sens du 1 de l'article 92, sont exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices réalisés, à l'exclusion des plus-values constatées lors de la réévaluation des éléments d'actif, jusqu'au terme du cinquante-neuvième mois suivant celui de leur création ou de leur reprise et déclarés selon les modalités prévues à l'article 53 A. (...) »

⁴ 4 074 précisément.

- Enfin, **pour la politique européenne de cohésion, 2020 sera l'année de la fin de la programmation actuelle qui a couru de 2014 à 2020**, programmation marquée en France par un démarrage difficile dans un contexte de transfert partiel aux régions de la compétence de gestion des fonds de cette politique, **mais aussi l'année où se finalisera la mise en place de la nouvelle programmation 2021-2027**. Or, les acteurs locaux le savent bien : les fonds européens de la politique de cohésion peuvent être des appuis importants, décisifs même, pour bon nombre de projets locaux destinés à renforcer l'attractivité des territoires, mais qui restent trop souvent difficiles à mobiliser.

Compte tenu de cette triple échéance à venir en 2020, il est apparu intéressant de traiter le sujet des ZRR à l'aune de la politique européenne – avec, en arrière-plan, l'idée que cette politique européenne, et particulièrement la politique de cohésion, peut être un moyen de donner un nouveau souffle à la nécessaire politique de revitalisation de nos territoires ruraux. Plutôt que de ne voir, dans l'année 2020, que le risque et les difficultés à venir liées à la fin du dispositif d'exonération fiscale en ZRR et à la sortie du classement de 4 000 communes, l'entrée dans une nouvelle phase de programmation de la politique de cohésion peut permettre de transformer l'échéance de 2020 en une chance pour les territoires ruraux, en en faisant un tremplin pour leur développement.

Avant d'en venir, de façon plus détaillée, à notre bilan de l'efficacité du dispositif ZRR, à nos constats sur la politique européenne de cohésion et à nos préconisations, il nous paraît nécessaire de préciser au préalable, que notre travail doit être lu et jugé dans sa globalité, et pas en se focalisant sur ce que nous proposons de « retirer » aux ZRR. Oui, nous proposerons de modifier ou supprimer certaines mesures actuelles du dispositif ZRR – mesures auxquelles les élus locaux sont parfois très attachés – sur la base du constat de leur inefficacité, mais nous proposerons aussi de mettre en œuvre de nouveaux outils, de nouvelles mesures tendant à une véritable revitalisation de nos territoires ruraux en souffrance.

L'expérience des précédentes réformes – ou tentatives de réforme – du dispositif des ZRR nous apprend, en effet, que lorsque l'on propose de supprimer tel ou tel dispositif perçu comme favorable aux territoires ruraux, le débat tend généralement à être simplifié à l'extrême, pour ne pas dire caricaturé, en une question binaire : « Êtes-vous pour ou contre le développement des territoires ruraux ? »⁵.

Or le débat n'est évidemment pas celui-là, et ne peut pas être posé en ces termes. En tant qu'élus de territoires ruraux, mais aussi plus largement en tant qu'élus de la Nation soucieuses d'un développement harmonieux de nos différents territoires, nous sommes

⁵ Voir, par exemple, les débats en séance publique à l'Assemblée nationale sur l'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, deuxième séance du 21 octobre 2015, [Journal officiel Débats Assemblée nationale](#), pages 8557 et suivantes.

évidemment favorables au développement des territoires ruraux, et favorables à une discrimination positive en faveur de ces territoires, plus que jamais nécessaire au vu des difficultés vécues par leurs habitants. Mais cet attachement au développement des territoires ruraux ne doit pas empêcher d'examiner, lucidement et honnêtement, l'efficacité réelle du dispositif, et de proposer de supprimer ce qui ne marche pas pour le remplacer par des mesures plus efficaces.

Nous souhaitons et demandons donc, d'abord dans l'enceinte de la Délégation mais aussi, ensuite, à l'extérieur de cette enceinte, que nos propositions soient examinées comme un tout cohérent, comme une nouvelle politique globale de revitalisation des territoires ruraux. Nous pensons que ce débat ne doit pas être abordé, par nous-mêmes aussi bien que par les élus des territoires ruraux, d'une façon uniquement défensive, en étant « arc-boutés » sur des mesures prétendument favorables aux territoires ruraux mais qui sont, en réalité, devenues des chimères qui ne leur apportent rien en termes de développement, ou si peu. A l'inverse, et c'est ce qui sous-tend l'ensemble de nos propositions, nous invitons chacun à lire ces propositions et à aborder ce débat avec le souci d'aller de l'avant, dans l'intérêt véritable des territoires ruraux, pour refonder une politique de revitalisation des territoires ruraux qui puisse être véritablement efficace.

1. Le dispositif des ZRR : un dispositif complexe et à l'efficacité incertaine, auquel les collectivités demeurent très attachées mais pour lequel se pose la question de l'après 2020

Le dispositif des ZRR est un dispositif complexe, tant par la définition de ses critères que par ses effets. Son efficacité est très incertaine, ce qui n'empêche pas les élus locaux d'y être attachés. C'est à l'aune de ces différents constats que son avenir au-delà de 2020 doit être examiné.

1.1. La définition des critères de classement est complexe et toujours discutée

a) Des critères de classement qui ont beaucoup évolué

Les critères de classement en ZRR sont fixés à l'article 1465 A du code général des impôts – emplacement justifié, à l'origine, par le caractère principalement fiscal du dispositif des ZRR, mais devenu aujourd'hui inadapté en raison du fait que le dispositif n'est désormais plus exclusivement, ni même principalement fiscal⁶.

Le rapport fait sous la précédente législature par Alain CALMETTE et Jean-Pierre VIGIER dans le cadre d'une mission d'information sur les ZRR⁷ rappelle, de façon très détaillée, l'évolution des critères de classement en ZRR. Il est également intéressant pour comprendre les nouveaux critères de classement applicables depuis 2015, puisque c'est sur la base des propositions qu'il formulait que ces nouveaux critères

⁶ Voir, ci-après, les développements sur les effets multiples du classement en ZRR.

⁷ [Rapport d'information \(n° 2251, XIVE législature\) de MM. Alain CALMETTE et Jean-Pierre VIGIER sur les zones de revitalisation rurale](#), octobre 2014.

ont été définis. Nous nous contenterons ici d'une présentation sommaire de l'évolution de ces critères – évolution révélatrice de l'immense difficulté de définir des critères pertinents et indiscutables pour déterminer quels sont les territoires ruraux les plus en difficulté qui, de ce fait, méritent une attention particulière des pouvoirs publics.

Les premiers critères de classement fixés en 1995 étaient, avant tout, démographiques. Pour être éligible au classement en ZRR, une commune – 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 – devait répondre aux critères suivants :

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

– et 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.

Au passage, on notera que si l'entité classée était bien la commune, l'appréciation des critères ne se faisait pas, dès l'origine, au niveau de la commune, mais à celui du canton ou de l'arrondissement. Dès lors, quand une commune était classée en ZRR, toutes les communes du canton ou de l'arrondissement auquel elle appartenait étaient donc également classées.

En 2005, ces critères ont été complétés par un **critère institutionnel d'appartenance à un EPCI**, afin d'encourager le développement de l'intercommunalité. En outre, il a également été prévu que l'appréciation des critères puisse se faire, non plus seulement au niveau de l'arrondissement ou du canton, mais aussi au niveau de l'EPCI.

Cependant, déjà conscient que ces critères soulevaient des difficultés, mais aussi craintif d'une possible « grogne » du monde rural⁸, le Gouvernement a, à partir de 2009, décidé de ne pas appliquer entièrement les critères prévus par la loi à l'occasion des différentes révisions du classement : ainsi, en 2013, s'il a été procédé à des sorties du classement pour défaut d'appartenance à un EPCI⁹, il n'a en revanche été procédé à aucune sortie pour cause de non-satisfaction des critères de densité ou socio-économiques, si bien que, comme le relevait en 2014 le rapport d'Alain CALMETTE et Jean-Pierre VIGIER, « *le nombre de communes classées en ZRR a crû mécaniquement depuis*

⁸ Le rapport CALMETTE-VIGIER précité relève que « *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* » (p. 22).

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

2009 sous l'effet de l'essor de l'intercommunalité » mais en ne reflétant plus « l'évolution démographique et socio-économique des territoires ruraux »¹⁰.

De ce fait, **14 290 communes étaient classées en ZRR en 2013**¹¹. **La proportion de communes rurales classées en ZRR était de 46,5 %** : près d'une commune rurale sur deux était donc classée en ZRR, aboutissant à un « zonage de plus en plus dilué » selon les termes employés par le même rapport CALMETTE-VIGIER¹².

Ce rapport, de même qu'un rapport d'évaluation interministérielle présenté peu avant¹³, a mis en évidence **4 défauts principaux** de ces critères de classement.

Premièrement, les critères retenus n'étaient plus pertinents, car ils ne prenaient plus en compte, ou en tout cas plus assez finement, la réalité des difficultés des territoires : ainsi de la prise en compte du taux d'actifs agricoles, qui n'est pas forcément corrélé à des difficultés, notamment pour les territoires où l'agriculture est source de richesse

¹⁰ Rapport précité, p. 21.

¹¹ Ces 14 290 communes se répartissaient, selon les critères de l'INSEE, en 13 667 communes rurales et 623 communes urbaines.

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.

¹² Rapport précité, p. 20.

¹³ [Évaluation du dispositif de revitalisation rurale](#), rapport conjoint de l'Inspection générale de l'administration, du Conseil général de l'environnement et du développement durable, du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et de l'Inspection générale des affaires sociales, juillet 2014, p. 14.

(on pense, par exemple, aux domaines viticoles du Médoc, ou au secteur de Reims...).

Deuxièmement, le renouvellement annuel du classement était peu propice à la nécessité, pour les entrepreneurs comme pour les élus, d'avoir une visibilité et une prévisibilité suffisantes dans le temps.

Troisièmement, les règles appliquées conduisaient à faire coexister au sein d'un même EPCI des communes classées et d'autres non classées. Ces disparités étaient propices à des formes de concurrence entre communes, malsaines au sein d'une même intercommunalité.

Quatrièmement, les différents niveaux territoriaux retenus pour apprécier les critères (EPCI, canton ou arrondissement selon les cas) étaient sans logique ni cohérence, ce qui aboutissait à des incohérences manifestes et des incompréhensions locales.

Partant de ce constat des lacunes des critères de classement, la loi de finances rectificative pour 2015¹⁴ a révisé ces critères sur la base de 3 principes :

1) une **appréciation des critères de classement en ZRR au niveau de l'intercommunalité**, sans distinction entre les communes la composant, afin d'éviter les effets de concurrence au sein d'une même intercommunalité, mais aussi, comme l'a souligné le Commissariat

¹⁴ Article 45.

général à l'égalité des territoires (CGET) dans la contribution qu'il nous a remise, pour tenir compte du fait que *« les ZRR sont un zonage destiné à favoriser le développement économique (artisanat et professions libérales) des territoires. Or ni le canton ni l'arrondissement ne sont des échelons d'intervention et de définition de politiques de développement économique local, au contraire de l'EPCI. »* ;

2) un **classement pluriannuel pour la durée des mandats municipaux et communautaires**, publié par un arrêté ministériel, afin de permettre aux élus de disposer d'un cadre stable ;

3) enfin, une **nouvelle définition des critères de classement** visant à révéler, de façon plus fine et plus fiable, les difficultés d'un territoire : **la densité** (critère déjà pris en compte précédemment, et donc conservé) **et la richesse des habitants** (nouveau critère), appréciés dans les deux cas par rapport à la médiane nationale des EPCI (et non plus en valeur absolue). Dorénavant, un EPCI est donc classé en ZRR si sa densité de population *et* le revenu de ses habitants sont inférieurs aux niveaux médians constatés dans l'ensemble des EPCI. Les critères antérieurs d'évolution de la population totale ou de la population active, ainsi que celui du taux d'actifs agricole, ont été abandonnés.

b) Les évolutions des critères de classement ont fait des « gagnants » et des « perdants »

Immanquablement, qui dit révision de critères de classement dit qu'il y a des « gagnants » et des « perdants ». L'application, début 2017, des nouveaux critères issus de la réforme de 2015 a conduit ¹⁵ :

- à classer en ZRR 13 890 communes, dont 10 211 communes restées classées et 3 679 communes nouvellement classées ;
- et à faire sortir du classement en ZRR 4 074 communes ne satisfaisant pas aux nouveaux critères.

3 700 communes « gagnantes », 4 000 communes « perdantes »... mais surtout, beaucoup d'incompréhensions et de frustrations pour ces dernières, avec le sentiment dès le départ de pâtir de critères inadaptés (et ce, malgré la tentative de trouver des critères plus fiables et plus consensuels...) dont d'autres communes – qui ne leur apparaissaient pas de façon évidente comme étant dans une situation plus difficile qu'elles-mêmes – auraient, quant à elles, profité.

D'emblée, la principale difficulté qui a été dénoncée a été l'effet – sans doute pas suffisamment anticipé – d'exclusion du classement qu'a eue l'entrée en vigueur, simultanément à l'application des nouveaux critères de classement en ZRR, de la nouvelle carte intercommunale. L'agrandissement de la taille des intercommunalités

¹⁵ [Arrêté du 16 mars 2017 constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale](#), publié au *Journal officiel* le 29 mars 2017.

par l'effet de la loi NOTRE¹⁶ a abouti à des ensembles moins homogènes, avec des communes rurales en situation de grande difficulté se retrouvant intégrées à des ensembles composés de communes plus prospères ou, à tout le moins, moins en difficulté. Avec une appréciation des critères désormais faite *exclusivement* au niveau de l'EPCI, nombre de communes se sont trouvées exclues du classement en ZRR alors qu'elles-mêmes, prises isolément ou même avec tout ou partie des communes de leur ancien ensemble, auraient satisfait (et parfois de très loin) aux critères de classement...

¹⁶ La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a porté de 5 000 à 15 000 habitants, sauf exceptions (zones de montagne et insulaires), le seuil minimal de constitution des EPCI. Selon une étude de l'Assemblée des communautés de France ([Fusions 2017 – Bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés](#), juin 2018), le nombre d'EPCI à fiscalité propre est passé, entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} janvier 2017, de 2 062 à 1 266, soit une baisse de 40 %. Le nombre moyen de communes par ensemble est passé de 17 à 28.

Typologie des communes sortantes

Parmi les 4 070 communes sortantes, les travaux que le CGET nous a communiqués permettent de distinguer 3 grandes situations :

Première situation : le cas où l'ensemble des communes de l'EPCI est concerné par la sortie du classement : le facteur explicatif du non classement est alors principalement le critère du revenu des habitants.

Ce cas concerne 68 EPCI pour lesquels l'ensemble des communes de l'EPCI ne sont plus classées (soit 27 % des EPCI ayant des communes devenues non classées). Pour 65 de ces 68 EPCI, c'est le critère de revenu qui justifie le non classement. Le non-classement s'explique par le critère de densité démographique pour 3 EPCI seulement ¹⁷.

Deuxième situation : le cas où un nombre très faible de communes de l'EPCI est concerné : cette situation résulte des recompositions des périmètres des EPCI intervenues en 2017 avec une ou deux communes ayant changé d'EPCI, souvent pour rejoindre un EPCI comprenant une ville centre.

On compte ainsi 35 EPCI dont le nombre de communes sortantes est inférieur à 10.

À titre d'exemple, dans les 9 communautés d'agglomération ou de communes suivantes, comprenant de 26 à 61 communes, une seule commune est concernée par la sortie du classement : CA Ardenne Métropole, CA le Grand Chalon, CC Bugey Sud, CC de Seille et Mauchère, CA de Saintes, CC du Bassin de Pont-À-Mousson, CA Pau Béarn Pyrénées, CA de l'Auxerrois et CA Montélimar Agglomération.

Troisième situation : le cas intermédiaire, où le nombre de communes de l'EPCI concernées représente entre le tiers et les trois quarts des communes de l'EPCI : il s'agit en général des situations où il y a eu fusion entre un EPCI dont les communes étaient précédemment classées en ZRR et un EPCI dont les communes ne l'étaient pas.

Cette situation, qui est encore plus marquée pour les EPCI de grande taille (plus de 50 communes) met en évidence des disparités territoriales internes de l'EPCI.

A titre d'exemple, 72 % des communes de la CA du Pays Basque sont sortantes du classement en ZRR (114 sur 158). Cas moins extrême mais pas moins délicat, 27 % des communes de la CU du Grand Reims sont dans le même cas (39 sur 143). Dans la CC du Nord Est Béarn, c'est quasiment une commune sur deux (47 %) qui est sortante (35 sur 74).

¹⁷ Il s'agit de Rodez Agglomération (269 habitants/km²), de Mont de Marsan Agglomération (112 habitants/km²) et du Grand Verdun (96 habitants/km²).

c) Les évolutions successives des critères de classement ont suscité des incompréhensions et frustrations qui ont amené, à plusieurs reprises, le législateur et le pouvoir réglementaire à écarter ou à différer l'application des nouveaux critères qu'ils avaient eux-mêmes fixés

La publication, début 2017, de la nouvelle liste des communes classées en ZRR a suscité de vives protestations de la part d'un certain nombre des élus de ces 4 074 communes, ainsi que des associations d'élus. Ces protestations ont conduit le législateur à rechercher un dispositif transitoire pour adoucir, ou amortir, en tout cas ralentir, la sortie du dispositif ZRR.

