



L'ENGAGEMENT DE L'AMF POUR LA RURALITÉ FAIRE ÉVOLUER LE DISPOSITIF DES ZRR

Propositions de la mission
Poveda - Rochette

OCTOBRE 2022

Sommaire

Introduction

Les ZRR en chiffres

Méthodologie

Carte du classement ZRR

I Assurer l'existence et la pérennité d'un dispositif dédié aux territoires ruraux et prenant en compte la spécificité de chaque commune

- 1 Un dispositif ciblé nécessaire
- 2 Une nécessaire évaluation du dispositif ZRR
- 3 Prendre en compte la nouvelle définition de la ruralité dans les critères de classement
- 4 Revenir à la commune comme cellule de base et maintenir les intercommunalités dans le dispositif
- 5 Créer deux niveaux de zonage
- 6 Impliquer plus durablement les EPCI volontaires dans la mise en œuvre des ZRR

II Renforcer l'efficience et l'efficacité du dispositif ZRR en faveur du développement économique et social des territoires ruraux

- 1 Renforcer la communication sur le dispositif
- 2 Expérimenter le financement des aménités rurales dans les ZRR
- 3 Simplifier l'accès aux aides et renforcer l'ingénierie
- 4 Intégrer le logement et l'habitat dans le dispositif
- 5 Renforcer les mesures en matière de santé et d'accès à l'offre de soin
- 6 Renforcer les mesures concernant les OIG et créer une aide aux déplacements
- 7 Renforcer les mesures concernant les collectivités
- 8 Accompagner les collectivités locales sortant du dispositif

Synthèse des 15 propositions de la mission Poveda / Rochette

Introduction

Les différentes crises, qu'elles soient sanitaire, économique, énergétique, climatique ou sociale, ont placé les zones rurales au cœur des transitions et des aspirations des habitants. Les territoires les plus ruraux en subissent toutefois les effets les plus massifs, en termes de baisse des services à la population et d'attractivité des entreprises.

L'État a réaffirmé ces dernières années sa volonté d'accompagner les espaces ruraux, que ce soit par la nouvelle définition de la ruralité ou la mise en place de l'agenda rural. Néanmoins, les collectivités rurales restent très fragiles, tant en termes d'ingénierie que de moyens financiers, ce qui pèse sur leurs projets. Aucun dispositif de financement, à l'exception des zones de revitalisation rurale (ZRR), n'a été fléchi vers les territoires ruraux.

Les ZRR, créées par la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) du 4 février 1995, forment un ensemble de mesures fiscales et sociales pour aider au développement des territoires ruraux. L'AMF a toujours défendu les dispositifs de soutien économique et social propres aux zones rurales en difficulté. Elle s'est appliquée ces dernières années à œuvrer en faveur du maintien des ZRR, qui constituent une réponse au besoin d'équité territoriale.

C'est pourquoi, dans le contexte de la fin programmée des ZRR en décembre 2023, David Lisnard, président de l'AMF, a confié une mission à Régine Poveda, maire de Meilhan-sur-Garonne, et à Ludovic Rochette, maire de Brognon, président de la communauté de communes Norge et Tille et président des maires de la Côte d'Or, afin d'analyser l'évolution des zones de revitalisation rurale.

Les élus locaux ont pu exprimer, au cours des auditions et dans le cadre de l'enquête réalisée auprès des communes et intercommunalités rurales, leur attachement aux ZRR dans la mesure où elles permettent une solidarité nationale spécifique aux territoires ruraux. Les élus demandent à les renforcer et améliorer leur efficacité.

La mission a émis 15 recommandations décrites dans ce rapport visant à toiletter l'existant pour rendre les ZRR davantage opérationnelles, avec pour objectif le maintien des activités économiques ou des services aux habitants sur les territoires ruraux les moins denses. Le rapport s'attache à donner des pistes nouvelles, par exemple sur l'habitat et l'accueil de nouvelles populations, nécessaires à la redynamisation de ces espaces.

L'AMF est consciente des effets de seuils inhérents au zonage, susceptibles de créer une concurrence entre les territoires. C'est pourquoi elle s'est attachée à proposer un dispositif souple et adaptable à leur réalité. L'AMF demande que le dispositif puisse évoluer en fonction de la situation des communes. Les ZRR doivent être en effet un levier pour avancer, l'objectif étant la revitalisation des territoires.

