

Réforme des ZRR : la mission parlementaire préconise un retour au zonage communal

Publié le 20 avril 2022 par Michel Tendil / Localtis

Cohésion des territoires, Développement économique, Finances et fiscalité

Commandé en début d'année, le rapport de la mission parlementaire sur la réforme des ZRR a été discrètement remis au Premier ministre le 11 avril. Pas de grand soir en perspective, mais un retour au zonage communal avec, comme originalité, un système à deux niveaux : des ZRR classiques et des "ZRR+" pour les territoires les plus fragiles.

Plancher sur la réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR) en moins de trois mois tenait de la gageure. D'autant que les positions des uns et des autres semblaient a priori difficiles à concilier. Eh bien les quatre parlementaires chargés de cette mission en janvier par le Premier ministre y sont parvenus. Les députés Anne Blanc (LREM, Aveyron), Jean-Noël Barrot (Modem, Yvelines) et les sénateurs Bernard Delcros (UDI, Cantal) et Frédérique Espagnac (SER, Pyrénées-Atlantiques) ont discrètement remis leur rapport au Premier ministre le 11 avril. Ils formulent 14 recommandations, qui selon eux font l'objet "d'un très large consensus des acteurs auditionnés". Ils considèrent qu'il s'agit d'un "socle intangible" pour mener à bien cette réforme maintes fois repoussée et qui pourrait ainsi entrer en vigueur en janvier 2024. En effet, les ZRR, dans leur format actuel, sont en phase transitoire jusqu'à la fin 2023 (voir notre article du 10 novembre 2021).

Les aficionados de la table rase resteront sur leur faim : les parlementaires se montrent prudents. Bien plus que le rapport inter-inspections remis au gouvernement à l'été 2020 (voir notre article du 7 avril 2021). Ils souhaitent avant tout "maintenir un dispositif global et puissant de soutien en faveur des territoires ruraux" et conserver la dénomination des ZRR, quitte à lancer une campagne de promotion. On sait pourtant que le député Jean-Noël Barrot, auteur du rapport "Accélérer le rebond économique des territoires" remis au Premier ministre en 2021, était initialement favorable à une solution plus radicale, épousant le périmètre des nouveaux contrats de relance et de transition écologique (voir notre article du 22 novembre 2021). À terme cependant, les nouvelles ZRR devront "s'inscrire pleinement dans la stratégie gouvernementale déployée en faveur de la ruralité", avancent les rapporteurs. Elles constitueraient le "référentiel sur lequel adosser les politiques publiques à venir".

Deux niveaux de zonage

La principale originalité du rapport est de proposer un système à deux étages : des ZRR de "premier niveau" bénéficiant de l'ensemble du dispositif (exonérations fiscales, aides directes aux communes et soutien aux structures d'aide à domicile), auxquels se superposeraient des "ZRR +" bénéficiant d'un coup de pouce supplémentaire, comme le soutien à l'investissement des petites entreprises en création ou déjà installées, aux commerces alimentaires ambulants... Ce qui pose l'épineuse question du classement des communes. Actuellement 17.662 communes sont classées en ZRR mais elles "représentent seulement 14% de la population, alors que plus d'un tiers de la population française vit dans les territoires ruraux selon l'Insee", soulignent les rapporteurs. Ils proposent un retour du zonage au niveau communal – et non plus intercommunal, échelle qui avait parfois pour effet d'écarter des communes fragiles mais rattachées à des intercommunalités mieux loties – avec une simplification autour de deux critères : la densité de population et le revenu médian par habitant, avec une révision tous les dix ans. Les parlementaires proposent aussi que l'ensemble des communes des départements de moins de 200.000 habitants, dont la population a diminué au cours des dix dernières années soient classées ZRR. Cette mesure n'aurait "pas d'impact significatif", assurent les parlementaires et ferait entrer moins de 1% de communes supplémentaires dans le dispositif. Le classement en ZRR+ s'appuierait, lui, sur des critères de fragilité (évolution démographique, potentiel fiscal...) qui devront faire l'objet de simulations. Le rapport insiste "sur la nécessité d'une transition apaisée et d'un lissage des mesures pour les communes qui pourraient éventuellement sortir du zonage".

Aides aux entreprises et aux collectivités

Concernant les aides afférentes aux ZRR, les parlementaires souhaitent maintenir à l'identique l'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés : pour les entreprises de moins de 11 salariés, les professions libérales et, désormais, les autoentrepreneurs, l'exonération serait totale pendant cinq ans puis dégressive les trois années suivantes. À noter que la mission plaide aussi pour le rétablissement du Fisac (fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce) supprimé en 2019. La mission préconise par ailleurs le maintien à minima des aides en faveur des communes (fraction "bourg-centre" dans la DSR, majoration de DGF, éligibilité au FCTVA...), "dans l'attente de la mise en place d'une évaluation de ces dispositifs et d'une éventuelle adaptation". Les parlementaires se sont accordés sur la mise en place de bonifications sur les dotations de l'État. Ils invitent ainsi à "bonifier de 30% la part DSR de la DGF pour toutes les communes ZRR bénéficiaires d'au moins une fraction de la DSR" et de "10 points les subventions DETR attribuées aux communes classées ZRR, financé par une augmentation de l'enveloppe DETR départementale, au prorata du nombre d'habitants des communes classées ZRR".

Soutien aux services à domicile

Les parlementaires veulent tout particulièrement soutenir les services d'aide à domicile qui revêtent une "importance capitale" pour ces territoires fragiles. Ils proposent une exonération totale des charges sociales patronales jusqu'à deux fois le Smic. "Face à une population vieillissante, une offre de services à domicile efficace apparaît centrale et indispensable pour les territoires ruraux", soulignent-ils. Or ces services sont confrontés à plusieurs difficultés : éloignement, hausse des coûts du carburant, difficultés de recrutement... Ce qui fait qu'ils se trouvent "régulièrement contraints de refuser une demande d'intervention". La mesure participerait d'une revalorisation salariale "dans un secteur où les rémunérations sont notoirement faibles". Le rapport suggère parallèlement "une détaxation du carburant" et "une mise à disposition sous forme de location d'un parc de véhicules électriques pour les associations et structures employeurs".

À l'heure du zéro artificialisation nette (ZAN), le rapport préconise des règles différenciées dans les communes classées en ZRR pour "adapter le droit à construire, les normes et les critères d'installation des professions réglementées aux réalités des territoires à faible densité de population et à faible fréquentation". Les parlementaires en profitent pour mettre sur la table deux propositions subsidiaires : l'emploi des jeunes en ZRR et l'habitat en milieu rural afin de répondre aux attentes des "nouveaux arrivants".