La mise en place de ce dispositif transitoire s'est faite en 2 temps, d'abord avec la loi montagne du 28 décembre 2016 pour 1 011 communes¹⁸, puis avec la loi de finances pour 2018 pour les 3 063 autres communes sortantes¹⁹, mais avec à chaque fois le même mécanisme : les communes ne sont pas réintégrées au classement en ZRR, et demeurent donc bien hors ZRR, mais continuent à bénéficier des effets du classement jusqu'à une date fixée au 30 juin 2020.

¹⁸ Article 7 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

¹⁹ Article 27 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 issu de l'adoption, en première lecture à l'Assemblée nationale, d'un amendement de Mme Emilie Carriou et de M. Jean-René Cazeneuve, adopté par la commission des finances avant d'être adopté à l'unanimité en séance en étant soutenu par le Gouvernement.

Ceci étant, il faut rappeler que ce n'était pas la première fois, en 2016 et 2017, que les critères de classement, ou les effets du classement, ont été ainsi retouchés ou adaptés par les pouvoirs publics. Déjà en 2013, le Gouvernement avait, à l'occasion de la révision de la liste des communes classées, délibérément écarté l'application des critères socio-économiques pour maintenir dans le classement 2 018 communes ne satisfaisant plus aux critères²⁰. Le rapport d'évaluation interministérielle précité relève que le maintien de ces communes en ZRR était « *juridiquement contestable* »²¹, ce qui est un euphémisme : pris en contradiction manifeste avec les critères légaux, le classement de ces communes était en réalité illégal...

Sur ces 2 018 communes qui, en 2013, auraient dû sortir du classement en ZRR, 1 029 ont ensuite été, par application des critères de 2015, reclassées en ZRR en 2017 : leur classement *contra legem* n'aura donc duré « que » 4 ans. Mais 989 de ces 2 018 communes n'ont pas été reclassées en ZRR en application des nouveaux critères : non classées en ZRR, elles bénéficient seulement du maintien des effets du classement jusqu'au 30 juin 2020 soit par l'effet de la loi montagne, soit par l'effet de la LFI pour 2018.

De ce fait, un millier de communes qui ne remplissent plus, depuis 2013, les critères de classement en ZRR (aussi bien les anciens que les nouveaux critères), auront été maintenues dans le classement puis continué à bénéficier de ses effets pendant une durée totale de 7 ans...

²⁰ Initialement les communes ainsi maintenues dans le classement étaient au nombre de 2 039, devenues 2 018 par suite de fusions d'un certain nombre d'entre elles – données communiquées par le CGET.

²¹ Rapport précité, p. 13.

d) Des évolutions qui donnent au zonage un caractère émietté et posent la question de sa pertinence

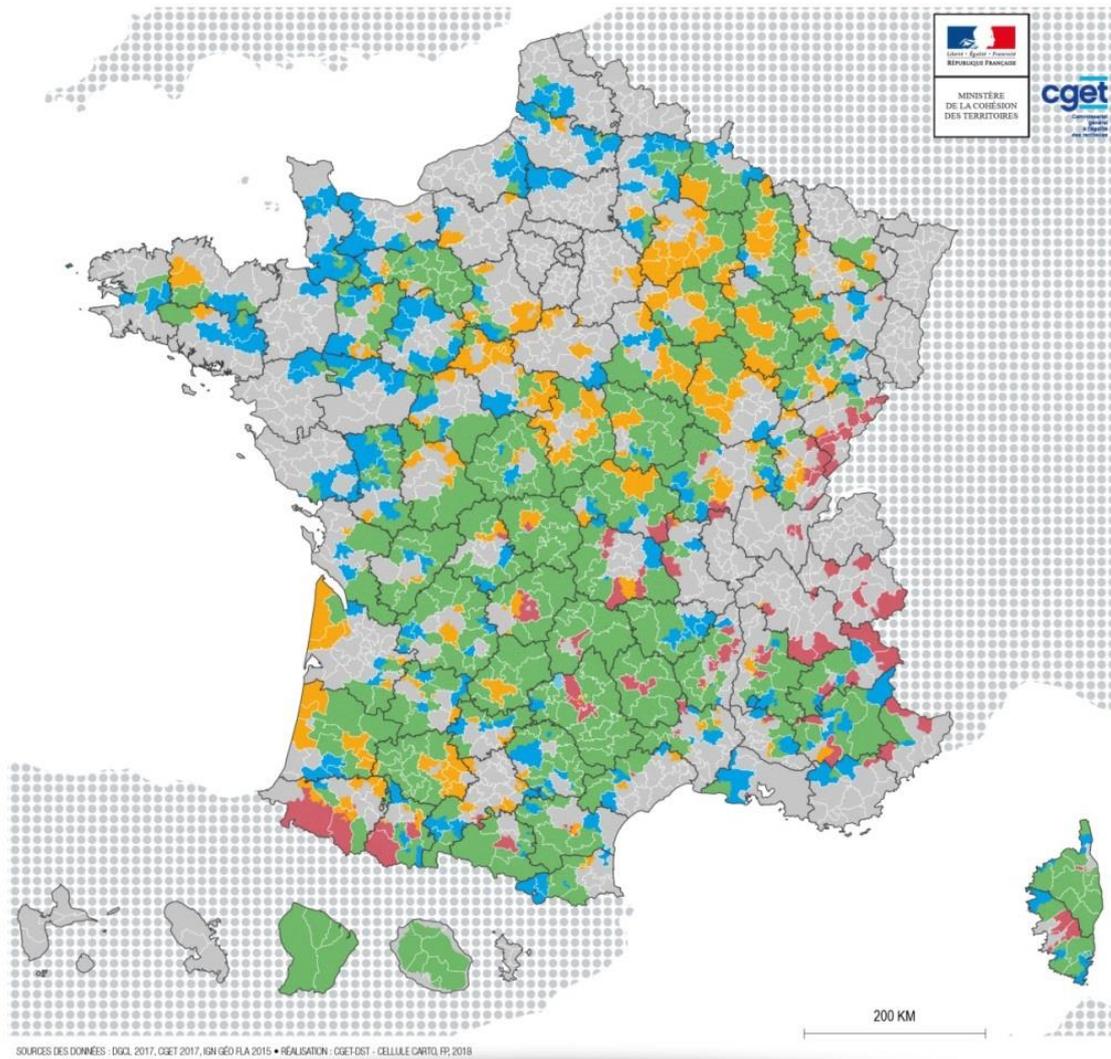
Des différentes évolutions qui viennent d’être décrites, il résulte que **le classement en ZRR ou les effets du classement en ZRR concernent, en 2018, plus d’une commune française sur 2 (18 000 sur 35 000), les 3/4 des EPCI (800 sur 1 250) et 15 % de la population (10 millions sur 67)**. En 2020, après sortie des communes ayant bénéficié du maintien des effets du classement, ce seront encore 40 % des communes et 36 % des EPCI qui seront classés en ZRR.

Communes classées en ZRR ou continuant à bénéficier des effets du classement en 2018

	France entière	Territoires classés en ZRR		Territoires non classés en ZRR mais continuant à bénéficier des effets du classement			Total territoires classés et non classés bénéficiant des effets du classement	
		Nombre	%age par rapport à la France entière	Communes de montagne	Autres communes	Total	Nombre	%age par rapport à la France entière
Nombre de communes	35 498	13 902	39,2%	1 011	3 063	4 074	17 976	50,6%
Nombre d'EPCI	1 266	456	36,0%	79	253	332	788	62,2%
Population	67 187 000	7 964 623	11,9%	496 748	1 591 484	2 088 232	10 052 855	15,0%
Superficie	672 051	332 384	49,5%	20 602	47 930	68 532	400 916	59,7%

Source : Commissariat général à l’égalité des territoires

La carte de France des ZRR révèle le très grand émiettement du zonage, qui couvre la moitié du territoire français si l’on s’en tient aux seules communes classées et 60 % du territoire si l’on ajoute les communes sortantes continuant à bénéficier de ses effets.



ZONES DE REVITALISATION RURALE MOUVEMENTS 2014-2018

13 902

COMMUNES CLASSÉES EN ZRR

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

4 074

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

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

HORS CLASSEMENT

-  Commune jamais classée

En 2014 déjà, le rapport CALMETTE-VIGIER estimait que le classement de 14 000 communes donnait au zonage un « *caractère émiétté* » contribuant à « *l'absence de dynamique propre aux ZRR* »²². Nous partageons ce constat, qui s'est encore aggravé avec le classement de 2017 et l'application des dispositions permettant le maintien des effets aux communes sortantes. **Le périmètre ZRR est trop large et aboutit à un saupoudrage du soutien aux collectivités concernées**, qui ne sont objectivement pas toutes dans la même situation de difficulté. **Une révision des critères de classement nous paraît donc nécessaire, afin de permettre une meilleure concentration du soutien sur les territoires ruraux les plus en difficulté.**

Ceci étant, le sujet de la définition du périmètre nous paraît trop sensible pour que, au terme de nos travaux, nous soyons en mesure de formuler ici et maintenant des propositions de modification des critères. La seule bonne façon de procéder nous paraît être d'ouvrir une large concertation, transparente et menée sur la base de simulations précises et partagées, avec les associations d'élus locaux et les acteurs économiques, pour aboutir de façon consensuelle à de nouveaux critères permettant un meilleur ciblage du dispositif ZRR. C'est le sens de notre première proposition, qui paraîtra peut-être excessivement frileuse à certains, mais l'expérience des modifications passées nous

²² Rapport CALMETTE-VIGIER précité, p. 46.

amène à penser qu'il s'agit de la seule manière de définir un nouveau périmètre des ZRR incontesté et incontestable.

Recommandation n° 1 : Ouvrir une concertation avec les associations d'élus locaux et les acteurs économiques sur le périmètre des ZRR et la définition des critères de classement, en vue de redéfinir un périmètre permettant une meilleure concentration du soutien sur les territoires ruraux les plus en difficulté.

Car, ce que nous révèlent tous ces aménagements, ces accommodements, pour ne pas dire ces « bricolages », c'est que le classement en ZRR reste très désiré par les élus des territoires ruraux, qui perçoivent le classement comme un « *filet de sécurité économique, compte tenu de la nature des aides qu'il permet d'obtenir* »²³, aides très diverses en raison des effets multiples qu'il entraîne.

1.2. Le classement en ZRR : un classement à effets multiples très désiré par les élus des territoires ruraux

Comme nous l'avons déjà dit, les ZRR ont été créées en 1995 dans le but de mettre en place des « *politiques renforcées et différenciées de développement (...) dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux* », dont les ZRR²⁴. A l'origine, cette « discrimination positive » s'est exprimée essentiellement par des dispositions fiscales, même si l'article 61 de la loi de 1995 annonçait

²³ Rapport CALMETTE-VIGIER précité, p. 23.

²⁴ Article 42 de la [loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire](#).

déjà ce qu'allait devenir, par la suite, le dispositif des ZRR : un dispositif à effets multiples destiné, par de multiples mesures, à « *contribuer à assurer aux habitants des zones de revitalisation rurale des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire* ».

En 2014 les députés Alain CALMETTE et Jean-Pierre VIGIER écrivaient que les mesures applicables en ZRR, qui « *se sont sédimentées au fil du temps* », sont « *aussi hétéroclites qu'hétérogènes* »²⁵. Cette qualification des mesures applicables en ZRR reste exacte en 2018, puisque le classement en ZRR ouvre droit à un patchwork de pas moins de **17 mesures fiscales, 2 mesures d'exonérations de charges sociales, 2 mesures de majoration de dotations aux collectivités et... de 21 autres dispositifs divers et variés visant à favoriser le développement des territoires concernés au travers de règles assouplies, adaptées voire écartées**. En outre, en dehors de tout texte et de façon plus nébuleuse, il est aussi pris en compte pour l'attribution de subventions ou d'aides ou la définition de priorités d'actions.

Deux tableaux, en annexes à la présente communication, présentent l'ensemble de ces mesures et fournissent, pour les mesures pour lesquelles ces données ont pu être collectées, des informations sur le coût et le nombre de bénéficiaires.

²⁵ Rapport précité, p. 32.

Les 17 mesures fiscales comportent :

- D'abord, des **exonérations « de plein droit »**, dont la plus connue et la plus emblématique est l'exonération d'IR et d'IS pour les entreprises créées ou reprises entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020 ²⁶ ;

Parmi ces exonérations de plein droit, 4 sont toujours en vigueur (lignes 1, 2, 3 et 6 du tableau sur les mesures fiscales et sociales), tandis qu'une exonération est close mais continue à produire des effets (ligne 7) ;

- Ensuite, des **exonérations supplémentaires qui peuvent être décidées par les collectivités territoriales**, dans l'objectif pour renforcer l'attractivité de leur territoire ;

Ces facultés d'exonération ouvertes aux collectivités, qui concernent la contribution foncière des entreprises (CFE), la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ou encore la taxe de publicité foncière, sont au nombre de 8 (lignes 10 à 17) ;

- Enfin, des **réductions d'impôts, abattements ou dispositifs d'amortissement exceptionnels**,

Ces autres dispositifs fiscaux sont au nombre de 4, dont 2 toujours en vigueur (lignes 4 et 5) et 2 closes mais qui continuent à produire des effets (lignes 8 et 9).

²⁶ Ce dispositif est prévu à l'[article 44 quinquies](#) du code général des impôts (CGI). Il a pris la suite d'un dispositif, prévu à l'[article 44 sexies](#) du CGI, dont les critères d'éligibilité étaient légèrement différents et qui ne concernait que les créations d'entreprises, mais pas les reprises. Ce dispositif s'est appliqué de 1995 au 31 décembre 2010, mais il continuera à produire des effets, compte tenu de la durée de l'exonération, jusqu'à la fin de l'année 2018.

Les mesures d'exonérations sociales, prévues par le code de la sécurité sociale ²⁷, sont au nombre de deux :

- Est tout d'abord prévue une **exonération dite « générale »**, qui consiste en une exonération de charges sociales pendant 12 mois, pour chaque embauche du 1^{er} au 50^{ème} salarié, selon un barème dégressif déterminé par décret de telle façon que l'exonération est totale pour une rémunération horaire inférieure ou égale à 1,5 SMIC et devient nulle pour une rémunération horaire égale ou supérieure à 2,4 SMIC ;

- Est en second lieu prévue une **exonération spécifique aux organismes d'intérêt général (OIG) ²⁸** ayant leur siège en ZRR, pour tous les contrats de travail conclus avant le 1^{er} novembre 2007 ; le barème d'exonération est le même que celui de l'exonération générale ; ce dispositif introduit en 2005 continue à produire des effets pour les contrats de travail antérieurs à cette date du 1^{er} novembre 2007, mais a été fermé dès la fin de l'année 2007 car le législateur s'est vite rendu compte que le régime proposé était excessivement favorable et qu'il avait entraîné des effets d'aubaine certains, notamment au bénéfice de certains acteurs pouvant être considérés comme des poids lourds du secteur médico-social.

²⁷ Aux articles [L. 241-19](#) et [L. 241-20](#).

²⁸ Notamment : EHPAD, établissements médico-sociaux, certaines associations...

Les 2 mesures de majoration de dotations prévues, quant à elles, par le code général des collectivités territoriales (CGCT), portent sur :

- **la dotation de solidarité rurale (DSR)** ²⁹ dont la fraction « bourg centre » est, en ZRR, majorée d'un coefficient multiplicateur de 1,3 ³⁰ ;
- **et la dotation d'intercommunalité** qui, depuis 2011, est « *majorée d'une somme lui permettant d'atteindre 34,06 €* » par habitant ³¹.

Ces 17 mesures fiscales, 2 mesures sociales et 2 mesures concernant les dotations constituent le « noyau dur » des mesures prises par le législateur pour favoriser le développement des territoires classés en ZRR. Mais le classement en ZRR est aussi pris en compte pour l'application de 21 autres dispositifs prévus par 8 codes différents et 4 lois non codifiées.

**Quelques exemples de dispositifs spécifiques applicables en ZRR,
hors exonérations fiscales et sociales** ³²

- Dans le **domaine de la santé**, le classement en ZRR rend les communes et EPCI éligibles au FCTVA pour les investissements immobiliers réalisés en vue de faciliter l'implantation de professionnels de santé ³³, le schéma régional de santé doit prendre en compte les spécificités des ZRR ³⁴ et les règles relatives à l'ouverture des officines de pharmacie sont assouplies ³⁵ ;

²⁹ La DSR est une composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

³⁰ Article [L. 2334-21](#) du CGCT. La fraction dite « bourg centre » est attribuée aux « *communes dont la population représente au moins 15 % de la population du canton, aux communes sièges des bureaux centralisateurs, ainsi qu'aux communes chefs-lieux de canton au 1^{er} janvier 2014* » (premier alinéa de l'article L. 2334-21).

³¹ Articles [L. 5211-29](#) et [L. 5214-23-1](#) du CGCT. Sans cette majoration, la dotation d'intercommunalité des communautés de communes est comprise, selon les cas, entre 20,05 et 24,48 € par habitant.

³² Pour une vision exhaustive et synthétique de ces 21 mesures, voir le deuxième tableau annexé à cette communication.

³³ [Article L. 1511-8 du CGCT](#).

³⁴ Article [R. 1434-5](#) du code de la santé publique

³⁵ Article [L. 5125-3](#) du code de la santé publique

- Dans le **domaine éducatif**, l'Etat a l'obligation de mener une concertation avec les élus et les représentants des collectivités territoriales, des professeurs, des parents d'élèves et des secteurs économiques locaux avant toute révision de la carte des formations du second degré ³⁶ ;
- En matière d'**emploi**, les jeunes résidant en ZRR bénéficient d'une priorité pour l'accès aux emplois d'avenir ³⁷ et il est possible, à titre dérogatoire, de recruter en emploi d'avenir des jeunes ayant engagé des études supérieures et confrontés à des difficultés particulières d'insertion professionnelle ³⁸ ;
- Enfin dans le domaine du **logement**, les dispositions sur le supplément de loyer de solidarité ne sont pas applicables ³⁹.