Le rapport émet enfin des préconisations méthodologiques en promouvant notamment une simplification du dispositif pour limiter son absence de mobilisation par les éventuels bénéficiaires.

Les zones de revitalisation rurale en chiffres

Ce dispositif créé en 1995 concerne :

- 13 669 communes classées et 4 018 communes maintenues dans le cadre du régime transitoire depuis 2017
- 9 600 000 habitants (7 559 806 habitants au titre du nouveau classement et 2 084 566 habitants au titre du régime transitoire) soit 51% des communes métropolitaines et 15% de la population
- 24 000 entreprises

Typologie des communes classées :

- 95% des communes classées ont une population inférieure à 2 000 habitants et 72% ont moins de 500 habitants (soit 3/4 des communes classées)
- Le coût pour l'État et les collectivités territoriales des exonérations fiscales et sociales à destination des entreprises représentait 289M€ en 2018 (315M€ en 2017), hors exonérations supplémentaires votées par les collectivités. (1)

Différences socio-économiques entre les communes classées ZRR et les autres communes métropolitaines : (2)

- Le zonage est concentré sur les communes ayant un niveau de vie inférieur aux autres communes métropolitaines ;
- La population en ZRR est plus âgée et moins qualifiée ;
- Les communes classées font face à un taux de chômage plus élevé (13,5% plus élevé en 2016) ;
- Les communes classées font face à un faible taux de création d'entreprises ;
- Les habitants des ZRR travaillent plus fréquemment dans leur commune de résidence et utilisent peu les transports en commun ;
- Les secteurs public et agricole sont prédominants dans la répartition des emplois en ZRR.

MÉTHODOLOGIE

Cette mission s'est appuyée sur des réunions d'échange avec des élus locaux notamment :

- ➔ l'audition de plusieurs commissions de l'AMF : Commission des communes et territoires ruraux, Commission développement économique, commerce, tourisme, Commission finances et fiscalité, Commission santé ;
- ➔ l'audition de plusieurs présidents d'associations départementales de maires.

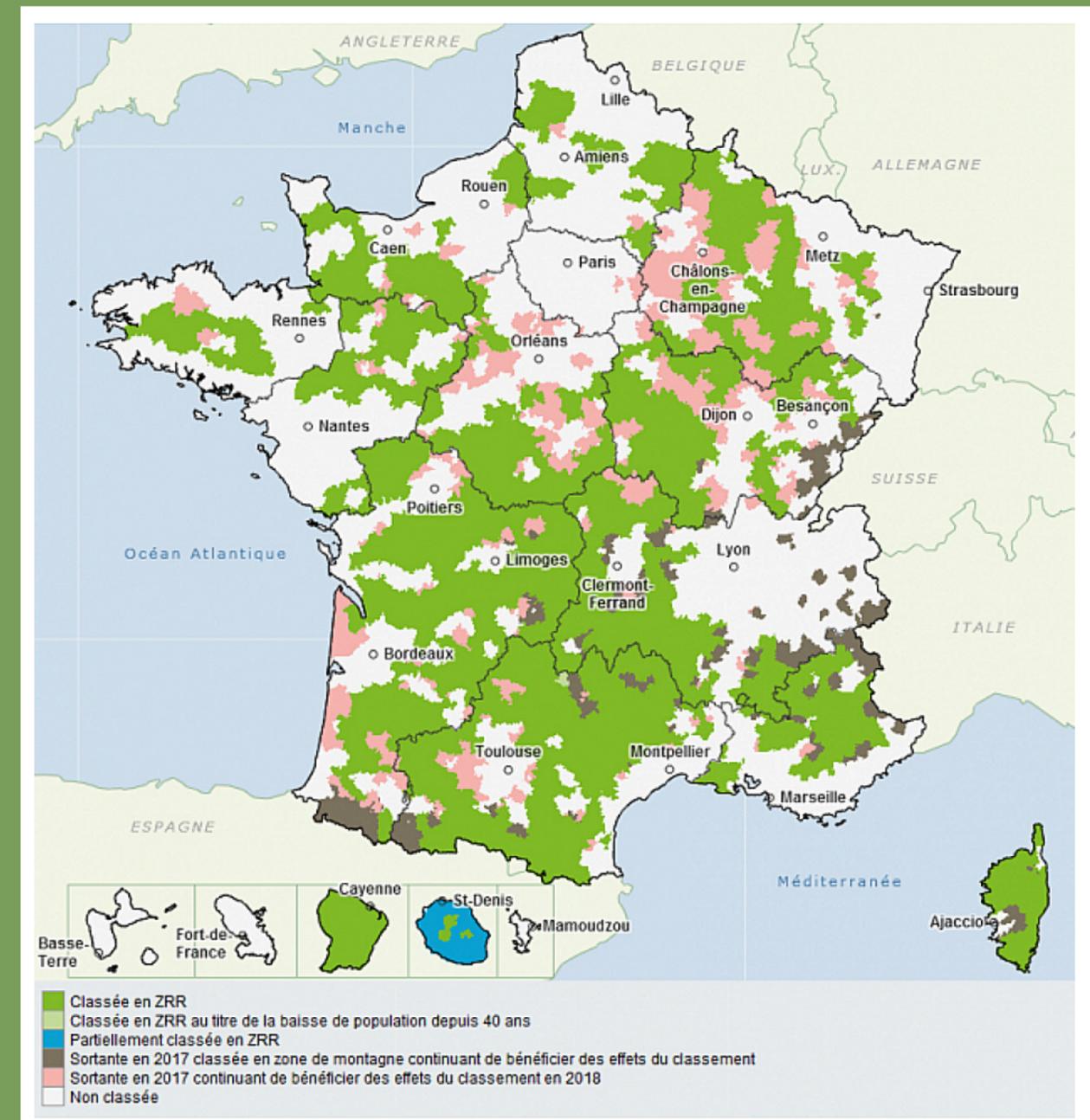
Elle a aussi utilisé l'enquête réalisée par l'AMF en mai et juin 2022, sur la base d'un questionnaire envoyé à ses adhérents communaux de moins de 10 000 habitants et intercommunaux de moins de 25 000 habitants. Ce questionnaire a reçu 3089 réponses dont 928 réponses complètes qui ont été étudiées statistiquement.

