

# POUR UN RETOUR AU ZONAGE COMMUNAL

Une mission parlementaire formule plusieurs préconisations pour réformer les ZRR.

**A** lors que de nombreux rapports administratifs ont rendu des conclusions parfois très mitigées sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale, c'est à l'inverse à un véritable plaidoyer qu'ont conclu les quatre parlementaires (parmi lesquels Bernard Delcros – voir interview ci-contre) dans leur rapport remis

au Premier ministre le 11 avril. Reprenant une critique formulée par l'AMRF sur l'intercommunalisation du zonage qui a conduit de nombreuses villes à bénéficier de leur classement en ZRR, les parlementaires plaident pour 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. Pour eux, les nouvelles ZRR doivent à terme « *s'inscrire pleinement dans la stratégie gouvernementale déployée en faveur de la ruralité* » et constituer le « *référentiel sur lequel adosser les politiques publiques à venir* ».

## Éléments de cadrage

### Les chiffres des ZRR avant la réforme

Type de Communes*		ZRR	Non ZRR	Total***
<b>Urbaines (espaces denses et intermédiaires)</b>	Nb de Communes	226	3 894	4 120
	Nb d'Habitants**	1,4	41,8	43,2
<b>Peu denses</b>	Nb de Communes	7 727	10 973	18 700
	Nb d'Habitants	6,5	12,8	19,3
<b>Très peu denses</b>	Nb de Communes	9 709	2 281	11 990
	Nb d'Habitants	1,9	0,5	2,4
<b>Rurales (total peu denses et très peu denses)</b>	Nb de Communes	17 436	13 254	30 690
	Nb d'Habitants	8,4	13,3	21,7
<b>Total</b>	Nb de Communes	17 662	17 148	34 810
	Nb d'Habitants	9,8	55,1	64,9

\*définition selon la nouvelle grille communale de densité de l'Insee utilisée par l'Etat pour distinguer les communes urbaines (espaces denses et intermédiaires) et les communes rurales (peu denses et très peu denses).

\*\* en millions d'habitants

\*\*\* France métropolitaine

### Clés de lecture :

- Si au global plus de la moitié des communes françaises sont classées ZRR (51 %), cela correspond à seulement 9,8 millions d'habitants (15 % du total).
- Parmi eux, 1,4 millions d'habitants de communes urbaines bénéficient d'être classés ZRR, soit 14 % de l'ensemble de la population couverte par les ZRR ; c'est presque autant que l'ensemble de la population des communes très peu denses (1,9 millions d'habitants).
- Sur les 21,7 millions de ruraux, seuls 8,4 (39 %) sont concernés par les ZRR (79 % des habitants de communes très peu dense, 34 % des habitants de communes peu denses)



### **BERNARD DELCROS**

sénateur du Cantal, vice-président de la commission des finances du Sénat

#### **Quelles sont les lignes de force du rapport que vous avez rendu au Premier Ministre ? Les ZRR sont-elles sauvées ?**

La première priorité était de sauver les Zones de Revitalisation Rurale (ZRR). Je pense que nous y sommes parvenus avec, tout d'abord un report obtenu jusqu'à fin 2023, puis notre projet de réforme que nous avons présenté au Premier ministre Jean Castex le 11 avril dernier et sur lequel nous travaillerons avec le nouveau gouvernement.

Nous proposons en premier lieu de revoir le zonage afin de le rendre plus juste et qu'il couvre mieux l'espace rural tel que défini par l'INSEE. Nous proposons un ensemble de mesures concrètes, puissantes et efficaces associées au zonage ZRR.

En troisième lieu, nous considérons comme essentiel, de faire du zonage ZRR, un référentiel pour adosser les politiques publiques à venir dans tous les domaines qui concernent la vie des territoires, notamment pour adapter les règles, les normes et les lois à la réalité de l'espace rural.

Enfin, nous proposons la prise en compte des fragilités particulières de certaines communes rurales, notamment dans l'hyper-ruralité, en créant un niveau de classement ZRR+ qui bénéficierait de mesures complémentaires.