Dans sa contribution écrite, le CGET a indiqué que les mesures attachées au classement en ZRR étaient « *très hétérogènes, résultant d'une sédimentation plus que d'une véritable recherche d'efficacité* ».

Dans le même esprit, le rapport CALMETTE-VIGIER relevait : « *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,*

³⁶ Article [L. 211-2](#) du code de l'éducation.

³⁷ Article [L. 5134-110](#) du code du travail

³⁸ Article [L. 5134-118](#) du code du travail

³⁹ Article [L. 441-3](#) du code de l'a construction et de l'habitation.

confrontés à des problématiques de désert médical, de disparition des services publics et de recul économique »⁴⁰.

Enfin, et sans qu’aucun texte ne le prévoie, un certain nombre d’organismes ou de collectivités s’appuient sur le zonage ZRR pour fixer les modalités d’attribution de subventions ou d’aides, ou encore pour définir leurs priorités d’actions.

Ici il n’est pas possible d’être exhaustif, et on ne peut que donner quelques illustrations :

- C’est le cas d’un certain nombre de régions pour l’attribution de subventions à des projets, comme l’avait relevé en 2014 le rapport d’inspection interministérielle précité, même si cette pratique semble être en recul⁴¹ ;
- C’est le cas, également, du Centre national du développement du sport (CNDS), qui a fait des territoires classés en ZRR une de ses priorités d’intervention⁴².

Quelle est l’efficacité réelle de l’ensemble de ces mesures, et pour quel coût ? Notre mission est parvenue à la conclusion que si le coût du dispositif ZRR était certes relativement limité, son efficacité était quant à elle plus qu’incertaine.

⁴⁰ Rapport précité, p. 33.

⁴¹ Voir le rapport d’évaluation du dispositif de revitalisation rurale précité, p. 25.

⁴² Voir la [circulaire de la Directrice générale du CNDS sur la répartition et les orientations des subventions de la part territoriale du CNDS pour l’année 2018](#), Note N°2018-DEFIDEC-01, 2 février 2018.

1.3. Un coût relativement limité, mais pour une efficacité plus qu'incertaine

Le jugement que nous porterons sur le coût et sur l'efficacité du dispositif ZRR se concentrera sur ses volets fiscaux et sociaux, car, pour les autres volets décrits précédemment, il n'existe tout simplement aucune donnée disponible permettant de valider ou d'invalider leur utilité. Le seul constat que l'on puisse faire, après avoir échangé avec les élus locaux et les acteurs économiques sur ces différents dispositifs à l'occasion de nos déplacements, est que la plupart d'entre eux sont généralement totalement méconnus de leurs bénéficiaires potentiels et des élus locaux des communes classées. Cela donne déjà un indice, sinon une preuve, de leur efficacité très relative...

Pour les volets fiscaux et sociaux, donc, une fois dépassée la difficulté première à connaître précisément leur coût, nous sommes arrivées à la conclusion que les exonérations fiscales ne sont pas un facteur déterminant dans le choix par les professionnels de leur lieu d'implantation, pas davantage que les exonérations de charges sociales applicables en ZRR qui sont concurrencées par les exonérations ou abaissements de charges généraux.

a) Des difficultés à établir avec précision le coût du dispositif ZRR, qui demeure toutefois relativement limité

Non sans difficulté, surtout pour l'aspect fiscal, nous sommes parvenues à obtenir des données sur le coût des exonérations fiscales et sociales en ZRR.

➤ ***Les exonérations fiscales***

Pour le volet fiscal, il y a lieu de souligner 2 limites de l'évaluation du coût qui sera donnée. Tout d'abord, pour certains dispositifs applicables dans un périmètre plus large que les ZRR (par exemple, en ZRR et en ZFU), les données communiquées par le ministère de l'Action et des comptes publics ne permettent pas de distinguer le coût spécifiquement lié aux ZRR ; le biais est peu significatif compte tenu des montants en cause, mais il s'agit tout de même d'un biais qui affecte la précision des données disponibles. Ensuite, le montant des exonérations de fiscalité locale relevant de décisions expresses des collectivités territoriales est, pour certains, inconnu, ou connu de façon approximative, le ministère de l'Action et des comptes publics indiquant ne pas être en mesure d'isoler le coût de certaines de ces mesures. Ceci étant, les dispositifs concernés sont loin d'être les plus coûteux, puisque l'essentiel du coût provient du dispositif d'exonération d'IR et d'IS qui, lui, est précisément connu.

Le coût global des exonérations fiscales pour l'année 2018, peut être évalué à 221,3 millions d'euros, qui se décomposent comme suit :

- 196 millions d'euros pour l'exonération d'IR/IS, pour 37 700 bénéficiaires ⁴³,
- 4 millions d'euros pour l'exonération de droits de mutation à titre onéreux (part Etat), pour 1 401 bénéficiaires,
- environ 1 million pour la CFE, pour 21 512 bénéficiaires,
- et environ 1 million d'euros également pour la CVAE, pour 2 840 bénéficiaires.

Ces données mettent en évidence **trois traits saillants** des exonérations fiscales en ZRR.

Premièrement, **l'essentiel du coût porte sur des impôts d'Etat, à hauteur de 221 millions d'euros, alors que la part des impôts locaux est minime : 0,3 million d'euros.** Cette répartition peut s'expliquer, pour une part, par le fait que les collectivités n'utilisent pas toutes cet outil fiscal. D'ailleurs, un certain nombre d'élus locaux rencontrés lors de nos déplacements disaient même ne pas connaître l'existence de la possibilité de prévoir ces exonérations.

Deuxièmement, **42 % du coût des exonérations fiscales (soit 93 millions d'euros) correspond à des mesures fermées, mais qui continuent à produire des effets.**

⁴³ Compte tenu de la modification, depuis 2011, du dispositif d'IR-IS, le coût de cette exonération correspond à la somme des coûts de l'exonération close et de l'exonération en vigueur, soit :

- 73 millions d'euros pour 17 100 bénéficiaires, pour l'exonération close (ligne 7 du tableau annexé) ;
- et 123 millions d'euros pour 20 600 bénéficiaires pour l'exonération en vigueur (ligne 1 du tableau).

Troisièmement, enfin, en tendance, **le coût fiscal est en augmentation et va continuer d'augmenter dans les années à venir.**

Cela s'explique par le fait, pour l'exonération d'IR-IS qui est la mesure la plus coûteuse, que les bénéficiaires s'additionnent dans le temps, car le bénéfice de cette mesure dure 8 ans et le dispositif continuera à connaître des entrées jusqu'en 2020. Le nombre de bénéficiaires de l'exonération d'IR-IS en vigueur sera ainsi passé de 1 900 en 2012 à 20 600 en 2018, et son coût de 3 à 123 millions d'euros. Le coût de la mesure d'exonération d'IR-IS antérieure, close depuis fin 2011, a quant à lui continué d'augmenter jusqu'en 2016 et commence seulement à décroître.

➤ ***Les exonérations sociales***

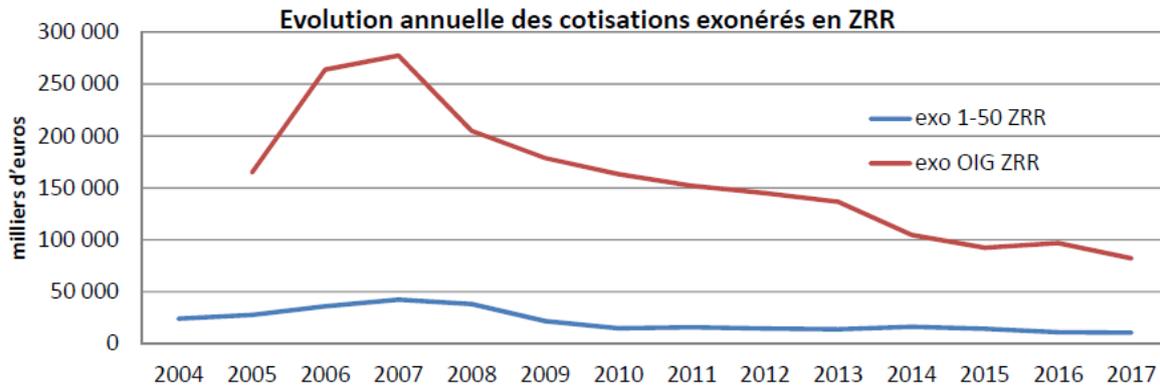
Pour le volet social, une réserve de méthode, importante, s'impose : les cotisations sociales exonérées en application de l'un ou l'autre des dispositifs ZRR (général ou OIG) seraient, dans la plupart des situations, en tout état de cause également exonérées en application du dispositif de baisse de charges dit « Fillon ». Le coût, ou plutôt le surcoût, du dispositif ZRR n'équivaut donc pas au montant des cotisations exonérées, qui le seraient pour l'essentiel également en application du dispositif général, mais il correspond au seul différentiel entre l'avantage qui résulterait du dispositif général et le « bonus » permis par le dispositif ZRR. Mais, malheureusement, nous nous sommes heurtées – comme en son temps la mission CALMETTE-VIGIER – à l'impossibilité d'identifier précisément le surcoût ZRR par rapport au dispositif général. Le coût réel du dispositif ZRR est donc –

mais c'est tout ce que l'on peut dire – significativement plus faible que les montants exonérés...

Au bénéfice de cette réserve de méthode, on peut donc estimer le coût des exonérations de charges sociales en ZRR à un total de **117 millions d'euros en 2016**⁴⁴, se décomposant ainsi : 12,7 millions pour l'exonération générale, et 104,2 millions pour le dispositif OIG.

Dans les deux cas, **le coût des exonérations est en diminution**, puisqu'il était en 2014, respectivement, de 19,4 millions d'euros pour l'exonération générale et 114 millions d'euros pour le dispositif OIG. Mais cette baisse n'a pas les mêmes causes. Pour l'exonération générale, c'est la perte d'attractivité du dispositif même, par rapport au droit commun des allègements de charges, qui l'explique (nous y reviendrons). Pour l'exonération OIG, c'est le fait que le dispositif soit clos depuis novembre 2007, tout en continuant à produire des effets pour les contrats antérieurs à cette date, qui explique qu'au fur et à mesure des fins de contrat, le dispositif soit appelé à s'éteindre progressivement et que son coût soit appelé à baisser en pente douce.

⁴⁴ Dernière année pour laquelle l'ensemble des données est connu.



Source : Agence centrale des organismes de sécurité sociale

En additionnant le coût des exonérations fiscales et sociales, et au bénéfice des quelques réserves de méthode mentionnées précédemment, **on peut donc estimer le coût global du dispositif ZRR en 2018 à 313 millions d'euros**. Un coût que l'on peut considérer comme relativement limité, compte tenu du nombre de communes concernées, mais pour quelle efficacité ?

b) Les exonérations fiscales ne sont pas un facteur déterminant dans le choix par les professionnels de leur lieu d'implantation

Qu'il s'agisse de l'implantation des industriels, commerçants et artisans, ou qu'il s'agisse des professions de santé, nous retenons de nos échanges avec les différentes professions concernées – et ce, aussi bien au niveau de leurs représentants nationaux que de leurs représentants locaux, rencontrés à l'occasion des déplacements – que **les exonérations fiscales ne sont jamais un facteur déterminant dans**

le choix par les professionnels de leur lieu d'implantation. Les représentants des acteurs économiques ne sont donc pas particulièrement attachés à l'existence de ces aides, même si, bien évidemment, ils ne les rejettent pas... Paradoxalement, bien plus que les acteurs économiques dont ces aides fiscales sont censées faciliter l'implantation, ce sont les collectivités territoriales qui défendent leur efficacité, et même ardemment – signe du poids psychologique du classement en ZRR, sur lequel nous reviendrons.

Certes, les chambres des métiers et de l'artisanat et les chambres de l'industrie informent les créateurs d'entreprises du fait qu'ils peuvent, ou non, selon le territoire sur lequel ils envisagent de s'implanter, bénéficier d'exonérations fiscales. Certes également, et comme le relevait déjà en 2014 le rapport CALMETTE-VIGIER, ces aides permettent 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* »⁴⁵. Mais, en réalité, loin de peser dans le choix du lieu d'implantation et de constituer un véritable outil d'attractivité et de vitalité des territoires concernés, les aides apportées sont en réalité simplement considérées comme un « petit plus », toujours bon à prendre, ou un simple filet de sécurité.

⁴⁵ Rapport CALMETTE-VIGIER précité, p. 46.

En coopération avec l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (ACPMA) et l'Union professionnelle des entreprises de proximité (U2P), que nous remercions très sincèrement pour leur coopération très précieuse dans cette tâche, nous avons effectué un sondage auprès d'entreprises implantées dans des départements dont la majeure partie des communes est ou était classée en ZRR (Hautes-Alpes, Marne et Orne). Le nombre de réponses reçues (158) est certes trop faible pour que l'on puisse regarder ses résultats comme significatifs, mais il vient néanmoins corroborer le sentiment que les représentants des entreprises, via leurs fédérations nationales comme sur le terrain, ont exprimé à propos des aides ouvertes par le dispositif ZRR : bon à prendre, mais pas décisif.

Connaissance et perception du dispositif ZRR par les entreprises implantées dans des territoires dont la majeure partie des communes est classée en ZRR

		Implantation des entreprises répondantes				
		Commune classée en ZRR et restée classée	Commune sortant du classement bénéficiant du maintien des effets	Commune nouvellement classée	Commune jamais classée	Total
	Nombre	69	34	24	31	158
	Pourcentage	43,7%	21,5%	15,2%	19,6%	100,0%
Connaissance du statut de leur commune par rapport au classement en ZRR						
Savent que la commune est classée	Nombre	30	16	5		51
	Pourcentage*	43,5%	47,1%	20,8%		40,2%
Savent ou pensent que la commune n'est pas classée	Nombre	4	3	1	7	15
	Pourcentage*	5,8%	8,8%	4,2%	22,6%	
Ne savent pas	Nombre	35	15	18	24	92
	Pourcentage*	50,7%	44,1%	75,0%	77,4%	58,2%
		Bénéfice d'exonérations				
Exonérations fiscales	Nombre	20	9	2		31
	Pourcentage*	29,0%	26,5%	8,3%		24,4%
Exonérations sociales	Nombre	7	2	1		10
	Pourcentage*	10,1%	5,9%	4,2%		7,9%
Subventions régionales	Nombre	1	0	0		1
	Pourcentage*	1,4%	0,0%	0,0%		0,8%
** par rapport au nombre d'entreprises implantées dans le territoire d'une catégorie donnée						

		Implantation des entreprises répondantes				
		Commune classée en ZRR et restée classée	Commune sortant du classement bénéficiant du maintien des effets	Commune nouvellement classée	Commune jamais classée	Total
		Importance du classement en ZRR pour le choix du lieu d'implantation				
importance déterminante	Nombre	7	6	0		13
	Pourcentage*	10,1%	17,6%	0,0%		10,2%
élément d'appréciation important, mais pas déterminant	Nombre	5	3	1		9
	Pourcentage*	7,2%	8,8%	4,2%		7,1%
élément d'appréciation secondaire	Nombre	6	1	0		7
	Pourcentage*	8,7%	2,9%	0,0%		5,5%
aucune importance	Nombre	9	5	3		17
	Pourcentage*	13,0%	14,7%	12,5%		13,4%
ne savent ou ne répondent pas	Nombre	42	19	1		62
	Pourcentage*	60,9%	55,9%	4,2%		48,8%
		Importance du classement en ZRR pour le développement et la viabilité de l'entreprise				
aide indispensable	Nombre	8	7	2		17
	Pourcentage**	28,6%	63,6%	66,7%		40,5%
aide utile mais pas déterminante	Nombre	9	6	0		15
	Pourcentage**	32,1%	54,5%	0,0%		35,7%
aucune aide	Nombre	9	3	1		13
	Pourcentage**	32,1%	27,3%	33,3%		31,0%
ne savent pas ou ne répondent pas	Nombre	41	18	2		61
* par rapport au nombre d'entreprises implantées dans le territoire d'une catégorie donnée						
** par rapport au nombre d'entreprises ayant bénéficié d'aides du fait du classement en ZRR						

Source : tableau réalisé par la DCTD sur la base de données communiquées par l'ACPMA et l'U2P à partir d'un sondage des entreprises implantées dans les Hautes-Alpes, la Marne et l'Orne.

Les résultats de ce sondage font d'abord apparaître que le dispositif ZRR est méconnu : près de 6 entreprises sur 10 implantées sur des communes ZRR l'ignorent (92 sur 127). Une entreprise sur 4 implantée en ZRR bénéficie d'exonérations fiscales (31 sur 127) et moins de 1 sur 10 d'exonérations sociales (10 sur 127) ; cependant faute de savoir quelle part des entreprises implantées en ZRR est éligible à ces exonérations, soumises à plusieurs conditions, on ne peut pas en tirer de conclusions sur un éventuel non-recours aux aides. En revanche, ce qui est plus intéressant est le fait que parmi les entreprises ayant bénéficié d'exonérations, les deux tiers estiment soit que ces exonérations leur ont apporté une « aide utile mais pas déterminante » (35,7 %) soit qu'elles ne leur ont apporté « aucune aide » (31 %). Quant au fait que la commune d'implantation soit classée en ZRR, si cela a eu une « importance déterminante » pour 8 % des 127 entreprises concernées et a été un « élément d'appréciation important mais pas déterminant » dans 5,7 % des cas, cela n'a eu aucune importance ou l'entreprise ne sait pas si cela a eu une importance dans 50 % des cas⁴⁶.