La synthèse de l'enquête est disponible sur www.amf.asso.fr / réf. BW41395

(1) Source : observatoire des territoires de l'ANCT et données INSEE

(2) Source : rapport IGF, IGA, CGEDD « Les dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires » juillet 2020

Carte du classement ZRR



Source : observatoire des territoires de l'ANCT
<https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/visiotheque/zrr-classement-des-communes-en-zrr>

1. Assurer l'existence et la pérennité d'un dispositif dédié aux territoires ruraux et prenant en compte la spécificité de chaque commune

1 Un dispositif ciblé nécessaire

Les élus locaux sont attachés à la reconnaissance de la spécificité des territoires ruraux. L'enquête de l'AMF réalisée entre mai et juin 2022 confirme la nécessité du dispositif ZRR à plus de 85 %.

Le dispositif ZRR est un vrai symbole de politique publique en faveur de l'équité des territoires. C'est le seul dispositif d'exonérations fiscales et de charges sociales spécifique aux territoires ruraux.

L'AMF a toujours défendu, depuis sa création en 1995, ce dispositif qui a pour but de corriger les inégalités de conditions de vie des citoyens et d'assurer un développement équilibré des territoires. La géographie priori-

taire doit permettre de cibler au mieux les territoires vulnérables afin de leur apporter les outils efficaces à leur développement économique et social, tout en valorisant leurs atouts.

Comme pour toute politique publique d'ampleur, une offre globale et une bonne coordination des acteurs renforce l'efficacité de l'intervention publique. Le dispositif ZRR doit s'inscrire dans cet objectif d'efficacité et être adapté aux besoins actuels des territoires ruraux.

Par ailleurs, ce maillage doit continuer à être « géré » au niveau national sans être transféré au niveau régional. L'égalité des territoires relève assurément à la responsabilité de l'État.

PROPOSITION N°1

Maintenir un dispositif ciblé sur les zones rurales, accompagnant le développement économique et social des territoires ruraux, en le réformant pour renforcer son efficacité.

➔ Les aides destinées aux entreprises, aux professions libérales – dont les professionnels de santé –, aux agriculteurs et aux organismes d'intérêt général (OIG) de type association, EHPAD, structure d'aide à la personne, doivent être renforcées et maintenues.

➔ La mission « Poveda - Rochette » s'associe aux propositions du rapport parlementaire « Espagnac, Delcros, Blanc, Barrot » rendu en mars 2022 qui plaide pour le rétablissement du Fisac (fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce) supprimé en 2019.