#### **Comment faire de ce dispositif rénové un outil pour associer davantage entreprises, associations et collectivités ?**

Les mesures que nous proposons reposent sur trois leviers :

- Un soutien plus efficace en faveur des petites entreprises, commerçants, artisans, y compris pour maintenir les entreprises existantes.
- Un soutien renforcé aux communes, au-delà des mesures existantes, au travers d'une majoration de 30% de la dotation de solidarité rurale (DSR) et d'une bonification de la dotation d'équipement pour les territoires ruraux (DETR).
- Des mesures fortes de soutien aux services à domicile pour pallier aux difficultés de recrutement et compenser les surcoûts de transport dans les territoires à faible densité de population. Le soutien aux structures d'aide à domicile est crucial !

#### **La place de la commune est centrale dans notre organisation territoriale. En quoi la redéfinition du zonage à la maille communale constitue-t-elle une opportunité pour mieux cibler les spécificités rurales ?**

Nous proposons en effet de revenir à la définition du zonage à l'échelle communale. Ce n'est pas une régression mais une simple mesure de justice territoriale qui tient compte de la réalité du terrain.

Il n'y a aucune raison que des petites communes rurales fragiles se trouvent privées du dispositif ZRR au motif de la pré-

sence d'une ville importante dans l'intercommunalité.

Cette injustice a été renforcée par l'agrandissement du périmètre des EPCI, consécutif à la loi NOTRe ; il faut la corriger !

#### **PVD, ACV, ZRR, nombre de dispositifs mais encore beaucoup de communes, en grande majorité rurales, qui ne disposent d'aucun coup de pouce. Comment fait-on de l'aménagement du territoire quand tout le monde n'est pas aidé ?**

Le programme Action Cœur de Ville (ACV) qui concerne 222 villes en France était utile.

L'opération Petites Villes de Demain (PVD) est un bon programme que j'ai soutenu. J'ai également défendu l'idée que le nombre d'habitants ne devait pas être un critère d'éligibilité, ce qui, au final, a été retenu.

Mais évidemment, le programme PVD concerne plutôt les bourgs-centres, anciens et nouveaux chefs-lieux de canton, pôles de services pour un bassin de vie et laisse de côté de nombreux petits bourgs communaux qui ont toutefois besoin de soutien. En effet le rôle essentiel joué par ces communes rurales, même les plus petites, dans la vitalité des territoires, n'est plus à démontrer.

C'est pourquoi, la nouvelle définition du zonage ZRR que nous proposons, avec des critères appliqués à l'échelle communale et tenant compte de la définition de la ruralité par l'INSEE, permettrait de couvrir ces communes rurales, non concernées par le programme PVD.

#### **L'AMRF propose un label Villages d'avenir. Si vous deviez définir les contours d'un dispositif qui aille au-delà des zonages actuels, sur quoi faudrait-il prioriser l'action de l'État ?**

Le label « Villages d'avenir » que propose l'AMRF est intéressant et je le soutiens.

Vous évoquez l'action de l'Etat, mais je pense qu'aucun label, aucun zonage, auxquels j'attache pourtant une grande importance parce qu'ils constituent des leviers indispensables au développement de nos territoires, ne pourront couvrir l'ensemble des besoins de la ruralité.

C'est pourquoi, je considère que l'action de l'Etat doit s'inscrire dans une politique globale d'aménagement du territoire et de développement rural avec pour priorité une offre de services suffisamment attractive pour répondre aux attentes des habitants d'aujourd'hui et de demain en termes d'éducation, de santé, d'habitat, de mobilité...

L'enjeu est capital ; il s'agit de permettre à la ruralité d'atteindre le niveau d'attractivité nécessaire au maintien des jeunes et à l'accueil de nouveaux habitants afin de rééquilibrer les populations sur le territoire national. C'est un enjeu de cohésion sociale, de cohésion nationale !