Outre cette absence de caractère déterminant pour le choix du lieu d'implantation, les aides fiscales zonées ont aussi des effets pervers bien connus : celui de la concurrence entre les territoires, selon que les entreprises qui s'y implantent bénéficient ou non des exonérations

⁴⁶ « Aucune importance » dans 10, 8 % des cas et réponse « ne sait pas » ou absence de réponse dans 39,2 % des cas.

fiscales ; celui d'une concurrence entre les entreprises ou les professions de santé qui s'installent en bénéficiant du dispositif et celles, implantées de longue date, qui n'en bénéficient pas.

Mais en réalité, bien davantage que les aides fiscales, ce qui détermine le choix du lieu d'implantation tient à l'attractivité même du territoire, et aux efforts qui sont faits pour renforcer cette attractivité : les débouchés économiques locaux, l'accessibilité du territoire par la route ou le train, la couverture téléphonique et numérique, la présence de services publics, la possibilité pour le conjoint de travailler et pour les enfants d'être scolarisés ou d'étudier sur place ou à proximité, l'offre culturelle et de loisirs...

Si on prend en considération l'objectif de ces aides fiscales, qui est d'attirer sur des territoires en difficulté des créateurs ou repreneurs d'activité, on ne peut que constater qu'il n'est pas atteint, puisqu'il n'attire en réalité aucun entrepreneur ou presque. Le coût de ces exonérations a beau être relativement faible, le bilan coût/avantage de ces aides fiscales apparaît donc comme très négatif, puisque l'avantage qu'elles produisent est nul ou quasi-nul.

Ce bilan négatif vaut également pour l'installation des professionnels de santé, avec, en plus, des effets d'aubaine très contestables. En effet, certains professionnels de santé de nationalité étrangère et diplômés dans d'autres Etats de l'Union européenne (Espagne et Roumanie, pour l'essentiel) se comportent comme de

véritables « chasseurs de primes », en s’installant dans des territoires médicalement sous-dotés pour percevoir les aides à l’installation (qui peuvent atteindre 50 000 euros) et bénéficier d’une exonération d’impôt sur le revenu pendant 5 ans, avant de quitter le territoire... Si ces médecins ont, certes, pu apporter un service médical utile pendant la durée de leur présence sur le territoire, ils n’ont, en se comportant ainsi, pas permis de remédier durablement à l’insuffisance de l’offre médicale sur le territoire concerné.

S’agissant des aides fiscales, nous faisons donc, au terme de notre mission, un triple constat, et formulons donc trois propositions sur la base de ce triple constat :

1° le dispositif d’exonération d’IR-IS est inefficace, en ce qu’il n’atteint pas son but d’incitation à l’installation : nous proposons donc de ne pas le reconduire après 2020, date à laquelle il viendra à échéance ;

2° les dispositifs d’exonération facultatifs que peuvent décider les collectivités territoriales sont sous-utilisés et mal connus des élus locaux, qui n’ont donc jusqu’ici pas pu en faire un levier d’attractivité pour leur territoire ; ici nous proposons donc de maintenir ces facultés, en faisant en sorte qu’elles soient mieux connues par les élus locaux afin qu’ils puissent, s’ils le jugent pertinent, en faire un véritable outil d’attractivité au service de leur projet de territoire ;

3° en l'absence de données permettant d'évaluer les autres dispositifs de réduction, d'abattement ou d'amortissements exceptionnels, une évaluation complémentaire doit être faite par le Gouvernement pour envisager, le cas échéant, la suppression des dispositifs dont l'utilité ne sera pas avérée.

Recommandation n° 2 : Prendre acte de l'absence d'effet incitatif du dispositif d'exonération d'IS ou d'IR pour les implantations d'entreprises et ne pas reconduire, en 2020, ce dispositif.

Recommandation n° 3 : Maintenir la faculté pour les communes et EPCI à fiscalité propre d'exonérer les entrepreneurs de certains impôts locaux et mieux faire connaître cette faculté auprès des élus locaux, pour en faire un véritable outil d'attractivité du territoire.

Recommandation n° 4 : Envisager la suppression des réductions, abattements et dispositifs d'amortissements fiscaux dont l'utilité n'est pas avérée.

Nous estimons, par ailleurs, que l'efficacité des mécanismes d'exonération fiscale des autres dispositifs zonés existants⁴⁷ devrait pareillement être questionnée, pour aboutir à une réforme coordonnée et simultanée qui supprimerait l'effet de concurrence entre les territoires qu'ils induisent sans pour autant défavoriser une catégorie de territoires par rapport à une autre.

⁴⁷ Qu'il s'agisse des zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE), des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), des zones de restructuration de la défense (ZRD), des bassins d'emploi à redynamiser (BER) ou des bassins urbains à dynamiser (BUD).

En outre, compte tenu des propositions que nous faisons ici, nous regrettons que le Gouvernement ait, par un amendement au projet de loi de finances pour 2019 déposé très tardivement et accompagné de peu d'éléments d'information et d'aucun élément d'évaluation, proposé la création d'un nouveau dispositif zoné, les zones de développement prioritaire (ZPD). Selon les informations disponibles et compte tenu des critères retenus, ce nouveau dispositif ne concernerait en pratique que la collectivité de Corse⁴⁸. Mais quels que soient les territoires « bénéficiaires », il ne nous paraît pas de bonne méthode de créer de la sorte un nouveau dispositif zoné alors même qu'une réflexion est en cours au Parlement sur le dispositif zoné existant qui couvre le plus grand nombre de communes. Créer ainsi un nouveau dispositif ne peut que rajouter de la confusion et de la concurrence entre territoires dans un domaine, le développement des territoires en difficulté économique, où une action coordonnée et structurée est indispensable.

⁴⁸ [Amendement n° II-2539](#), discuté au cours de la [deuxième séance de l'Assemblée nationale du jeudi 15 novembre 2018](#), devenu l'article 55 quater du [projet de loi de finances pour 2019, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale](#) le 20 novembre 2018.

c) Les exonérations de charges sociales ZRR sont inefficaces et concurrencées par les exonérations ou abaissements de charges généraux

L'inefficacité du dispositif d'exonération de charges sociales en ZRR a été constatée de longue date. En 2007 et 2009, à une période où le dispositif d'exonération applicable en ZRR offrait pourtant à ses bénéficiaires un allègement, et donc un avantage, significatifs par rapport au « droit commun », les travaux de plusieurs économistes avaient mis en évidence qu'il n'avait « *d'effet significatif ni sur l'emploi, ni sur la création d'établissements dans les zones rurales défavorisées* »⁴⁹. Le même constat a été fait, plus récemment, par le rapport d'inspection interministérielle et le rapport CALMETTE-VIGIER⁵⁰.

En plus de cette absence d'efficacité avérée, et si l'on met de côté le cas particulier de l'exonération – fermée – au bénéfice des OIG, **le recours au dispositif d'exonération de cotisations sociales en ZRR est en perte de vitesse du fait de la concurrence qu'il subit de la part du**

⁴⁹ Voir :

- Pascale Lofredi, « Évaluation économétrique des effets de traitement et programmes de développement à ciblage géographique. Le cas des interventions économiques en faveur du développement rural », *Thèse de Doctorat en Sciences économiques de l'Université de Bourgogne*, Dijon, UMR Cesaer (Inra-Enesad), 2007 ;
- Adrien Lorenceau, « [L'impact d'exonérations fiscales sur la création d'établissements et l'emploi en France rurale : une approche par discontinuité de la régression](#) », INSEE, Economie et statistique, n° 427-428, 2009, p. 27.

⁵⁰ Rapport d'évaluation du dispositif de revitalisation rurale précité, pp. 36-41 ; rapport CALMETTE-VIGIER précité, pp. 44-46.

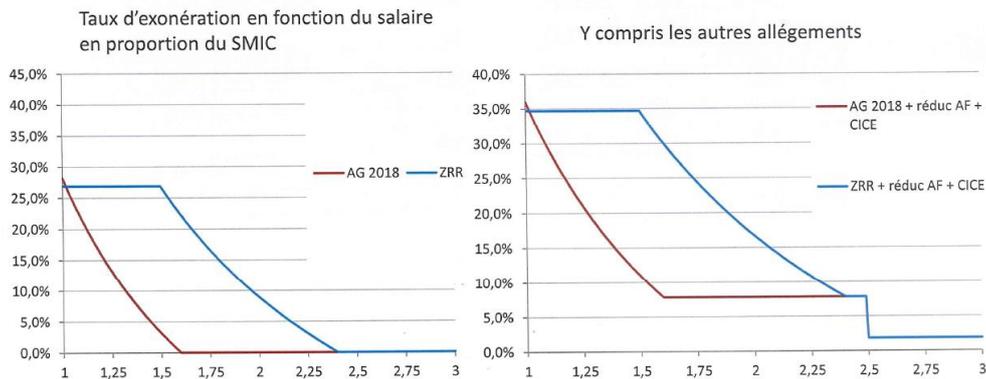
dispositif de droit commun d'allègement de charges pour les salaires au niveau du SMIC.

Ainsi, compte tenu des différents rehaussements successifs du dispositif de droit commun, ce dernier est d'ores et déjà plus favorable que le dispositif ZRR à ce niveau de rémunération :

	actuel		actuel
Réduction générale		ZRR	
Maladie	13,00%	Maladie	13,00%
Vieillesse	10,45%	Vieillesse	10,45%
Alloc. familiales	3,45%	Alloc. familiales	3,45%
Accident du travail	0,84%		
CSA	0,30%		
FNAL (<20 sal.)	0,10%		
Chômage			
Agirc-Arrco			
TOTAL exo	28,14%	TOTAL exo	26,90%
Autres réductions		Autres réductions	
Famille --> 3,5 smic	1,80%	Famille --> 3,5 smic	1,80%
Maladie --> 2,5 smic		Maladie --> 2,5 smic	
TOTAL allègements	29,94%	TOTAL allègements	28,70%
CICE	6%	CICE	6%
TOTAL yc CICE	35,94%	TOTAL yc CICE	34,70%

Source : Agence centrale des organismes de sécurité sociale

Le dispositif ZRR n'est, en réalité, plus favorable au dispositif d'allègement de droit commun que pour les salaires compris entre 1,1 et 2,4 SMIC (niveau maximal de rémunération pour bénéficier de l'exonération), mais ce niveau de rémunération est *de facto* rarement proposé en ZRR, ce qui explique que le dispositif soit de moins en moins utilisé.



Source : Agence centrale des organismes de sécurité sociale

En outre, même au niveau de rémunérations où le dispositif ZRR est plus favorable, **son caractère conditionnel limite très fortement son intérêt pour les entreprises.**

Comme l'ont relevé l'ACOSS, la MSA mais aussi l'APCMA, l'U2P et l'Ordre des experts comptables, la durée de l'exonération ZRR, limitée à 12 mois alors que le dispositif général est pérenne, l'obligation – pour les structures déjà existantes – de ne pas dépasser 50 salariés du fait de l'embauche donnant lieu à exonération, l'obligation de formuler une demande expresse accompagnée de justificatifs pour bénéficier de l'exonération... ont pour résultat que les entreprises se détournent du dispositif d'exonération ZRR, car le jeu n'en vaut pas la chandelle.

Avec les dispositions prévues à l'article 8 du PLFSS pour 2019, qui transformeront à compter de 2019 le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) en baisse de cotisations sociales pérennes pour les entreprises et les associations, en supprimant la complexité inhérente à

ces 2 dispositifs de crédit d'impôt, la perte d'attractivité de l'exonération de cotisations sociales en ZRR va encore s'accroître⁵¹.

Partant de ce constat de l'inéluctable perte d'intérêt du dispositif général d'exonération de cotisations sociales dans un contexte de baisse générale desdites cotisations, nous proposons donc de supprimer ce dispositif.

Recommandation n° 5 : Prendre acte de l'abaissement général des cotisations sociales, qui rend le dispositif d'exonération du 1^{er} au 50^{ème} salarié trop peu incitatif, et supprimer ce dispositif.

En revanche, nous ne proposons pas de toucher au dispositif spécifique OIG, qui reste plus favorable pour les contrats anciens, pour des raisons tenant à la fois à la sécurité juridique et à l'importance des organismes soutenus par ce dispositif dans le tissu économique et social des territoires ruraux.

1.4. Au-delà de la question de l'efficacité, le classement en ZRR revêt une dimension psychologique forte

On le voit, les avantages fiscaux et sociaux procurés par le dispositif ZRR, qui constituent pourtant le « cœur » même du dispositif, n'atteignent pas leurs objectifs de renforcement de l'attractivité des territoires ruraux et de création d'emplois sur ces territoires. Ce constat

⁵¹ Voir l'article 8 du [PLFSS pour 2019](#) et le commentaire de cet article 8 dans le rapport de M. Olivier Véran, rapporteur général ([Rapport n° 1336, Tome II](#), p. 53).

était déjà, en 2014, celui du rapport CALMETTE-VIGIER et de la mission interministérielle d'évaluation du dispositif.

Mais, malgré ce constat, le dispositif n'a, à ce jour pas pu être réformé, du fait notamment du très fort attachement des élus à son existence même et à ce que le classement signifie pour les territoires. Les auditions de l'AMF et de l'AMRF que nous avons menées ont été, à cet égard, particulièrement intéressantes et révélatrices du poids psychologique que revêt le classement – ou le non-classement – en ZRR, indépendamment de son efficacité et même, parfois, de la connaissance du dispositif.

Psychologiquement, le classement d'un territoire en ZRR est interprété comme une reconnaissance du fait que ce territoire, rural, est fragile, et que l'Etat cherche à l'aider à se redynamiser. A l'inverse, la sortie d'un territoire du classement ZRR, de même que tout projet de diminution ou de redistribution des aides permises par le classement en ZRR, sont perçus comme le signe d'un désintérêt, voire d'un mépris, pour la fragilité et la souffrance des territoires ruraux concernés.

Cette dimension psychologique du classement en ZRR – qui se retrouve du reste pour la plupart des dispositifs zonés, que ce soit pour les dispositifs « outre-mer » ou « politique de la ville » – rend compliqué tout projet de réforme⁵², laquelle n'en est pas moins

⁵² Voir, par exemple, les débats auxquels avait pu donner lieu, en 2015, l'article 10 du PLFSS pour 2016 qui prévoyait de supprimer plusieurs exonérations « zonées » de cotisations sociales, dont celle applicable en ZRR ainsi

indispensable si l'on entend donner au dispositif une efficacité qu'il n'a pas eue jusqu'ici.

La triple échéance de 2020 évoquée en introduction – avec la fin programmée du principal dispositif d'exonération fiscale, la sortie du dispositif ZRR de 4 000 communes, et le lancement de la nouvelle programmation de la politique de cohésion – constitue une occasion à ne pas rater pour réformer le dispositif ZRR et en faire, enfin, un dispositif efficace.

2. La politique de cohésion européenne : une chance à saisir pour développer l'attractivité des territoires ruraux

Bien davantage qu'en raison des aides fiscales ou sociales dont ils pourraient bénéficier en raison du classement en ZRR, les entrepreneurs ou les professions de santé choisissent leur lieu d'implantation en fonction de l'attractivité de ce lieu, à travers différents critères : débouchés économiques sur place ou à proximité, accessibilité du territoire par la route ou le train, couverture téléphonique et numérique, présence de services publics, possibilité

que celles applicables dans les bassins d'emplois à redynamiser (BER) et les zones de restructuration de la défense (ZRD) ([Deuxième séance du mercredi 21 octobre 2015](#)), ou encore tout récemment, les débats sur l'article 8 du PLFSS pour 2019 qui, outre la transformation du CICE et du CITS en allègement de charges pérenne, prévoit de supprimer certaines exonérations spécifiques, dont celles applicables en outre-mer ([Première séance du jeudi 25 octobre 2018](#)).

pour le conjoint de trouver un travail, modes de garde pour les enfants, offre scolaire et universitaire, offre de loisirs.

En outre, pour les professions de santé, vient s'ajouter le critère de la qualité des conditions d'exercice : les jeunes praticiens n'ont plus la conception « sacerdotale » de leur métier que pouvaient avoir les générations précédentes, mais sont majoritairement désireux d'exercer de façon regroupée et avec une charge de travail maîtrisée et prévisible, dans un souci de conciliation accrue de leur vie professionnelle et personnelle.

Ceci explique que les dispositifs fiscaux et sociaux d'incitation à l'installation se révèlent, en pratique, peu attractifs. **Une politique tournée vers le renforcement de l'attractivité des territoires, qui est une condition préalable à l'installation d'activité, paraît donc beaucoup plus à même d'aboutir au résultat recherché, à savoir la redynamisation des territoires ruraux.**

La politique de cohésion européenne peut être un puissant outil de renforcement de l'attractivité des territoires ruraux, mais **les outils nationaux peuvent et doivent aussi être mobilisés en complément.** A cette fin, nous proposons que les économies permises par la suppression des exonérations fiscales et sociales soient réaffectées à un renforcement du soutien aux investissements des collectivités territoriales au travers d'une **majoration, à hauteur des économies**

budgétaires réalisées (soit 200 millions d’euros), de la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR).

Les critères d’éligibilité et de répartition de la DETR⁵³ sont, certes, plus larges que ceux du classement en ZRR, et font qu’il y a plus de communes éligibles à la DETR que de communes classées en ZRR ; néanmoins l’immense majorité des communes classées en ZRR sont éligibles à la DETR. Cette proposition permettrait, sans créer un nouveau fonds spécifique qui viendrait ajouter de la complexité à la complexité, d’utiliser l’outil existant de la DETR en le renforçant de façon significative, à hauteur de 20 % environ⁵⁴.