➔ Dans la perspective d'une démarche globale et concertée, les aides destinées aux collectivités doivent être maintenues, notamment la fraction bourg-centre de la DSR

2 Une nécessaire évaluation du dispositif ZRR

Face à l'absence d'amélioration globale de la situation économique et sociale des territoires ruraux, certains rapports critiquent l'efficacité des ZRR. Néanmoins, ni l'efficacité du dispositif, ni son inefficacité, n'ont été véritablement démontrées par ces études. Malgré les critiques et depuis la réforme des critères de classement en 2015, c'est la quatrième prorogation des ZRR sans évaluation ou réforme de fond.

Par ailleurs, il convient de souligner que même si les aides ZRR ne sont pas le facteur déterminant d'instal-

lation d'entreprises ou de création d'emplois, elles complètent l'offre de service et participent ainsi à l'attractivité du territoire, pérennisent des emplois et renforcent l'animation du tissu local.

La mission souligne le besoin d'une véritable évaluation des critères et des outils du dispositif des ZRR, préalable indispensable à toute réforme efficace.

En outre, 22 mesures nationales sont adossées au zonage ZRR : majoration de la DSR, ouverture des pharmacies, agences de l'eau, fonds gérés par les CCI, etc. Il faut donc être très vigilants quant à une modification du périmètre zoné.

Enfin, dans cet esprit de simplification, certains rap-

ports préconisent d'harmoniser les dispositifs zonés rencontrés en quartiers politique de la ville, en revitalisation des centres-villes et centres-bourgs et en zone rurale. Les finalités étant très éloignées, la mission ne retiendra cette préconisation qu'en partie.

PROPOSITION N°2

Évaluer les critères et outils du dispositif ZRR et instituer un dispositif de suivi annuel.

La mission propose que des simulations soient réalisées avant toute modification des critères de classement ou des dispositifs attachés. Toute modification devant être particulièrement fondée, surtout si elle conduit à réduire le zonage, puisque de nombreux dispositifs analogues sont adossés au périmètre ZRR.

Par ailleurs, la mission propose qu'un dispositif de suivi annuel soit institué : au niveau national, avec l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires en liaison avec les associations d'élus et au niveau local, avec le préfet, en collaboration avec les services fiscaux et l'URSAFF. Ce suivi annuel permettra de vérifier la situation des communes en fonction des critères fixés dans le dispositif afin de réévaluer la démarche au niveau local si nécessaire.

3 Prendre en compte la nouvelle définition de la ruralité dans les critères de classement

Actuellement, deux critères de classement sont pris en compte : la densité de population et le revenu fiscal par unité de consommation médian. Ces critères apparaissent adaptés à la cible recherchée. Ainsi, pour être classé en ZRR au 1^{er} juillet 2017, l'EPCI devait avoir à la fois une densité de population inférieure ou égale à 63 habitants/km² et un revenu fiscal par unité de consommation médian inférieur ou égal à 19 111€.

Le critère de l'isolement apparaît important puisqu'il accentue les besoins liés à la mobilité et aux services. Il a été plébiscité par 88,4 % des répondants à l'enquête de l'AMF sur les ZRR (mai-juin 2022) mais il nécessite de travailler sur les données et d'effectuer des simulations.

D'autres critères peuvent être envisagés, par exemple : l'évolution de la population, l'accès aux services, le taux de vacance de logements. La mission n'est

pas opposée à l'intégration de nouveaux critères mais souhaite que des simulations soient réalisées en amont, avant toute modification des critères de classement.

L'AMF souhaite néanmoins ne pas alourdir le dispositif qui doit rester simple. En fonction des évaluations qui pourront être faites par les services de l'État, l'AMF sera en mesure de choisir la solution la plus adaptée. La question de l'évolution des critères en fonction des changements que peuvent rencontrer les territoires est également à prendre en compte.

PROPOSITION N°3

Maintenir les critères existants et prendre en compte la nouvelle définition de la ruralité afin d'augmenter l'assiette des bénéficiaires.

La mission propose de maintenir les critères existants, à savoir la densité de population et le revenu fiscal par unité de consommation, adaptés à la cible recherchée. Elle suggère toutefois de s'appuyer sur la nouvelle définition de la ruralité établie par l'INSEE (zones peu denses et très peu denses) dans l'objectif d'augmenter l'assiette des bénéficiaires.

