



16ème législature

Question N° : 991	De M. Philippe Lottiaux (Rassemblement National - Var)	Question écrite
Ministère interrogé > Collectivités territoriales		Ministère attributaire > Collectivités territoriales
Rubrique >aménagement du territoire	Tête d'analyse >Critères de classement en zone de revitalisation rurale	Analyse > Critères de classement en zone de revitalisation rurale.
Question publiée au JO le : 06/09/2022 Réponse publiée au JO le : 22/11/2022 page : 5571		

Texte de la question

M. Philippe Lottiaux appelle l'attention de Mme la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales, sur les difficultés posées, dans de nombreuses intercommunalités, par le mode de classement des communes en zone de revitalisation rurale (ZRR). Conçues pour aider le développement des territoires ruraux à travers des mesures fiscales et sociales, les ZRR ont été créées en 1995 par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et modifiées par la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005. Toutefois, lors de la loi de finances rectificative de 2015, les critères de classement des communes en ZRR ont été modifiés. Ils ne sont ainsi plus examinés à l'échelle de chaque commune mais à l'échelle de l'intercommunalité. Pour être classé en ZRR au 1er juillet 2017, l'EPCI doit donc avoir à la fois une densité de population inférieure ou égale à la médiane des densités par EPCI et un revenu fiscal par unité de consommation médian inférieur ou égal à la médiane des revenus fiscaux médians. Or cette évolution porte préjudice à nombre de communes qui, bien qu'appartenant à un EPCI ne remplissant pas ces critères économiques et démographiques, seraient à titre individuel susceptibles de bénéficier du classement et donc des mesures visant à maintenir et créer des commerces et des entreprises. En effet, depuis la loi NOTRE, nombreuses sont les communes rurales, isolées ou peu peuplées, ayant été rattachées, parfois contre leur gré et la cohérence humaine et géographique, à une intercommunalité plus vaste. Ces villages, souvent fragiles, subissent la désertification des commerces. Ils mériteraient eux aussi d'être aidés mais en sont empêchés par leur appartenance à un EPCI ne réunissant pas tous les critères. Les arrêtés des 16 mars 2017 et 22 février 2018 ont établi la liste précise des communes classées ZRR, qui est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022. La période actuelle permettra au Gouvernement d'établir une nouvelle liste. Il lui demande si, au regard de cette situation, le Gouvernement compte remédier aux difficultés énoncées, notamment en faisant en sorte que cette future liste puisse rétablir le critère de classement sur une base communale.

Texte de la réponse

Avant la première réforme de zones de revitalisation rurale (ZRR) votée en 2005, les critères de classement en ZRR se référaient à différents échelons territoriaux (arrondissements, cantons et communes) et rendaient peu lisible le dispositif, notamment pour les particuliers et les entreprises. La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires a pour la première fois introduit l'appartenance à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre comme critère de classement en ZRR. Par ailleurs, les communes incluses dans un EPCI à fiscalité propre satisfaisant aux nouveaux critères d'éligibilité (densité et critères socio-économiques) étaient éligibles au zonage. Enfin, les EPCI à fiscalité propre dont au moins la moitié de la population étaient en ZRR étaient de facto classés en ZRR. Les évaluations réalisées en 2014 par une mission

inter-inspections (inspection générale de l'administration, inspection générale interministérielle du secteur social, conseil général de l'environnement et du développement durable, conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux), ainsi que les travaux conduits par la mission d'information de l'Assemblée nationale animée par les députés Alain Calmette et Philippe Vigier ont confirmé la nécessité de faire évoluer le dispositif afin de mieux prendre en compte les évolutions des territoires ruraux et le rôle croissant de l'intercommunalité en matière de développement économique, conforté par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe). Après consultation des associations d'élus, annoncée lors du Comité interministériel aux ruralités du 13 février 2015, la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a considérablement simplifié les critères de classement pour aboutir à deux critères (revenu et densité) et faire de l'EPCI l'échelon de référence des ZRR. Afin d'accompagner les communes sortantes non retenues dans l'arrêté du 16 mars 2017 constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale, le Gouvernement a maintenu le bénéfice des effets du classement pour les communes de montagne, en application de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, ainsi que pour les autres communes sortantes, en application de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. Dès 2020, le Gouvernement avait anticipé l'extinction de plusieurs dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi arrivant à échéance au 31 décembre 2020, et chargé une mission inter-inspections (Inspection générale des finances-Inspection générale de l'administration-Inspection générale des affaires sociales-Conseil général de l'environnement et du développement durable) de les évaluer. Le rapport de la mission, qui traite notamment des ZRR, a été remis au Premier ministre et au Parlement, puis rendu public en avril 2021. Dans la continuité de précédents rapports de parlementaires et d'experts qui ont analysé ces dernières années le déploiement des ZRR, cette mission conclut à une relative inefficacité des exonérations fiscales et sociales sur la création d'entreprises et sur l'emploi. Pour autant, ces exonérations sont perçues par les entreprises et les collectivités territoriales comme un signal positif de l'État et une reconnaissance de la vulnérabilité de leur territoire. Eu égard à l'ampleur des travaux envisagés et à la nécessité de disposer d'une réelle phase de concertation avec les acteurs économiques et sociaux et les élus, le Gouvernement a proposé de proroger de deux ans les zonages arrivant à échéance au 31 décembre 2020 dans le cadre de la loi de finances pour 2021, puis d'une année supplémentaire jusqu'au 31 décembre 2023, en loi de finances pour 2022. Cette prolongation concerne également les communes sorties du classement à la suite de la réforme votée en loi de finances rectificative pour 2015. Le maintien de l'échelon intercommunal semble encore aujourd'hui justifié à plusieurs titres : au regard des compétences des EPCI à fiscalité propre, notamment en matière de développement économique, en tant qu'échelon de définition d'un projet de territoire et pour la cohérence avec les démarches contractuelles et programmes d'intervention déployés par le Gouvernement, dont les contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Ce sujet sera toutefois bien abordé à l'occasion de la concertation qui sera prochainement lancée avec les différents acteurs (élus, acteurs économiques, associations...) qui prendront part à la réforme des ZRR portée par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.