Recommandation n° 6 : Renforcer le soutien aux investissements des collectivités territoriales destinés à renforcer l’attractivité de leur territoire en majorant, à hauteur des économies budgétaires permises par la suppression des exonérations fiscales et sociales ouvertes en ZRR, la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR).

Pour en revenir à la politique de cohésion européenne, elle peut constituer un outil majeur au service du renforcement de l’attractivité des territoires. Assez bien connue des élus, mais trop peu des citoyens, la politique de cohésion européenne est une politique fondatrice de la construction européenne, qui a produit des résultats indéniables en

⁵³ [Articles L. 2334-3 et L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales.](#)

⁵⁴ Le projet de loi de finances pour 2019 maintient l’enveloppe de la DETR au même niveau qu’en 2018, soit 1,046 milliard d’euros ([projet annuel de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »](#), p. 8).

termes de renforcement de la cohésion européenne et, en France, de développement des territoires.

Cette politique va évoluer à partir de 2020, puisque l'on arrivera à cette date au bout de la période actuelle de planification 2014-2020. L'ouverture de cette nouvelle période de programmation de la politique de cohésion à partir de 2020 doit être vue comme une opportunité à saisir pour la France et ses collectivités, une opportunité pour le développement de l'attractivité de ses territoires qui pourrait, au moins en partie, prendre le relais du dispositif des ZRR tel qu'il a été jusqu'ici conçu.

2.1. Une politique fondatrice de la construction européenne, qui a produit des résultats indéniables en termes de renforcement de la cohésion européenne

Sans revenir sur toute l'histoire de la politique de cohésion, qui s'étale sur les 60 années passées⁵⁵, il paraît nécessaire d'insister sur le fait qu'il s'agit d'**une des politiques fondatrices de la construction européenne**. Dès la signature du Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, les Etats parties s'affirment *« soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le*

⁵⁵ Pour des présentations complètes de l'évolution de la politique de cohésion, nous renvoyons :

- à un article de Mme Hélène Pongérard-Payet, que nous avons par ailleurs entendue par visioconférence depuis l'université de La Réunion : « La politique régionale et de cohésion : étude rétrospective d'une politique-clé au service de l'Europe », Revue de l'Union européenne, 2018, p. 351 ;
- à l'ouvrage publié en mai 2018 par le CGET : [« Les fonds structurels européens et d'investissement 2014-2020 »](#).

développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés »⁵⁶. Le premier fonds de cohésion sera le Fonds social européen (FSE), dès 1960, avant la création en 1962 du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) qui deviendra en 2005 le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et enfin en 1975 du Fonds européen de développement régional (FEDER).

Ces trois instruments, qui sont et restent jusqu'à aujourd'hui les principaux outils européens au service de la cohésion des territoires en Europe⁵⁷, ont permis aux nouveaux entrants dans la CEE puis dans l'UE au fur et à mesure des élargissements successifs de rattraper leurs retards de développement et de les amarrer dans la dynamique européenne, mais aussi d'amortir les effets de la crise financière de 2008 au travers du financement de nombreux projets structurants.

En France, et pour ne mentionner que la période la plus récente, les enveloppes FEADER allouées à la France sur les programmations 2007-2013 et 2014-2020 ont permis la mobilisation de près de 18 milliards d'aides européennes, en soutien au développement rural en France. En complément de ces crédits, pour la période 2014-2020, le FEDER et le FSE sont susceptibles de mobiliser globalement près de 3,4 milliards d'euros. Dans le cadre du FEADER, la pertinence du

⁵⁶ Voir le [traité de Rome signé le 25 mars 1957](#), p. 15

⁵⁷ Ces 3 fonds sont les plus importants, mais il en existe d'autres qui participent aussi à la politique de cohésion : Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), Fonds de cohésion (auquel la France n'est pas éligible) et Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ).

programme LEADER⁵⁸, géré par les groupes d'action locale (GAL) qui associent acteurs publics et privés d'un même territoire et permettent, souvent de façon décisive et avec un fonctionnement souple et proche du terrain, de soutenir beaucoup de projets dans le monde rural, mérite d'être soulignée.

Selon les informations communiquées par le CGET, au 6 septembre 2018, 101 679 projets ont reçu un soutien de l'Union européenne au titre de l'un de ces 3 fonds pour la période 2014-2020.

Quelques exemples de projets financés avec le concours des fonds structurels européens

Un petit ouvrage publié en mai 2018 par le CGET, intitulé « Les fonds structurels européens et d'investissement 2014-2020 » fournit un certain nombre d'exemples de projets financés par des fonds européens⁵⁹ :

- au titre du FEDER : rénovation de parc urbains, aménagement de voies sur berges, extension de lignes de transports en commun, transformation de bâtis industriels, restauration de sites patrimoniaux classés ;
- au titre du FSE : crèches et service de garde d'enfants, soutien aux contrats aidés et sociaux, accompagnement à la réinsertion de personnes en difficulté sociale, amélioration de la connectivité et de l'usage du numérique dans les écoles ;
- au titre du FEADER : modernisation d'équipements existants pour qu'ils correspondent aux normes écoenvironnementales, transformation du paysage rural par la réhabilitation d'anciennes voies ferrées...

Une partie de la gestion de ces fonds a été confiée aux régions, qui sont autorités gestionnaires pour l'ensemble du FEDER et pour une partie du FSE et du FEADER. La mise en œuvre de ce transfert de compétence a été marquée par certaines difficultés, en raison de la complexité intrinsèque à la gestion de ces demandes de subventions

⁵⁸ Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale.

⁵⁹ CGET, [« Les fonds structurels européens et d'investissement 2014-2020 »](#), p. 147

mais aussi d'un certain retard dans la prise des actes réglementaires nécessaires et dans l'élaboration des outils informatiques. Ces difficultés ont entraîné un démarrage très lent de l'utilisation des crédits européens en début de programmation, mais ce « retard à l'allumage » est en voie d'être rattrapé et la France – contrairement à ce que l'on entend encore parfois dire – n'est pas (ou n'est plus) à proprement parler en retard dans la mise en œuvre des fonds structurels européens pour la période 2014-2020, même si des améliorations sont possibles et souhaitables pour certains fonds (en particulier le FEAMP).

Eléments sur l'état d'avancement de l'engagement des fonds structurels européens en France pour la période 2014-2020.

Le rapport de M. Jean-Luc Bennahmias et Mme Adria Houbairi, que nous avons reçus en audition, sur la réforme des fonds structurels européens dresse un état des lieux très précis sur l'état d'avancement de l'engagement des fonds structurels européens en France pour la période 2014-2020, que nous citons ci-dessous ⁶⁰ :

« D'après les données fournies par la Commission européenne sur la mise en œuvre des FESI alloués à la France, le montant total des engagements effectifs s'élevait en fin d'année 2017 à 19,5 milliards d'euros, soit 42 % du total des crédits d'investissements programmés. Ce chiffre, qui s'élevait à 15 milliards d'euros (33 %) à la mi-2017, témoigne d'une accélération marquée du rythme des engagements au cours de l'année écoulée. Il place la France dans la moyenne européenne, pour laquelle le niveau d'engagements en fin 2016 se montait à 182 milliards d'euros, soit 28,5 % du total de 638 milliards d'euros attendu sur 2014-2020, avec un taux prévisionnel à 44 % en fin 2017 selon la Commission. En termes de paiements effectués, le montant pour la France était estimé à 6 milliards d'euros à la mi-2017 (12,9 % des 46,6 milliards d'euros programmés) et à 7,5 milliards d'euros (16 %) en fin d'année 2017 ; ces chiffres situent notre pays légèrement au-dessus de la moyenne européenne puisque le taux de paiement pour l'ensemble de l'UE était évalué à 9 % en fin 2016 et projeté à 13 % en fin 2017. La consommation des budgets est toujours plus lente en début de programme, compte tenu des délais incompressibles de leur mise en œuvre et d'élaboration des candidatures des porteuses et des porteurs de projets.

⁶⁰ [Rapport de M. Jean-Luc Bennahmias et Mme Adria Houbairi sur la réforme des fonds structurels européens](#), juin 2018, p. 10.

« L'accélération de la mise en œuvre des FESI s'est accompagnée d'une augmentation de leur part dans l'investissement public total du fait de contraintes croissantes sur les budgets nationaux, avec de fortes disparités selon les Etats membres : les FESI ont représenté ainsi 3 % du total des investissements publics réalisés en France entre 2014 et 2016, chiffre qui avoisine 75 % pour le Portugal ou la Croatie. Une approche par fonds fait apparaître en fin d'année 2017 pour le FEDER (8,4 milliards d'euros et 9,6 de cofinancement programmés sur 2014-2020) des taux d'engagement et de paiement de 48 % et 11 % respectivement, pour des moyennes de 58 % et 9 % à l'échelle de l'UE ; pour le FSE (6 milliards d'euros et 3,8 de cofinancements), des taux respectivement de 56 % et 17 %, à comparer à des moyennes UE de 49 % et 12 % ; pour l'IEJ (310 millions d'euros et 97 de cofinancement) des taux de 74 % et 35 % (UE : 75 % et 35 %). Ces chiffres s'élèvent à 28 % et 22 % pour le FEADER (UE : 43 % et 21 %) et à 4 % et 1 % pour le FEAMP (UE : 11 % et 3 %), dotés respectivement de 11,4 milliards (et 4,5 de cofinancements) et 588 millions d'euros (et 186 de cofinancements). Il est cependant préoccupant que certaines lignes budgétaires du FEADER n'aient pas été suffisamment abondées pour satisfaire l'ensemble des besoins de la période : ainsi les dernières années des contrats obéreront-elles la période budgétaire 2021-2027, notamment pour l'agriculture biologique et les mesures agro-environnementales et climatiques. »

Pour autant, le sentiment général des élus ruraux vis-à-vis des fonds européens est celui d'une trop grande complexité d'accès à ces fonds et de montage des dossiers, d'un manque de soutien dans l'ingénierie des projets, d'un contrôle souvent trop tatillon de la part des régions et/ou de l'Union européenne, et enfin, d'une répartition des fonds qui, du fait des orientations stratégiques retenues au niveau européen, favorise davantage les projets urbains que ceux portés par le monde rural.

Des progrès peuvent et doivent indéniablement être faits, pour remédier à ces critiques pour la fin de la programmation en cours, comme l'a relevé notamment l'Assemblée des communautés de France (AdCF) lors de son audition⁶¹. Mais il nous semble qu'il nous faut surtout regarder devant nous, en direction de la future programmation

⁶¹ Voir, sur ce thème, les propositions formulées conjointement par l'AdCF, la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), France Urbaine et l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP) dans leur [Manifeste pour une Europe des territoires](#) (juillet 2017).

de la politique de cohésion, pour faire en sorte que celle-ci joue à plein l'effet de levier qu'elle doit jouer pour le développement des territoires ruraux.

2.2. La réforme de la politique de cohésion ouvre des opportunités à saisir pour renforcer l'attractivité des territoires ruraux français

Pour que la politique de cohésion soit, véritablement, un outil pertinent pour le développement de nos territoires ruraux, nous devons tout d'abord faire en sorte, dans le cadre de la négociation sur la politique de cohésion dans le cadre financier pluriannuel de l'UE, que l'intérêt de ces territoires soit correctement pris en considération. Nous devons, aussi, faire des efforts au niveau national pour utiliser à plein l'effet levier des fonds de la politique de cohésion.

a) Se montrer vigilant au cours de la négociation sur la politique de cohésion dans le cadre financier pluriannuel de l'UE

La Commission européenne a présenté, le 2 mai dernier, son projet de cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027,

complété au mois de juin par les projets de réglementation sectorielle dont celui sur la politique de cohésion et de développement régional ⁶².

Le Sénat a, le 2 juillet dernier, adopté une résolution européenne mettant en avant les points sur lesquels la France devra se montrer vigilante dans la négociation à venir du CFP ⁶³, et l'avis budgétaire de notre collègue Maurice Leroy sur le prélèvement européen dans le projet de loi de finances pour 2019 attire également utilement l'attention sur les enjeux de cette négociation ⁶⁴. Les différents points soulevés par ces deux documents manifestent l'attachement du Parlement français à la politique de cohésion, et nous appelons le Gouvernement à en tenir compte, tout comme les recommandations que nous formulons ici, dans les négociations à venir.

Le projet de CFP s'inscrit dans un contexte marqué par deux évolutions défavorables aux politiques traditionnelles de l'UE, dont fait partie la politique de cohésion : le « Brexit », qui aura un impact sur les montants financiers mobilisables dans le cadre des différentes politiques européennes ; et la volonté de développer et renforcer d'autres politiques, plus récentes, de l'UE, et en particulier les

⁶² Voir :

- la [proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027](#) (COM(2018) 322 final) ;
- la [proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion](#) ((COM(2018)372 final), (COM(2018)373 final), (COM(2018)374 final), (COM(2018)375 final)).

⁶³ [Résolution européenne n° 131 pour une politique régionale européenne ambitieuse au service de la cohésion territoriale](#), adoptée par le Sénat le 2 juillet 2018.

⁶⁴ Avis (n° 1304, XV^e législature) de M. Maurice Leroy au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2019, Tome IX : « Prélèvement européen », pages 26 à 31.

politiques de sécurité, de défense et de politique migratoire dans un contexte international marqué par une forte instabilité et une crise migratoire majeure.

En termes de ventilation, le projet de budget 2021-2027 se caractérise par une réduction de la part consacrée à la politique de cohésion ainsi qu'à la politique agricole commune (PAC), au profit de thématiques jugées prioritaires telles que le marché intérieur, l'innovation et le numérique (166 milliards d'euros, + 15 %), la politique migratoire et la gestion des frontières (31 milliards d'euros, soit un quasi triplement par rapport à la programmation actuelle), la sécurité et la défense (24 milliards d'euros, + 40 %) ou encore l'action extérieure de l'UE (109 milliards d'euros, + 11 %).

Analyse du projet de CFP 2021-2027 par fonds

Une analyse par fonds fait apparaître une dotation du FEDER à 200,6 milliards d'euros (49 % du total des FESI) sur la période 2021-2027, ce qui représenterait une hausse de 0,8 % par rapport à l'enveloppe 2014-2020 de 199 milliards d'euros (43 % des FESI).

Les enveloppes actuelles du FSE (84 milliards d'euros, 18% des FESI) et de l'IEJ (8,9 milliards d'euros, 2 % des FESI) seraient fusionnées et regroupées avec les fonds consacrés à la santé, à l'emploi et l'innovation sociale, à l'aide aux plus démunis ainsi qu'à l'intégration des migrantes et des migrants pour former un nouvel instrument, le FSE+ qui disposerait sur la période 2021-2027 de 89,7 milliards d'euros (17% des FESI), soit une baisse d'au moins 3,5 % de l'effort en faveur de ces thématiques.

Le FEADER serait doté quant à lui de 70 milliards d'euros (17 % des FESI) sur 2021-2027, soit une baisse de 30 % par rapport à l'enveloppe de 99 milliards d'euros (22 % des FESI) actuellement programmée.

Enfin, le FEAMP avec 5,5 milliards d'euros sur 2021-2027 (1 % des FESI) verrait sa dotation diminuer de 5 % par rapport à l'enveloppe actuelle de 5,8 milliards d'euros.

Ceci étant, rien n'est à ce stade figé et des possibilités d'évolution et de négociation existent, le Parlement européen ayant notamment

fait part en novembre de son opposition à la baisse des fonds alloués à la politique de cohésion et à la PAC, qu'il juge trop fortes dans les propositions de la Commission.

Dans la proposition de la Commission, le montant des fonds alloués à la France, hors FEADER, baisserait de 5 % pour s'établir à 16 milliards d'euros sur l'ensemble de la période pour l'ensemble des fonds. Naturellement, nous ne réjouissons pas de cette évolution proposée, mais d'autres Etats subiraient, du fait de l'évolution de leur situation économique sur la période 2014-2020, des baisses des fonds qui leur seraient alloués beaucoup plus fortes. À titre d'exemple, les fonds alloués à la Hongrie baisseraient de 24 %, ceux alloués à la Pologne de 23 % et ceux alloués à l'Allemagne de 21 %.

Au-delà de cette question des montants globaux et de leur répartition entre les Etats membres, certaines des évolutions proposées sont à souligner.

Tout d'abord, **la nomenclature actuelle des régions en 3 catégories (régions les plus développées, en transition et à développer) serait conservée**, ce qui est un point positif de façon générale, mais aussi pour la France en particulier car cela permettra plus de finesse dans l'allocation des fonds et une meilleure prise en considération de la situation des régions françaises qui sont, pour une part importante d'entre elles, dans des situations économiques et sociales proches de la médiane des régions européennes. Cependant la

Commission propose de modifier les critères de classement des régions : seraient classées comme « plus développées » celles ayant un PIB par habitant supérieur à 100 % du PIB moyen de l'UE (au lieu de 90 % actuellement) et comme en transition celles ayant un PIB compris entre 75 et 100 % du PIB moyen de l'UE (au lieu d'une fourchette comprise entre 75 et 90 % actuellement). Les régions à développer resteraient celles ayant un PIB inférieur à 75 % du PIB moyen.