4 Revenir à la commune comme cellule de base et maintenir les intercommunalités dans le dispositif

La réforme de 2015 a opéré un changement d'échelon géographique de classement en ZRR, passant de la commune à l'EPCI. Ainsi, les critères antérieurement analysés à l'échelle de la commune, sont désormais analysés à l'échelle des intercommunalités.

Le classement au niveau intercommunal « sans distinction entre les communes la composant, afin d'éviter les effets de concurrence au sein d'une même intercommunalité » (rapport Calmette – Vigier de 2015) a eu des conséquences importantes pour des communes pauvres situées dans un EPCI riche ou des communes riches situées dans un EPCI pauvre. L'échelon intercommunal a également impacté directement les communes de montagne : 1 011 communes de montagne sont sorties du classement et ne conservent actuellement les effets du dispositif que par la dérogation de la loi Montagne.

Même si on peut comprendre la logique tendant à établir une homogénéité sur l'ensemble du territoire intercommunal et le lien avec la compétence « dévelop-

ment économique » de l'EPCI, l'échelon communal reste plus adapté, notamment pour les motifs suivants :

- l'échelon communal cible davantage les territoires dans le besoin ;
- l'élargissement des périmètres géographiques des EPCI a accentué le caractère discuté de l'échelon intercommunal. Par exemple, dans la communauté de communes du Pays Basque composée de 158 communes, sur 110 km de long pour 70 km de large, 72 % des communes ont perdu le bénéfice du classement, soit 114 communes sur 158. Autre exemple, 36 communes de la communauté d'agglomération du Grand Cahors ne sont plus classées du fait de la prise en compte des critères à l'échelle de l'EPCI ;
- contrairement aux arguments présentés pour la réforme de 2015, la solidarité territoriale intercommunale ne peut pas compenser ni agir sur les domaines d'exonérations ZRR ;
- enfin, une grande majorité des impacts de ce zonage est du ressort des communes : santé, aide à la personne, professions libérales, monde associatif, commerce et

artisanat, service postal, agences de l'eau, sport, etc. De nombreuses associations départementales de maires et présidents d'intercommunalité (AD) avaient saisi l'AMF et le gouvernement pour alerter sur les conséquences de la réforme : l'AD de Haute-Loire (février 2016), l'AD du Lot (avril 2017), Charles Guené, sénateur de la Haute-Marne (mai 2017), Jean-Marc Vayssouze-Faure, maire de Cahors, président du Grand Cahors et président de l'AMF 46 (juillet 2017), Jean Le Nay, président de l'AD du Morbihan (novembre 2017). Jean-Paul Aubage, président de la communauté de communes Saint-Cyr Mère Boitier, avait formé un recours gracieux contre le nouveau classement auprès du ministre de l'Aménagement du Territoire. Départements de France avait également été alertée par plusieurs départements sur les conséquences économiques et sociales pour un certain nombre de communes rurales intégrées dans de nouvelles intercommunalités et qui à ce titre ont perdu le bénéfice du classement en ZRR.

PROPOSITION N°4

Revenir à la commune comme cellule de base des ZRR, dans l'objectif de réintégrer les communes qui étaient classées en ZRR avant 2015, et maintenir dans le dispositif les intercommunalités, lorsqu'il y a peu d'écart de situation entre les communes membres et que celles-ci présentent toutes une dimension rurale.

La mission souhaite revenir à l'échelon communal pour le classement des communes en ZRR. La mission est néanmoins consciente des acquis de la réforme de 2015 et ne souhaite pas un retour en arrière, source d'instabilité et préjudiciable pour les territoires.

Aussi, la mission propose donc un système mixte et assoupli :

1. Revenir à l'échelon communal afin d'évaluer la situation de chaque commune au regard des critères de classement en ZRR.

2. Maintenir le zonage de l'ensemble de l'EPCI rural, lorsqu'il y a peu d'écart de situation entre les communes membres et que celles-ci présentent toutes une dimension rurale.

3. Ajouter la possibilité d'intégrer dans le zonage des communes fragiles isolées dans un EPCI non classé (compétence du préfet).

4. Ajouter l'obligation de sortir certaines communes urbaines/non rurales du zonage, lorsqu'elles sont classées par l'EPCI dont elles sont membres. Par exemple, toutes les communes de +10.000 habitants, après simulations permettant de s'assurer de la pertinence de la proposition. Ce système pourra être corrélé à un double niveau d'intervention expliqué ci-dessous afin de limiter les effets de seuil entre différents territoires ruraux.