## Synthèse des propositions

**n°1.** Maintenir un dispositif global et puissant de soutien en faveur des territoires ruraux, sous la dénomination de ZRR. Ce zonage comprendrait d'une part, dès 2024, une série de mesures dédiées aux communes classées ZRR et d'autre part, constituerait un référentiel sur lequel adosser les politiques publiques à venir.

**n°2.** Conserver un classement national indépendant des contrats locaux passés avec l'État.

**n°3.** Appliquer les critères de classement à l'échelle communale.

**n°4.** Retenir pour le classement des communes en ZRR, les critères de densité de population et de revenu par habitant. Ce zonage serait révisé tous les 10 ans afin de tenir compte de l'évolution démographique et du revenu par habitant (selon les critères de l'INSEE).

**n°5.** Classer en ZRR l'ensemble des communes des départements de moins de 200 000 habitants dont la population a diminué au cours des 10 dernières années.

**n°6.** Maintenir l'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés, totale les 5 premières années de l'installation puis dégressive sur les 3 années suivantes en faveur des entreprises de moins de 11 salariés et des professions libérales et élargir le dispositif aux auto-entrepreneurs.

**n°7.** Améliorer la promotion du dispositif ZRR en amont auprès des entreprises, des professionnels de santé, des étudiants et des collectivités locales.

**n°8.** Maintenir à minima l'ensemble des dispositifs de soutien aux communes adossés au classement ZRR dans l'attente de la mise en place d'une évaluation de ces dispositifs et d'une éventuelle adaptation.

**n°9.** Bonifier de 30% la part DSR de la DGF pour toutes les communes ZRR bénéficiaires d'au moins une fraction de la DSR.

**n°10.** Bonifier 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.

**n°11.** Mettre en place pour les structures de service à domicile, une exonération totale des charges sociales patronales jusqu'à deux fois le SMIC pour renforcer l'attractivité des métiers d'aide à domicile, qui assurent une véritable mission de service public, indispensable au maintien à domicile des personnes fragiles. Cette mesure s'inscrirait dans la démarche de revalorisation salariale, en complément des mesures conventionnelles et dans un

secteur où les rémunérations sont notamment faibles, à la fois du fait de leur niveau horaire et du grand nombre d'emplois à temps partiel.

**n°12.** Réduire, pour les structures de service à domicile, les surcoûts des frais de déplacement inhérents à l'éloignement et à la faible densité de population par la détaxation du carburant et/ou la mise à disposition sous forme de location d'un parc de véhicules électriques pour les associations et structures employeurs.

**n°13.** Définir deux niveaux de ZRR :

- ZRR de « premier niveau » bénéficiant de l'ensemble du dispositif (exonérations fiscales, aides directes aux communes et soutien aux structures d'aide à domicile).

- ZRR « + » bénéficiant de mesures complémentaires, comme par exemple le soutien à l'investissement des petites entreprises en création ou déjà installées, aux commerces alimentaires ambulants...

**n°14.** Appliquer des règles différenciées dans les communes classées 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.

➤ [www.bdelcros-senateur.fr](http://www.bdelcros-senateur.fr)

FOCUS

PROPOSITION DE L'AMRF

### Créer un programme Villages d'avenir ouvert à toutes les communes rurales

L'idée est simple. Si l'AMRF salue l'efficacité des programmes qui privilégient les villes et certains bourg-centres, les maires ruraux regrettent qu'aucun programme spécifique ne vienne encourager les maires agissant dans plusieurs milliers de communes. Il faut donc un programme qui aide les élus et augmente le droit commun sur tous les sujets. Seulement 700 villages sont intégrés au programme Petites villes de demain. C'est trop peu et l'AMRF propose la création d'un nouveau programme plus ambitieux en matière d'aménagement équilibré du territoire.

94.8 %

des communes ne sont pas éligibles aux programmes :

*Action cœur de ville  
Petites villes de demain*

Voilà pourquoi  
l'Association des Maires Ruraux de France  
milite pour les

**Villages d'avenir**