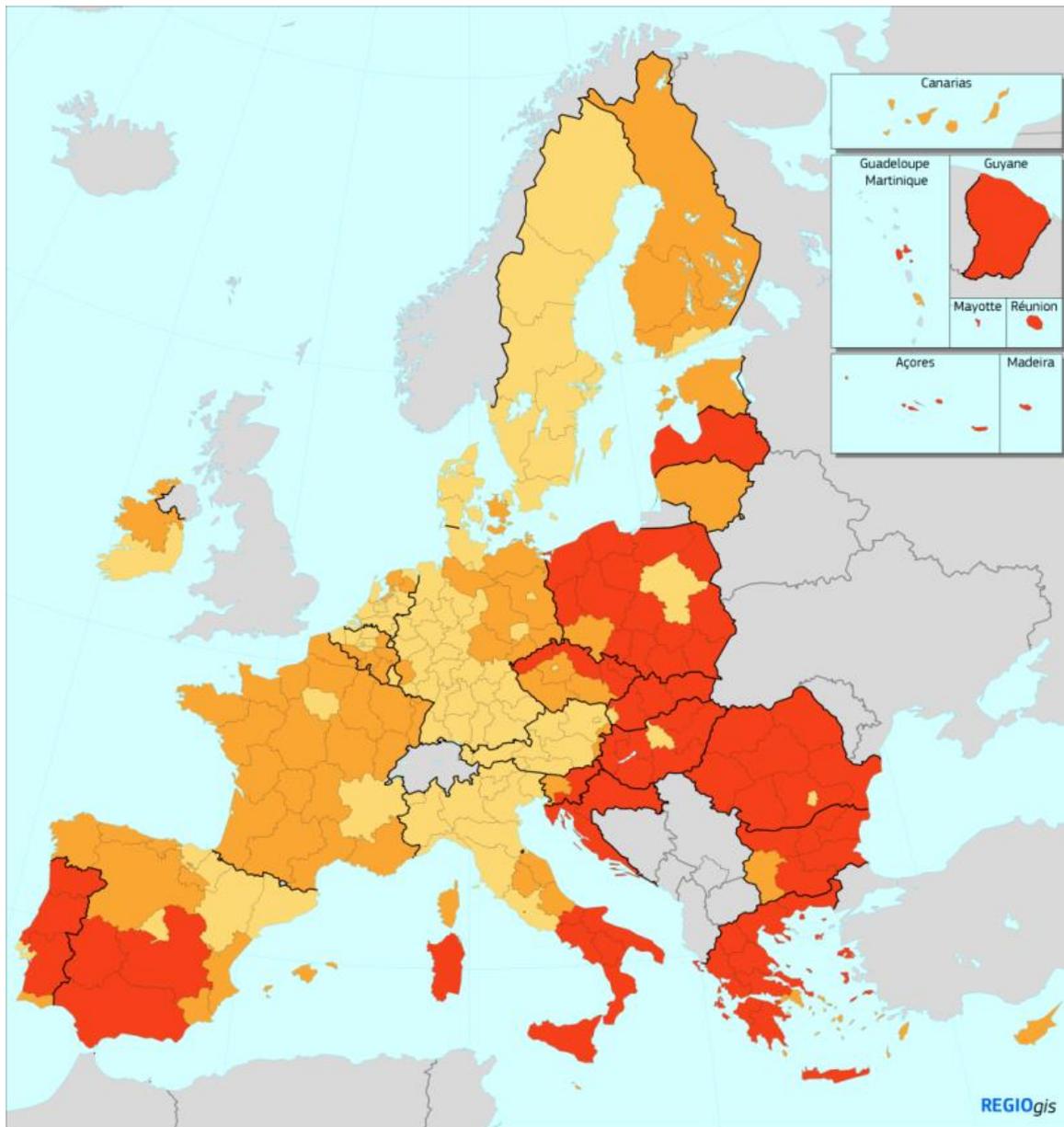
Notons également que pour des raisons liées à la date de prise en compte des données économiques, le classement des régions françaises pour l'attribution des aides européennes de la politique de cohésion resterait fait sur la base du périmètre des anciennes régions – ce qui, dans un premier temps, est une solution satisfaisante compte tenu des difficultés que pourraient engendrer les disparités intrarégionales, parfois fortes, entre d'anciennes régions fusionnées.

L'évolution de ces critères de classement est globalement positive pour la France, qui au lieu d'avoir 10 régions dans la catégorie « en transition » et 12 dans la catégorie « plus développées », en aurait désormais 20 dans la catégorie « en transition » et 2 dans la catégorie « plus développées »⁶⁵.

⁶⁵ Voir la carte du classement des régions pour la période de programmation 2014-2020 sur le [site de la Commission européenne](#).

L'impact de la proposition de la commission pour les régions métropolitaines françaises serait le suivant :

- seraient maintenues dans la catégorie « plus développées », les régions Ile-de-France et Rhône-Alpes ;
- passeraient de la catégorie « plus développées » à la catégorie « en transition », les régions Aquitaine, Bretagne, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes ;



GDP/head (PPS) by NUTS2 region, average 2014-2015-2016

Index, EU-27 = 100

- < 75% (less developed regions)
- 75% - 100% (transition regions)
- >= 100% (more developed regions)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Source : Commission européenne

- seraient maintenues dans la catégorie « en transition », les régions Auvergne, Basse-Normandie, Corse, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes et Picardie.

Deuxième évolution importante, **les taux de cofinancement par l'UE seraient abaissés**, dans l'objectif de mobiliser davantage les fonds nationaux dans le cadre des projets soutenus par l'Europe. Ainsi, le taux de financement par l'UE dans les régions en transition passerait de 60 à 55 %, tandis qu'il passerait de 50 à 40 % dans les régions les plus développées.

Evolution des critères de classement et des taux de cofinancement sur les périodes 2014-2020 et 2021-2027

	Critères de classement par référence au PIB moyen de l'UE		Taux de financement par l'UE	
	Période 2014-2020	Proposition 2021-2027	Période 2014-2020	Proposition 2021-2027
Régions à développer	< 75 %	< 75 %	85%	70%
Régions en transition	compris entre 75 et 90 %	compris entre 75 et 100 %	60%	55%
Régions les + développées	> 90 %	> 100 %	50%	40%

Pour les régions françaises, l'effet de cette évolution serait contrasté : elle serait favorable pour les 10 régions qui passent de la catégorie « plus développées » à la catégorie « en transition » (puisqu'elles bénéficieraient d'une hausse du financement européen de 50 à 55 %), mais elle serait défavorable pour les 10 régions qui restent dans la catégorie « en transition » dont le taux de financement par l'UE passerait de 50 à 40 %.

Enfin, troisième et dernière évolution à signaler ici : le nombre d'objectifs finançables au titre de la politique de cohésion serait abaissé pour passer de 11 à 5.

Les 5 nouveaux objectifs de la politique de cohésion dans le projet de cadre financier pluriannuel 2021-2027 (article 2 de la proposition de règlement relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion)

1. Une Europe plus intelligente (transformation économique innovante et intelligente)
2. Une Europe plus verte, sobre en carbone (ce qui inclut la transition énergétique, l'économie circulaire, l'adaptation aux changements climatiques et la gestion du risque)
3. Une Europe plus connectée (mobilité et connectivité des TIC)
4. Une Europe plus sociale (socle européen des droits sociaux)
5. Une Europe plus proche des citoyens (développement durable des zones urbaines, rurales et côtières et initiatives locales)

Cette évolution à la baisse du nombre d'objectifs finançables mérite d'être approuvée, tant les 11 objectifs préexistants manquaient de lisibilité et pouvaient entraîner des questionnements fastidieux et inutiles pour savoir à quel objectif (ou quels objectifs) devait être rattaché un projet donné.

Le développement des zones rurales constitue bien une composante du 5^{ème} objectif d'une Europe plus proche des citoyens, ce dont nous nous réjouissons. Pour autant, la période de programmation précédente a montré que le développement rural n'était pas toujours suffisamment pris en compte dans les projets soutenus par les fonds européens. Ainsi, selon des informations communiquées par la Commission européenne, sur la période 2014-2020, seulement 7 % des

projets financés en France par le FEDER ont concerné des zones rurales, contre 27 % pour les grandes aires urbaines⁶⁶

C'est pourquoi nous souhaitons – et invitons le Gouvernement à œuvrer dans ce sens – que dans le cadre de la négociation du CFP pour la période 2021-2027, la France défende une position visant à renforcer, dans les priorités de la politique de cohésion, la part des financements fléchés vers le développement économique des territoires ruraux.

Recommandation n° 7 : Dans le cadre de la négociation du cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, défendre une position française visant à renforcer, dans les priorités de la politique de cohésion, la part des financements fléchés vers le développement économique des territoires ruraux.

Enfin, remarquons que la Commission européenne propose un certain nombre de mesures de simplification – en communiquant sur le nombre de 80 mesures – qui paraissent aller dans le bon sens et que le Gouvernement français devra soutenir, en particulier dans l'intérêt des collectivités ou porteurs de projets des territoires ruraux pour lesquels la complexité est trop souvent un facteur de renoncement à un soutien financier européen auquel ils pourraient légitimement prétendre.

En conclusion sur ce volet, nous souhaitons que le cadre financier pluriannuel puisse être adopté dans des termes que nous souhaitons

⁶⁶ Voir la répartition territoriale des projets financés par le FEDER et le FSE, sur le [site « Open Data » de la Commission européenne](#).

aussi favorables que possible à la politique de cohésion en général et aux territoires ruraux français en particulier, et dans des délais aussi rapides que possible (mais en préservant au mieux les intérêts français) afin de ne pas entraîner de retard dans le démarrage de la programmation comme sur la période précédente.

b) Réaliser des efforts au niveau national pour utiliser à plein l'effet levier des fonds de la politique de cohésion dans les territoires ruraux

Lorsque ce cadre financier pluriannuel aura été adopté et le nouveau cadre de la politique de cohésion défini, la balle sera alors dans le camp des Etats membres pour utiliser au mieux les opportunités ouvertes par cette politique. Pour les territoires ruraux français, des efforts conséquents devront être accomplis pour transformer ces opportunités en réalités tangibles, et pour s'appuyer pleinement sur la politique de cohésion pour renforcer efficacement et durablement leur attractivité. Pour ce faire, les contrats de ruralité devraient intégrer pleinement, dans les outils possibles et efficaces de dynamisation des territoires ruraux, le recours aux fonds structurels européens.

Le premier effort indispensable sera un effort d'information et de soutien aux communes et aux intercommunalités rurales dans l'accès

aux fonds européens de la politique de cohésion. Le constat d'un déficit de connaissance et d'ingénierie pour l'accès à ces financements, qui est indiscutablement complexe, a été fait par tous nos interlocuteurs représentant les élus, en particulier lors de nos déplacements en région. Les collectivités se regroupent parfois au sein des pays ou des PETR pour mutualiser leurs moyens et disposer d'une ingénierie suffisante pour préparer et accompagner les dossiers, et certains de ces regroupements fonctionnent bien. Certaines régions et certains départements fournissent également une aide, matérielle ou humaine, dans le montage des projets, là aussi parfois avec une certaine efficacité.

Pour autant ces efforts restent trop isolés et pas assez systématiques et coordonnés pour garantir l'égalité des chances de tous les territoires ruraux pour l'accès aux fonds européens. Pour garantir cette égalité, la mise en place de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, annoncée par le Président de la République à l'occasion de la première Conférence nationale des territoires en juillet 2017, doit maintenant avoir lieu de façon rapide et effective. Pour cela, la proposition de loi présentée par le sénateur Jean-Claude REQUIER et adoptée par le Sénat le 8 novembre dernier devra être inscrite à l'ordre du jour de notre assemblée dans les meilleurs délais, afin d'envisager une mise en place effective de l'Agence au premier semestre 2019.

En outre, les futurs moyens de l'ANCT devront être pleinement mobilisables et mobilisés au profit des territoires ruraux, et prioritairement des territoires classés en ZRR. A cet égard, nous nous réjouissons que le texte adopté par le Sénat mentionne explicitement, dans les missions de l'agence, celle de « *favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux* » notamment dans les ZRR (ainsi que dans d'autres zones prioritaires, dont les quartiers politique de la ville et les zones de restructuration de la défense)⁶⁷. En outre, un autre amendement adopté par le Sénat a précisé que « *Son action cible prioritairement les territoires caractérisés par des difficultés en matière démographique, économique ou d'accès aux services publics* ». Ce faisant, le texte adopté par le Sénat manifeste le caractère prioritaire du soutien que l'Agence devra apporter aux projets de développement de l'attractivité des territoires ruraux classés en ZRR.

Recommandation n° 8 : Mieux informer et soutenir les communes et les intercommunalités rurales dans l'accès aux fonds européens de la politique de cohésion, via une mise en place rapide et effective de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Pour améliorer l'utilisation des fonds de la politique de cohésion, il apparaît ensuite nécessaire de conforter la compétence des régions dans la gestion de ces fonds et ce, conformément à leur vocation de

⁶⁷ Voir l'article 2 de la [proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires](#) (n° 99, session 2018-2019), et le [rapport](#) (n° 98, session 2018-2019) de M. Louis-Jean de Nicolaÿ, à l'origine de cette mention expresse des ZRR dans le texte adopté par le Sénat.

pilotage économique stratégique du territoire régional qui se concrétise à travers les SRADDET⁶⁸. La compétence de gestion d'une partie des fonds européens de la politique de cohésion a été décentralisée et confiée aux régions, d'abord à titre expérimental pour une durée de 6 ans à partir de 2004⁶⁹, puis de façon pérenne à l'issue de l'expérimentation, jugée probante, à compter de 2011⁷⁰.

Dans le cadre de la programmation 2014-2020, les régions se sont vues confier la gestion des trois quarts des fonds structurels européens, dont 90 % du FEADER et 95 % du FEDER. En revanche les régions ne sont autorités gestionnaires du FSE qu'à hauteur de 27 % des fonds disponibles pour cette politique.

⁶⁸ Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

⁶⁹ En application de l'article 44 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Les régions expérimentatrices avaient été les régions Alsace, Aquitaine, Haute-Normandie, Poitou-Charentes, Nord-Pas-de-Calais, Guadeloupe et La Réunion.

⁷⁰ Cette compétence est prévue au 12° de l'[article L. 4211-1](#) du CGCT.

Répartition des fonds entre les différentes autorités de gestion des fonds européens structurels d'intervention pour la programmation 2014-2020 (en millions d'euros)

Autorité de gestion	FEADER	FEDER	FEAMP	FSE	IEJ	Total	Part des fonds gérés
Région	10 308,6	7 994,0		1 956,7	94,2	20 353,5	76,1%
Département	385,5					385,5	1,4%
Autre autorité décentralisée		203,8				203,8	0,8%
Etat, dont :	690,8	228,3	588,0	4 038,4	247,8	5 793,3	21,7%
<i>Etat en région</i>	60,0	187,5		926,6		1 174,1	4,4%
<i>DGEFP⁷¹</i>				3 111,8	216,0	3 327,8	12,4%
<i>DPMA⁷²</i>			588,0			588,0	2,2%
<i>CGET</i>		40,8			31,8	72,6	0,3%
<i>DGPEEE (ex DGPAAT)⁷³</i>	630,8					630,8	2,4%
Total général	11 384,9	8 426,1	588,0	5 995,1	342,0	26 736,1	100,0%

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

Le transfert de cette compétence n'a pas été sans quelques heurts, en particulier dans les débuts de la mise en œuvre de la programmation 2014-2020 dont le démarrage effectif a eu lieu concomitamment à la modification du périmètre de certaines régions. Malgré ces difficultés, nos travaux nous ont amenées à la conviction et à la conclusion que l'échelon régional est bien le niveau d'intervention le plus pertinent pour la gestion des fonds structurels européens, et ce d'autant plus depuis que la loi NOTRE a confirmé et conforté les régions dans leur rôle de pilotage économique stratégique du territoire régional. Si l'Etat a vocation, notamment au travers de la future ANCT, à

⁷¹ DGEFP : Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle.

⁷² DPMA : Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture.

⁷³ DGPEEE : Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (qui a pris la suite de la DGPAAT : direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires).

accompagner les projets des collectivités pour – notamment – faciliter le montage des dossiers de financement sur fonds européens, la région doit quant à elle être l'interlocuteur unique des collectivités, bien identifié et structuré, dans le traitement de ces demandes.

Pour cette raison, nous recommandons *a minima* de ne pas remettre en cause la compétence actuelle des régions dans la gestion des fonds européens de la politique de cohésion, en totale cohérence avec leur rôle dans le pilotage de la politique de développement économique du territoire régional.

Recommandation n° 9 : Conforter la compétence actuelle des régions dans la gestion des fonds européens de la politique de cohésion, conformément à leur vocation de pilotage économique stratégique du territoire régional.

Cependant, lors de nos déplacements et de nos auditions, nous a été signalé un certain manque de clarté dans la définition des compétences respectives de l'Etat et des régions dans la gestion du FSE. Ainsi, les porteurs de projets susceptibles de bénéficier de financements au titre du FSE nous ont indiqué avoir souvent des difficultés à identifier qui, de la région ou de l'Etat, est l'autorité gestionnaire compétente. Certains projets peuvent même se trouver à cheval sur les compétences confiées à l'Etat et à la région. Nos interlocuteurs lors de notre déplacement à Bruxelles ont également souligné la complexité induite par la multiplicité d'autorités gestionnaires différentes pour un même fonds.

Dans un souci d'efficacité et de lisibilité pour les porteurs de projets, une clarification des compétences respectives de l'Etat et des régions dans la gestion de ce fonds s'impose. Cette clarification devra se faire sur la base d'un diagnostic partagé entre l'Etat et les régions et au terme d'une discussion guidée par le souci de la plus grande efficacité. En tout état de cause, il serait hautement souhaitable que cette clarification ait lieu avant le démarrage de la prochaine programmation.