5 Créer deux niveaux de zonage

La nouvelle définition de la ruralité proposée par l'INSEE depuis 2020 est double : elle est constituée des zones à la densité de population très peu denses et peu denses. (Voir <https://www.insee.fr/fr/information/5360126>)

Dans l'objectif d'éviter les effets de bord et de refléter la réalité des territoires ruraux, la réforme du dispositif ZRR a ainsi tout intérêt à distinguer deux niveaux d'intensité d'intervention, sans pour autant ajouter de la

complexité ou diminuer l'accompagnement sur certaines zones classées. Ce double zonage permettrait de cibler les besoins en fonction de la situation.

Cette mesure est partagée avec le rapport parlementaire « Espagnac, Delcros, Blanc, Barrot » de mars dernier. Des diagnostics territoriaux des vulnérabilités à l'échelle de la région ou du département pourraient permettre d'affiner ces degrés de zonage ou de cibler des outils d'intervention prioritaires.

PROPOSITION N°5

Créer deux niveaux de zonage pour répondre au mieux aux spécificités et à la diversité des territoires ruraux.

La mission propose deux niveaux d'intervention au sein des ZRR :

➔ **Un premier niveau ZRR 1 ou ZRR pour les territoires « peu denses »**, correspondant au zonage le plus large et aux dispositifs associés tels qu'existants aujourd'hui, et qui conserverait l'ensemble des aides adossées au dispositif ZRR actuel.

➔ **Un second niveau ZRR 2 ou ZRR+ pour les territoires « très peu denses »**, correspondant à un périmètre plus restreint au sein de ZRR 1, et qui permettrait un accompagnement renforcé et plus ciblé sur des besoins spécifiques.

Pour définir ce zonage d'intervention prioritaire, la mission propose de renforcer les critères de bases et d'ajouter des critères supplémentaires, notamment l'isolement et l'absence d'accès aux services. Une adaptation locale, animée par le préfet en concertation avec les élus, semble intéressante.

6 Impliquer plus durablement les EPCI volontaires dans la mise en œuvre des ZRR

La mission souhaite que les EPCI soient davantage impliqués dans la mise en œuvre opérationnelle du dispositif, sans que cette proposition n'ait de lien avec la définition du périmètre zoné.

Ainsi, un EPCI dont tout ou partie de ses communes membres est classée ZRR, doit pouvoir s'impliquer et intégrer à la fois la dimension de revitalisation rurale, mais aussi les incidences du zonage, notamment dans l'élaboration de la mise en œuvre de sa compétence développement économique et dans la mobilisation nécessaire en matière d'ingénierie. Il peut s'agir d'une aide pour répondre aux appels à manifestation d'intérêt, ou à la mobilisation des aides directes par les acteurs privés eux-mêmes, indépendamment des démarches des acteurs publics (collectivités ou préfets).

Pour ce faire, l'AMF n'est pas favorable au fait de lier le dispositif aux programmes nationaux de l'ANCT ou aux CRTE qui n'ont pas du tout la même finalité. Un lien aurait pu être fait avec les contrats de ruralité, mais ceux-ci ont été absorbés par les CRTE.

La mission ne souhaite pas non plus utiliser la logique d'appel à projet ou à manifestation d'intérêt, notamment du fait de la difficulté des petits territoires à mobiliser l'ingénierie nécessaire pour répondre aux appels, mais

également du fait de l'intérêt des aides directes mobilisables par les acteurs privés eux-mêmes indépendamment des démarches des acteurs publics (collectivités ou préfets).

Le zonage est un instrument utile dans les territoires les moins peuplés, souvent isolés et fragiles économiquement et sa définition actuelle est dans l'ensemble pertinente.

L'efficacité du dispositif ZRR pourrait néanmoins être renforcée si les communes et EPCI lui donnaient une vision d'ensemble pour contribuer à un projet de territoire avec quelques orientations pour donner des objectifs de développement des zones rurales en fonction de la situation.

PROPOSITION N°6

Impliquer davantage les EPCI dans la mise en œuvre du dispositif sans que ce ne soit une contrainte.

L'AMF souhaite que les EPCI soient davantage impliqués dans le dispositif ZRR, la méthode n'est volontairement pas fléchée pour permettre une libre coordination entre communes et intercommunalité.

En effet, l'AMF ne souhaite pas investir le champ de la contractualisation pour ce dispositif d'aide, qui ne respecterait pas les enjeux propres aux territoires ruraux.

L'AMF n'est pas non plus favorable au fait de lier le dispositif aux programmes nationaux de l'ANCT ou aux CRTE qui n'ont pas du tout la même finalité. Un lien aurait pu être fait avec les contrats de ruralité, mais ceux-ci ont été absorbés par les CRTE.

La mission propose aux communes et/ou EPCI d'élaborer volontairement une fiche d'orientation ou à formuler des objectifs de développement dans le cadre d'un projet de territoire. Pour montrer que ce dispositif répond à une volonté du territoire de s'inscrire dans une démarche de revitalisation et instaurer un dialogue au-delà du périmètre de la commune pour voir comment pallier aux effets de bord d'une commune à l'autre.

Cela permettrait de pointer les sujets possibles de coopération à développer avec les zones urbaines à l'exemple des contrats de réciprocité urbains-ruraux.

Ces opérations permettraient au-delà de la définition du projet de territoire, de conjuguer les compétences et de coordonner les interventions de tous les acteurs.

II. Renforcer l'efficacité et l'efficacité du dispositif ZRR en faveur du développement économique et social des territoires ruraux

1 Renforcer la communication sur le dispositif

L'un des écueils avérés des ZRR est leur méconnaissance par les acteurs publics et privés sur le territoire. Par exemple, moins de 10% des entreprises utilisent les exonérations d'impôts sur les bénéfices, notamment du fait de cette méconnaissance du dispositif. L'AMF a également fait le constat que les élus connaissent très peu les aides perçues par les acteurs économiques et les OIG et que 86% n'avaient pas de connaissance sur les aides adossées au ZRR. Il est donc nécessaire de mettre en place une meilleure communication sur les conséquences du classement pour les acteurs privés et publics, avec une communication différenciée vers les communes, les entreprises, les associations, le grand public, etc.

PROPOSITION N°7

Renforcer la communication et la transparence sur les conséquences du classement en ZRR.

La mission propose que soit créée une communication spécifique aux ZRR, différenciée selon les cibles (entreprises, professions libérales, agriculteurs, associations et autres organismes d'intérêt général (OIG), communes, etc.), utilisable par tous les acteurs institutionnels. S'agissant des entreprises, les experts comptables doivent être particulièrement sensibilisés. Cette communication devra intégrer tous les avantages dont peuvent bénéficier les acteurs lorsqu'ils s'implantent dans le territoire classé en ZRR. Une communication « grand public » véhiculant un message positif peut également être préconisée. Cette communication pourra être personnalisée localement par les communes et EPCI qui souhaitent valoriser leurs actions en faveur de la revitalisation de leur territoire rural.

PROPOSITION N°8

Changer le nom du dispositif pour une rhétorique plus positive.

La mission propose un changement de nom de cette géographie prioritaire rurale, estimant que l'appellation « ZRR » n'est pas très positive. La mission propose le nom suivant : « soutien à la dynamique rurale » ou « territoire rural prioritaire » ou « dispositif de soutien aux ruralités ». Autres appellations envisagées lors des auditions « zones d'opportunités rurales », « zones de dynamiques rurales », « transition rurale », ou label « territoire de relance économique / rurale ». *Plus d'information sur le site Internet de l'AMF www.amf.asso.fr / réf. BW41395*

2 Expérimenter le financement des aménités rurales dans les ZRR

Valoriser le patrimoine naturel des communes rurales qui contribue à l'environnement et au cadre de vie. Il s'agit de prendre en compte véritablement la valeur des services rendus par ces territoires et de déployer des moyens supplémentaires pour les conforter ou les revitaliser sans pour autant les sanctuariser.

Une expérimentation pourrait être menée dans le cadre des ZRR.

À titre d'exemple, la forêt, au-delà des seules ventes de bois, rend de nombreux services qui ne sont pas valorisés économiquement qu'il s'agisse de la participation aux biens communs de la Nation (qualité de l'air, de l'eau ou encore des sols...) ou aux avantages directs produits (paysage, promenades, chasse/cueillette, sports de plein air, tourisme...).

PROPOSITION N°9

Développer des systèmes de compensation financière (hors DGF) valorisant la contribution des collectivités rurales au maintien de la nature, des paysages, de la biodiversité, de leur histoire, de leur patrimoine etc.