Recommandation n° 10 : Clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les régions pour la gestion du Fonds social européen (FSE), pour une gestion plus efficace de ce fonds.

Enfin, la gestion des fonds européens dont la responsabilité est confiée aux régions peut, et doit, être améliorée et simplifiée. La complexité de l'accès à ces fonds est, pour partie, d'origine européenne. Les institutions européennes en ont pris conscience et la Commission, dans son projet de cadre financier pluriannuel, propose des simplifications bienvenues. Cet effort de simplification doit être prolongé du côté des autorités gestionnaires françaises, et en particulier des régions. A cet égard, le système mis en œuvre au sein des GAL pour le programme LEADER pourrait servir de modèle ou de source d'inspiration pour une simplification du recours aux financements européens.

Le CESE, dans son rapport de juin 2018 sur la réforme des fonds structurels européens établi par M. Jean-Luc Bennahmias et Mme Adria Houbairi, que nous avons entendus, formule plusieurs recommandations destinées à « *simplifier et sécuriser la gestion et le contrôle des actions financées par les FESI* »⁷⁴. Nous soutenons l'ensemble de ces recommandations, et nous contenterons ici de mentionner les 2 recommandations qui nous paraissent les plus susceptibles de permettre que la complexité de l'accès aux fonds européens ne soit plus un frein pour les porteurs de projets.

Le CESE recommande, dans sa préconisation n° 11, de « *fluidifier la gestion financière par les autorités de gestion en généralisant le recours aux options simplifiées de coûts [et] en harmonisant les règles de prise en compte des recettes des projets* » : en effet il y a trop de disparités entre les régions dans les exigences de présentation des dossiers s'agissant des coûts et des recettes des projets. Il est nécessaire d'y remédier, en particulier pour les porteurs de projets ayant un coût faible ou moyen, pour lesquels le besoin de simplicité et de clarté de ce qui est requis est déterminant.

Le CESE préconise ensuite, dans sa préconisation n° 12, de « *renforcer l'accompagnement des porteuses et des porteurs de projets par les autorités de gestion, sur financements FESI, en généralisant la mise en place de guichets uniques régionaux prenant notamment en*

⁷⁴ Rapport précité, pages 33 à 36, préconisations n° 10 à 15.

compte la spécificité des associations ». Nous rejoignons cette proposition, car il est indispensable que les autorités de gestion mettent en place des organisations garantissant l'égalité des chances des porteurs de projets, afin que les porteurs de projets relativement modestes – et notamment les associations, mais aussi les collectivités ou groupements ruraux disposant de peu de moyens propres en ingénierie – aient les mêmes chances que les collectivités urbaines, souvent plus structurées car mieux dotées, de faire aboutir leurs demandes de financements européens. Une partie déterminante de ce rôle d'accompagnement incombera, certes, à la future ANCT, mais les autorités gestionnaires doivent aussi y prendre toute leur part comme le recommande le CESE.

<p><u>Recommandation n° 11</u> : Améliorer et simplifier la gestion des fonds européens de la politique de cohésion par les régions.</p>

* * *

En conclusion, nous souhaitons insister une dernière fois sur la cohérence d'ensemble de nos propositions et sur leur finalité : faire du dispositif des ZRR un dispositif enfin efficace. C'est donc dans cette optique que nous proposons de supprimer les dispositifs de soutien fiscaux et sociaux aux entreprises, inefficaces pour les inciter à s'installer sur un territoire, et que nous proposons en contrepartie de muscler ce qui est le plus à même de rendre les territoires ruraux attractifs, à savoir la capacité d'action et d'investissement des

collectivités concernées, via en particulier une optimisation de l'utilisation des fonds européens.

Les potentialités offertes par la politique de cohésion pour développer les territoires ruraux sont énormes, mais n'ont pas encore été utilisées à 100 % : donnons-nous les moyens d'exploiter pleinement ces potentialités, pour rendre possible la réelle revitalisation à laquelle ces territoires et leurs habitants ont droit.

ANNEXES

Annexe 1 : Synthèse des recommandations

Périmètre des ZRR :

Recommandation n° 1 : Ouvrir une concertation avec les associations d'élus locaux et les acteurs économiques sur le périmètre des ZRR et la définition des critères de classement, en vue de redéfinir un périmètre permettant une meilleure concentration du soutien sur les territoires ruraux les plus en difficulté.

Effets du classement en ZRR

Recommandation n° 2 : Prendre acte de l'absence d'effet incitatif du dispositif d'exonération d'IS ou d'IR pour les implantations d'entreprises et ne pas reconduire, en 2020, ce dispositif.

Recommandation n° 3 : Maintenir la faculté pour les communes et EPCI à fiscalité propre d'exonérer les entrepreneurs de certains impôts locaux et mieux faire connaître cette faculté auprès des élus locaux, pour en faire un véritable outil d'attractivité du territoire.

Recommandation n° 4 : Envisager la suppression des réductions, abattements et dispositifs d'amortissements fiscaux dont l'utilité n'est pas avérée.

Recommandation n° 5 : Prendre acte de l'abaissement général des cotisations sociales, qui rend le dispositif d'exonération du 1^{er} au 50^{ème} salarié trop peu incitatif, et supprimer ce dispositif.

Recommandation n° 6 : Renforcer le soutien aux investissements des collectivités territoriales destinés à renforcer l'attractivité de leur territoire en majorant, à hauteur des économies budgétaires permises par la suppression des exonérations fiscales et sociales ouvertes en ZRR, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

S'appuyer sur la politique de cohésion européenne pour renforcer l'attractivité des territoires

Recommandation n° 7 : Dans le cadre de la négociation du cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, défendre une position française visant à renforcer, dans les priorités de la politique de cohésion, la part des financements fléchés vers le développement économique des territoires ruraux.

Recommandation n° 8 : Mieux informer et soutenir les communes et les intercommunalités rurales dans l'accès aux fonds européens de la politique de cohésion, via une mise en place rapide et effective de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Recommandation n° 9 : Conforter la compétence actuelle des régions dans la gestion des fonds européens de la politique de cohésion, conformément à leur vocation de pilotage économique stratégique du territoire régional.

Recommandation n° 10 : Clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les régions pour la gestion du Fonds social européen (FSE), pour une gestion plus efficace de ce fonds.

Recommandation n° 11 : Améliorer et simplifier la gestion des fonds européens de la politique de cohésion par les régions.

Annexe 2 :
Exonérations fiscales et sociales en ZRR :
présentation synthétique, coût et nombre de bénéficiaires

MESURES FISCALES																	
Mesures fiscales à la charge de l'Etat toujours applicables																	
Num érotation	Objectif	Impôt/cotisation visé	Base juridique	Dispositif	Date de fin	Périmètre	Coût (en millions d'euros)				Bénéficiaires				Répartition de l'exonération par types de de bénéfices ou de revenus exonérés pour la dernière année connue		
							2012	2014	2016	2017 ou estimation 2018	2012	2014	2016	2017 ou estimation 2018	industriels et commerciaux	non commerciaux	autres
1	Stimuler l'activité	Entreprises IR-IS	Article 44 quinquies du CGI	Exonération d'IR ou d'IS, totale pendant 5 ans puis dégressive pendant les 3 années suivantes, pour les entreprises créées ou reprises entre le 1/1/2011 et le 31/12/2020 qui exercent une activité industrielle, commerciale, artisanale ou professionnelle au sens du 1 de l'article 92 du CGI (professions libérales, titulaires de charges ou offices n'ayant pas la qualité de commerçants)	31/12/2020, avec des incidences budgétaires jusqu'en 2028.	ZRR exclusivement	3	14	46	123	1 900	3 800	10 400	20 600	18,0%	50,0%	32,0%
2	Stimuler l'activité	Cotisation foncière	Article 1465 A du CGI	Exonération de CFE pendant 5 ans pour extensions ou créations d'activités industrielles, artisanales ou commerciales	31/12/2020, avec des incidences budgétaires jusqu'en 2025	ZRR	3	2	1	ND	19 580	16 450	19 421	21 512			
3	Stimuler le développement des commerces de proximité	Droits de mutation à titre onéreux	Article 722 bis du CGI	Exonération de droits de mutation pour la part revenant à l'État pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèle	Mesure non limitée dans le temps.	ZFU-territoires entrepreneurs + ZRR	7	7	7	4	2 440	2 670	2 387	1 401			
4	Stimuler l'activité	IS	Article 39 quinquies D du CGI	Possibilité, pour les entreprises qui ont construit ou fait construire, avant le 1/1/2016, des immeubles à usage industriel ou commercial pour les besoins de leur exploitation, de pratiquer à l'achèvement des constructions un amortissement exceptionnel de 25 % de leur prix de revient	01/01/2016	ZRR + ZRU	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND			
5	Stimuler l'activité	IS	Article 239 sexies D du CGI	Dispense de réintégration au résultat fiscal lors de la cession d'immeubles à usage industriel et commercial pris en location par un contrat de crédit-bail d'une durée effective d'au moins quinze ans	31/12/2015	ZRR-ZRU- ZAFR	ND	ND	ND	1	ND	ND	ND	100			
6	Stimuler l'activité + Favoriser l'offre médicale	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	Article 1586 nonies du CGI	Exonération de CVAE, pour sa fraction taxée au profit de la commune ou de l'EPCI, pour les entreprises susceptibles de bénéficier d'une exonération temporaire de CFE	Variable selon la base juridique visée	Selon la base juridique visée, l'exonération de CVAE peut s'appliquer en ZRR + ZAFR + sur l'ensemble du territoire	6	3	1	ND	3 000	2 150	2 470	2 840			
Sous-total mesures fiscales à la charge de l'Etat toujours applicables							19	26	55	128							

Mesures fiscales à la charge des collectivités territoriales non compensées																	
Numérotation	Objectif	Impôt/cotisation visé	Base juridique	Dispositif	Date de fin	Périmètre	Coût (en millions d'euros)				Bénéficiaires				Répartition de l'exonération par types de de bénéfices ou de revenus exonérés pour la dernière année connue		
							2012	2014	2016	estimation 2018	2012	2014	2016	2017 ou estimation 2018	industriels et commerciaux	non commerciaux	autres
10	Stimuler l'activité	Cotisation foncière des entreprises (CFE)	Article 1464 B du CGI	Possibilité pour les entreprises créées ou reprises de bénéficier d'une exonération temporaire de CFE, pour une durée comprise entre 2 et 5 ans fixée par délibération de la collectivité		ZRR + ZAFR + ensemble du territoire sous conditions	3,28	2,11	2,4	2,92	4 064	3 083	3 263	4 084			
11	Favoriser le secteur médical	Cotisation foncière des entreprises (CFE)	Article 1464 D du CGI	Possibilité pour les communes et EPCI à fiscalité propre d'exonérer de CFE, pour une durée comprise entre 2 et 5 ans, les médecins, les auxiliaires médicaux et les vétérinaires investis du mandat sanitaire	Mesure non limitée dans le temps.	Médecins et auxiliaires médicaux : ZRR + communes de moins de 2000 habitants hors ZRR 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 obligatoire.	0,03	0,03	0,03	0,04	126	123	99	147			
12	Stimuler l'offre de tourisme	Taxe habitation	Article 1407-III du CGI	Possibilité pour les communes et les EPCI à fiscalité propre d'exonérer de TH les locaux mis en location à titre de meublés de tourisme et les chambres d'hôtes.	Mesure non limitée dans le temps.	ZRR	0,03	0,04	0,05	0,06	61	76	96	94			
13	Stimuler l'activité	Taxe foncière sur les propriétés bâties	Article 1383 A du CGI	Possibilité pour les CT et EPCI à fiscalité d'exonérer de TFPB, pour une durée comprise entre 2 et 5 ans fixée par leur délibération, les entreprises créées ou reprises	Mesure non limitée dans le temps	ZRR + ZAFR + ensemble du territoire sous conditions	0,45	0,29	0,15	0,16	59	91	17	8			
14	Stimuler l'offre de logement	Taxe foncière sur les propriétés bâties	Article 1383 E du CGI	Possibilité pour les CT et EPCI à fiscalité propre d'exonérer de TFPB, pendant 15 ans au plus, les logements locatifs acquis et améliorés avec l'aide financière de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).	Mesure non limitée dans le temps	ZRR	0,01	0,02	0,02	0,02	36	51	63	68			
15	Stimuler l'activité de tourisme	Taxe foncière sur les propriétés bâties	Article 1383 E bis du CGI	Possibilité pour les CT et EPCI à fiscalité propre d'exonérer de TFPB : - les hôtels, - les locaux classés meublés de tourisme, - les chambres d'hôtes.	Mesure non limitée dans le temps.	ZRR	0,04	0,04	0,05	0,05	286	198	225	247			

16	Stimuler l'habitat	Taxe publicité foncière et Taxe d'enregistrement	Article 1594 F Ter du CGI	Possibilité pour les départements d'instituer un abattement, compris entre 7 600 € et 46 000 €, sur l'assiette de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement pour les acquisitions pour : - les immeubles ou de fractions d'immeubles destinés à être affectés à l'habitation, - les terrains ou locaux à usage de garages	Mesure non limitée dans le temps.	Territoire national mais les conseils départementaux peuvent circonscrire le dispositif aux acquisitions réalisées en ZRR.	2	ND	ND	ND	3 100	ND	ND	ND				
17	Favoriser l'installation des jeunes agriculteurs	Taxe de publicité foncière – Taxe d'enregistrement	Article 1594 F quinquies du CGI	Taux réduit de 0,7% pour la taxe de publicité foncière et la taxe d'enregistrement pour les acquisitions d'immeubles ruraux par les agriculteurs bénéficiaires des aides à l'installation des jeunes agriculteurs	Mesure non limitée dans le temps	ZRR	0,6	ND	ND	ND	450	ND	ND	ND				
Sous-total mesures fiscales à la charge des collectivités non compensées par l'Etat								3,13	0,39	0,27	0,29							
Total mesures fiscales (Etat et collectivités)								181,13	166,39	192,27	221,29							

MESURES SOCIALES														
Num érotation	Objectif	Impôt/cotisation visée	Base juridique	Dispositif	Date de fin	Périmètre	Coût (en millions d'euros)				Bénéficiaires			
							2012	2014	2016	estimation 2018	2012	2014	2016	2017 ou estimation 2018
18	Favoriser l'emploi	Cotisations sociales	L. 241-19 code de la sécurité sociale	Exonération de charges sociales, totale pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,5 SMIC, dégressive jusqu'à 2,4 SMIC, pour chaque embauche du 1er au 50ème salarié, pour une durée de 12 mois	Pas de limite de durée	ZRR	14,48	19,41	12,69	10,43	3651 contrats ; 3523 établissements	6182 contrats ; 4632 établissements	nombre de contrats non défini ; 2848 établissements	2083 contrats ; 2724 établissements
19	Favoriser l'emploi - soutenir le tissu local et les services de proximité	Cotisations sociales	L. 241-20 code de la sécurité sociale	Exonération de charges sociales, totale pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,5 SMIC, dégressive jusqu'à 2,4 SMIC, pour tous les contrats de travail conclus par un organisme d'intérêt général (OIG) ayant son siège en ZRR avant le 1er novembre 2007 et jusqu'à la fin du contrat	Extinction progressive du dispositif (applicable uniquement aux contrats antérieurs au 1er novembre 2007)	ZRR	144,99	114,05	104,17	82,10	25753 contrats ; 2952 établissements	23384 contrats ; 2963 établissements	nombre de contrats non défini ; 2724 établissements	17023 contrats ; 2539 établissements

Total mesures sociales	159,47	133,46	116,86	92,54
-------------------------------	---------------	---------------	---------------	--------------

NB : Pour 2012 et 2017, les chiffres donnés ne concernent que les établissements relevant du régime général URSSAF, hors établissements relevant de la MSA ; par conséquent l'évolution du coût pertinente ne doit être considérée qu'en prenant en considération les années 2014 et 2016. Pour 2016, le nombre de contrats n'est pas déterminé en raison d'une anomalie statistique sur les chiffres URSSAF

	2012	2014	2016	2017 ou estimation 2018
Coût total pour les finances publiques	340,60	299,85	309,13	313,83

**Annexe 3 :
Ensemble des dispositions, autres que les exonérations fiscales et sociales,
applicables en ZRR**

N°	Objectif	Base juridique	Dispositif
Dispositions codifiées			
1	Soutenir les collectivités territoriales	Articles L. 2334-21 et R.2334-7 du code général des collectivités territoriales	En ZRR, le montant de la fraction « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale (DSR) fait l'objet d'un coefficient multiplicateur de 1.3. Pour l'application en ZRR de cette majoration, la situation en ZRR d'une commune s'apprécie au 1er janvier de l'année précédant la répartition de la dotation.
2	Soutenir les collectivités territoriales	Article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales	Les communautés de communes situées en ZRR de montagne sont éligibles, sous conditions, à une bonification de la dotation d'intercommunalité. Deux conditions cumulatives doivent être réunies : ● 1 ^{ère} condition : seules sont concernées les communautés de communes de moins de 3500 habitants, situées en ZRR de montagne qui comprennent : - soit au moins 10 communes dont un chef-lieu de canton - soit la totalité des communes d'un canton. ● 2 ^{ème} condition cumulative : exercer au moins 8 compétences parmi 12 compétences énumérées.
3	Favoriser l'installation de professionnels de santé	Article L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales	Eligibilité au FCTVA pour les investissements immobiliers réalisés par les communes et leurs groupements situés en ZRR destinés à l'installation de professionnels de santé ou à l'action sanitaire et sociale.
4	Encourager le maintien ou l'installation résidentielle en ZRR	Articles L.441-31 et R.441-31 du code de la construction et de l'habitation	Les logements situés en ZRR sont exonérés du supplément de loyer de solidarité aux organismes d'habitations à loyer modéré.
5	Favoriser l'accès à l'emploi des jeunes	Article L. 5134-110 du code du travail	Priorité d'accès aux emplois d'avenir pour les jeunes soit sans qualification, soit peu qualifiés, qui résident : en ZRR (ainsi que dans les quartiers prioritaires politique de la ville, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, et dans les territoires dans lesquels les jeunes connaissent des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

N°	Objectif	Base juridique	Dispositif
6	Favoriser l'accès à l'emploi des jeunes	Articles L. 5134-118 et R. 5134-161 du code du travail	Assouplissement des conditions de niveau de qualification posées pour l'accès aux emplois d'avenir.
7	Favoriser l'accès à l'emploi des jeunes	Article L.5134-120 du code du travail	Priorité d'accès aux emplois d'avenir professeur pour les jeunes ayant résidé ou étudié pendant une durée minimale en ZRR
8	Favoriser le maintien de services publics	Article L.216-4 du code de la sécurité sociale	Possibilité pour les organismes locaux du régime général de la sécurité sociale situés en ZRR de créer des caisses communes
9	Favoriser l'emploi	Article D.634-11-2 du code de la sécurité sociale	Majoration, dans les ZRR et les quartiers prioritaires de politique de la ville, du plafond de ressources permettant le cumul, pour les pensionnés des professions artisanales, industrielles et commerciales, de revenus d'activité avec leur pension de vieillesse
10	Favoriser l'installation de professionnels de santé et l'activité économique	Article L.5125-3 du code de la santé publique	Assouplissement des règles de créations d'officines de pharmacie (dérogation au principe selon lequel l'ouverture d'une officine dans une commune doit résulter d'un transfert).
11	Favoriser le maintien de services publics et d'une offre de formation des jeunes	Article L.211-2 du code de l'éducation	Obligation de concertation entre l'Etat et les élus et les représentants des collectivités territoriales, des professeurs, des parents d'élèves et des secteurs économiques locaux préalablement à toute révision de la carte des formations du second degré
12	Favoriser l'installation de professionnels de santé	Article L.634-2 du code de l'éducation	Priorité donnée aux ZRR pour le lieu d'implantation des dentistes ayant signé un contrat d'engagement de service public <i>NB : la même règle, qui était prévue pour les médecins à l'article L. 632-6 du code de l'éducation, a été supprimée par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, qui a retenu pour la fixation du lieu de ces médecins le seul critère de « zone caractérisée par une offre de soins insuffisante ou des difficultés dans l'accès aux soins ».</i>
13	Favoriser l'activité économique, l'offre de logement et l'attractivité des territoires	Article L.112-18 du code rural et de la pêche maritime	La ZRR constitue le périmètre dans lequel peuvent être constituées des sociétés d'investissement pour le développement rural qui ont pour missions : - 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.

N°	Objectif	Base juridique	Dispositif
14	Favoriser l'activité économique	Article L.522-6 du code rural et de la pêche maritime	Majoration du montant maximal des travaux qu'une coopérative d'utilisation de matériel agricole peut réaliser pour le compte de certaines collectivités, sans qu'elle ait besoin de le prévoir dans ses statuts (plafond fixé à 15 000 € en ZRR au lieu de 10 000 €)
15	Favoriser le maintien de services publics	Article L.221-5 du nouveau code forestier	Possibilité pour l'Office national des forêts de « <i>contribuer, en zone de revitalisation rurale, au maintien de services au public ne relevant pas de ses compétences</i> »
16	Favoriser l'activité économique	Article 1600 du code général des impôts	Attribution d'une fraction prioritaire, à hauteur d'un quart au plus, du fonds de péréquation de CCI France à destination des chambres de commerce et d'industrie régionales aux chambres de commerce et d'industrie dont le périmètre comprend au moins 60 % de communes ou de groupements de communes classés en ZRR.
Dispositions non codifiées			
17	Affirmation du soutien dû par l'Etat et les collectivités aux territoires classés en ZRR	Article 61 de la loi n° 95-115 précitée	<p>Règle générale selon laquelle dans les ZRR, l'État et les collectivités territoriales mettent en œuvre des dispositions visant à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - développer les activités économiques, - assurer un niveau de service de qualité et de proximité, - améliorer la qualité de l'habitat et l'offre de logement, notamment locatif, - lutter contre la déprise agricole et forestière et maintenir des paysages ouverts, - assurer le désenclavement des territoires, - développer la vie culturelle, familiale et associative, - valoriser le patrimoine rural, - et d'une façon plus générale à assurer aux habitants de ces zones des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire. <p>Prise en compte du classement en ZRR dans les schémas de services collectifs et les schémas interrégionaux d'aménagement et de développement ainsi que par les schémas régionaux de développement et d'aménagement. Les ZRR constituent un territoire de référence pour l'organisation des services rendus aux usagers.</p>
18	Favoriser le maintien de services publics	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	Prise en compte, pour le financement du maillage territorial des activités postales, de l'appartenance aux zones de montagne, ZRR et quartiers prioritaires politique de la ville.
19	Compensation d'une perte de recette fiscale pour les collectivités	Article 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire	Compensation annuelle par l'Etat de la perte de recettes résultant pour communes ou leurs groupements à fiscalité propre des exonérations de cotisation foncière liées aux créations et extensions d'activités en ZRR.

N°	Objectif	Base juridique	Dispositif
20	Stimuler l'offre de logements	Article 62 de la loi n° 95-115 précitée	Attribution par priorité aux communes situées en ZRR ayant fait l'acquisition de biens immobiliers anciens situés sur leur territoire, en vue de les transformer en logements sociaux à usage locatif, des concours financiers de l'État à la réhabilitation de l'habitat ancien.
21	Favoriser le renforcement et la coordination de l'action publique	Article 63 de la loi n° 95-115 précitée	Possibilité pour l'Etat de conclure, avec les départements comportant des communes classées en ZRR, une convention particulière de revitalisation rurale, à laquelle les régions sont associées, qui a pour objet de renforcer l'action publique dans les territoires ruraux les plus défavorisés en assurant la convergence des interventions, en accroissant l'engagement des partenaires et en adaptant les actions à la spécificité locale.
22	Favoriser le maintien de services publics	Article 30 (IV) de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire	Remboursement par l'Etat aux collectivités territoriales de tout ou partie des rémunérations et des charges directes ou indirectes liées à la mise à disposition de personnels et de locaux des maisons des services publics situées en ZRR.
23	Favoriser le maintien durable des activités économiques (et éviter les effets d'aubaine)	Article 6 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux	Obligation pour toute entreprise ou organisme, qui cesse volontairement son activité en ZRR en la délocalisant dans un autre lieu, après avoir bénéficié d'une aide au titre des dispositions spécifiques intéressant ces territoires, moins de cinq ans après la perception de ces aides, de verser les sommes qu'elle n'a pas acquittées en vertu des exonérations qui lui ont été consenties et, le cas échéant, de rembourser les concours qui lui ont été attribués.

Annexe 4 : Personnes entendues par les rapporteures

(Par ordre chronologique)

- **Ministère de l'Économie et des Finances – Ministère de l'Action et des Comptes publics – Ministère des Solidarités et de la Santé**
 - M. Damien LAUTH, Chef de section fiscalité locale à la Direction de la législation fiscale ;
 - M. Gregory ABATE, Sous-Directeur, Sous-Direction B ;
 - Mme Alexandra BARREAU-JOUFFROY, Cheffe du Bureau B2 ;
 - M. Morgan DELAYE, Sous-directeur du financement de la sécurité sociale à la Direction de la sécurité sociale (DSS).

- **Ministère de la Cohésion des Territoires - Commissariat général à l'égalité des territoires – CGET**
 - M. Marc CHAPPUIS, directeur adjoint de cabinet ;
 - M. Samuel DEGUARA, directeur adjoint de cabinet ;
 - Mme Clothilde FRETIN-BRUNET, conseillère stratégie et gouvernance des territoires, contractualisation, péréquation et métropoles ;
 - Mme Soraya HAMRIOUI, conseillère budgétaire, finances et Grand Paris ;
 - Mme Sophie DUVAL-HUWART, directrice du développement des capacités des territoires au CGET ;
 - Mme Claire HALLEGOUET, chargée de Mission Appui au pilotage des programmes européens, Direction des Stratégies européennes du CGET ;
 - M. Max BARBIER, chargé de mission « Ruralités » au CGET.

- **Ministère des Affaires européennes**
 - M. Nicolas THIRIET, chef du service des politiques internes et des questions institutionnelles ;
 - M. Théo BARBE, rédacteur en charge des questions relevant du Conseil Agriculture et pêche, politique régionale, cohésion, outre-mer ;
 - M. Benjamin ROEHRIG, rédacteur en charge des questions relevant du Conseil Affaires économiques et financières (services financiers, Union économique et monétaire, semestre européen).

- **Assemblée permanente des Chambres de métiers et de l'artisanat – APCMA**
 - M. Jacques GARAUD, directeur général ;
 - Mme Véronique MATTEOLI, adjointe au directeur des relations institutionnelles ;
 - Mme Marianne VILLERET, chargée de mission politiques territoriales ;
 - Mme Marie-Sophie SERGENT, chargée de mission.

- **Union des entreprises de proximité – U2P**
 - M. Alain GRISET, président ;
 - M. Pierre BURBAN, secrétaire général ;
 - Mme Thérèse NOTE, chargée des Relations parlementaires.

- **Groupe Caisse des Dépôts et Consignations – CDC**
 - M. Gil VAUQUELIN, directeur régional de la CDC pour la région Bretagne ;
 - Mme Myriam KABYLO, expert Finances locales, direction du réseau et des territoires ;
 - Mme Sophie BARBIER, directrice du Pôle Europe ;
 - M. Philippe BLANCHOT, directeur des relations institutionnelles.

- **Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables – CSOEC**
 - M. Bruno LE BESNERAIS, expert-comptable, membre du CSOEC ;
 - Mme Marie-Claire BERSON, expert-comptable, membre du CSOEC ;
 - M. Patrick COLLIN, directeur des affaires fiscales au CSOEC.

- **Association des Maires de France – AMF**
 - Mme Cécile GALLIEN, maire de Vorey, vice-présidente de l'AMF ;
 - M. Olivier PAVY, maire de Salbris et président de la communauté de communes Sologne des rivières ;
 - Mme Annick PILLEVESSE, responsable du service juridique de l'AMF ;
 - Mme Marion DIDIER, conseillère technique au service juridique ;
 - Mme Pauline DELAERE-PAPIN, conseillère technique ruralité ;
 - Mme Pauline TIVELET, chargée de mission Europe et international ;
 - Mme Charlotte de FONTAINES, Chargée des relations avec le Parlement.

- **Caisse centrale de Mutualité sociale agricole – CCMSA**

- M. Marc PARMENTIER, responsable du département cotisations au sein de la Direction des statistiques, études et fonds ;
- M. Mohamed IDARDON, responsable du service cotisations simplification au sein de la Direction de la réglementation ;
- M. Christophe SIMON, chargé des relations parlementaires.

- **Agence centrale des organismes de Sécurité sociale – ACOSS**

- M. Yann-Gaël AMGHAR, directeur ;
- M. Alain GUBIAN, directeur financier, directeur des statistiques, des études et de la prévision.

- **Ordre national des chirurgiens-dentistes – ONCD**

- Dr Myriam GARNIER, vice-présidente en charge de la santé publique et des relations avec les organismes institutionnels et les pouvoirs publics ;
- Dr Steve TOUPENAY, secrétaire général.

- **Conseil national de l'ordre des infirmiers**

- M. Patrick CHAMBOREDON, président ;
- Mme Catherine JOCHMANS-MORAINE, secrétaire générale.

- **Conseil national de l'Ordre des masseurs kinésithérapeutes – CNOMK**

- Mme Pascale MATHIEU, présidente ;
- M. Jean-François DUMAS, secrétaire général ;
- M. Pierre DEGONDE, conseil auprès de l'Ordre.

- **Association nationale des élus de la montagne – ANEM**

- Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, présidente, députée de l'Isère ;
- M. Pierre BRETTEL, délégué général ;
- Mme Laure LACHAISE, chargée de mission auprès de l'ANEM ;
- Mme Dorothee COLLET, chargée de mission auprès de l'ANEM.

- **Mme Hélène PONGÉRARD-PAYET, maître de conférences à l'université de La Réunion – Audition par visioconférence**

- **Conseil économique, social et environnemental – CESE**
 - Mme Adria HOUBAIRI, membre du CESE
 - M. Jean-Luc Bennahmias, membre du CESE.

- **Assemblée des Communautés de France – AdCF**
 - M. Nicolas PORTIER, délégué général ;
 - M. Maxime GOUDEZEUNE, conseiller santé et ruralité ;
 - Mme Amandine FOUCHÉ, responsable des relations parlementaires.

- **Association des Maires ruraux de France – AMRF**
 - M. Michel FOURNIER, vice-président ;

- **Régions de France :**
 - Mme Laurence FORTIN, Présidente de la commission Aménagement du territoire ;
 - M. Sébastien HAMARD, Directeur de l'aménagement et de l'égalité ;
 - Mme Isabelle BOUDINEAU, Vice-Présidente Europe de la région Nouvelle Aquitaine ;
 - M. Pascal GRUSELLE, Conseiller Europe, aménagement du territoire et outre-mer ;
 - Mme Marie-Reine DU BOURG, Conseillère parlementaire.

Contribution écrite :

- **Association des petites villes de France**

Annexe 5 : Déplacements effectués par les rapporteures

(par ordre chronologique)

Lundi 24 septembre 2018 : Rodez (Aveyron)

Table ronde avec les représentants des communautés d'agglomération ou de communes :

- **Rodez Agglomération :**
M. Christian TREYSSÉDRE, président
M. Serge FILHASTRE, directeur général des services
- **CC Decazeville communauté :**
M. François MARTY, maire de Decazeville, vice-président de la CA en charge du développement économique
Mme Pauline CHOINET, responsable du service Développement économique
- **CC Conques-Marcillac :**
M. Jean-Marie LACOMBE, président
Mme Michèle WILFRID, directrice aux finances

Conseil territorial de santé :

Dr Didier de LABRUSSE, président
Dr Alain VIEILLES CAZES secrétaire général

Direction départementale des finances publiques :

M. Alain DEFAYS, directeur
M. Jean-Luc CANOUET, directeur du pôle fiscal
M. Laurent LARNAUDIE, directeur du pôle Gestion publique

Table ronde sur les exonérations de charges sociales :

- **Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale (URSSAF) Midi-Pyrénées :**
Mme Régine CAVAROC, responsable contrôle de l'URSSAF
Mme Sarah DUPAS, inspectrice du recouvrement
- **Mutualité sociale agricole (MSA) Midi-Pyrénées nord**
Mme Martine FABRE, directrice adjointe
M. Jérôme JOUGLA, expert cotisations

Région Occitanie :

Mme Emmanuelle GAZEL, Vice-présidente en charge de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Table ronde avec les représentants des acteurs économiques :

- **Chambre du commerce et de l'industrie**
M. Dominique COSTES, président
- **Chambre des métiers et de l'artisanat :**
M. Jacky BROSSY, 1^{er} vice-président

Lundi 1^{er} octobre 2018 : Alençon (Orne)

Table ronde avec les représentants des communautés d'agglomération ou de communes :

- **CU d'Alençon :**
M. Ahamada DIBO, président
M. Alain LENORMAND, vice-président, président de l'association des maires de l'Orne
- **CC des Hauts du Perche :**
M. Guy MONHEE, président

Table ronde sur les exonérations d'impôts et de charges sociales :

- **Direction départementale des finances publiques :**
M. Régis DACHICOURT, directeur
Mme Stéphanie BOCCOU, directrice du pôle fiscal
Mme Gaëlle le GLOAN, chargée de mission analyses financières et action économique
- **Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale Basse-Normandie(URSSAF) :**
Madame Karine PILLON, responsable du pôle contrôle comptable d'assiette
Madame Claire LAUNAY, inspectrice
- **Mutualité sociale agricole (MSA)**
M. David RAFFRAY, directeur adjoint
Mme Elisabeth ARDEME, sous-directrice

Région Normandie :

M. Bertrand DENIAUD, Vice-Président en charge des lycées

Table ronde avec les représentants des acteurs économiques :

- **Chambre du commerce et de l'industrie :**
M. Pierre MINIER, responsable de la délégation Orne
- **Chambre des métiers et de l'artisanat Calvados-Orne :**
M. Jean-Marie BERNARD, président
M. Laurent FOSSARD, secrétaire général
Mme Delphine MOREAU, chargée de mission au développement économique
- **Chambre d'agriculture :**
M. Jean-Louis BELLOCHE, président

Conseil territorial de santé :

Dr Jean-Michel GAL, président

Préfecture de l'Orne :

Mme Chantal CASTELNOT, préfète de l'Orne

Mardi 6 novembre 2018 : Bruxelles (Belgique)

Parlement européen :

Mme Clara Eugenia AGUILERA GARCIA, vice-présidente de la Commission de l'agriculture et du développement rural

Commission européenne :

Mme Elisabeta SIRACUSA, cheffe du cabinet adjoint de M. Phil HOGAN, Commissaire à l'agriculture et au développement rural

Commission européenne :

M. Benjamin BARETS, membre du cabinet de Mme Corina CREȚU, Commissaire à la politique régionale

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :

M. Guillaume DENIS, conseiller chargé de la politique régionale et de l'aménagement du territoire