3 Simplifier l'accès aux aides et renforcer l'ingénierie

L'un des écueils soulevés de longue date par l'AMF est le manque d'ingénierie disponible dans les territoires les plus fragiles. Si des dispositifs ont été développés ces dernières années dans le cadre de l'agenda rural notamment, ils n'en demeurent pas moins anecdotiques et temporaires.

En outre, l'enquête de l'AMF confirme que plus les dispositifs sont complexes moins ils sont sollicités du fait du manque de lisibilité, d'une information défaillante, d'un accompagnement inexistant et d'une lassitude des démarches administratives chronophages

PROPOSITION N°10

Simplifier l'accès aux aides et renforcer l'ingénierie pour les communes.

La mission propose des outils permettant de capter les ressources d'ingénierie dans les ZRR sous forme d'un guichet unique simplifié et d'accès à l'information sur les ZRR via un contact dédié. Faciliter la venue de fonctionnaires, de cadres, afin de porter des projets de développement structurants au sein des collectivités ZRR (à l'image des avantages en outre-mer) et aider financièrement la collectivité. L'AMF propose également une majoration du traitement indiciaire des agents de la FPT exerçant leur activité en ZRR, en alignement avec celle qui existe en ZUS via une nouvelle bonification indiciaire (NBI) qui consiste en un complément de rémunération. Bonifier et pérenniser les postes de volontaires territoriaux en administration (VTA) pour un effet sur le long terme, ainsi que les postes de conseillers numériques France services indispensables dans les ruralités.

4 Intégrer le logement et l'habitat dans le dispositif

Le logement est une des problématiques fortes des territoires ruraux qui n'est pas prise en compte aujourd'hui par le dispositif ZRR.

Il pourrait être proposé des dispositifs, notamment fiscaux, favorisant la construction neuve et la réhabilitation ou rénovation dans l'ancien, pour accompagner l'offre en accession et en location ou encore lutter contre l'inflation des loyers dans certains territoires, comme cela avait été proposé dans le cadre des débats sur la loi « pouvoir d'achat ».

La lutte contre la vacance fait partie des préoccupations fléchées par 62,5% des répondants à l'enquête AMF sur les ZRR. Des dispositifs renforcés et simplifiés devront également être étudiés.

PROPOSITION N°11

Renforcer les mesures fiscales et d'aide à la rénovation des logements.

La mission propose qu'il soit possible de déroger aux limitations des droits à artificialiser (objectif ZAN) lorsque la commune est en ZRR. Cette dérogation pourrait être renforcée si la commune se trouve en ZRR 2 ou ZRR +. Concrètement les cartes communales, PLU et PLUI de ces communes n'auraient pas à intégrer l'objectif ZAN de manière aussi rigoureuse que les autres documents d'urbanisme, et pourraient proposer des objectifs adaptés à leur situation et à leur besoin de revitalisation. Il faut également accorder la possibilité aux communes en ZRR d'obtenir les mêmes allègements de procédures que ceux prévus en ORT. De plus, la mission souhaite que les organismes HLM soient incités à s'intéresser aux communes en ZRR, par exemple en leur demandant à faire apparaître dans leur convention d'utilité sociale un document déclinant la politique de l'organisme en faveur de l'implantation de logements sociaux sur les communes en ZRR et, en particulier, la politique d'aide à l'accession sociale à la propriété, ou encore en incluant plus généralement des représentants des communes en ZRR dans les conseils d'administration des organismes HLM.

La mission souhaite un déploiement d'une véritable politique de lutte contre la vacance qui cible spécifiquement les ZRR, ces territoires ruraux étant les plus touchés par les problématiques de vacance des logements.

La mission souhaite enfin qu'on permette aux communes en ZRR d'avoir une fiscalité du logement similaire à celle qui existe en QPV ou celle qui est traditionnellement réservée aux « zones tendues », sur demande du maire. Sont notamment visés :

- ➔ les bonifications des aides et prêts à taux zéro pour le logement et les déplafonnements des aides de l'ANAH ;
- ➔ l'accès à des taux de TVA réduits pour les PLUS, les réhabilitations et l'accession sociale à la propriété ;
- ➔ la possibilité de moduler l'aide à l'investissement locatif et donc un accès généralisé aux dispositifs Pinel et Denormandie dans l'ancien ;
- ➔ la possibilité de moduler la fiscalité sur les logements vacants et les résidences secondaires.

5 Renforcer les mesures en matière de santé et d'accès à l'offre de soin

La mission propose de maintenir les bénéficiaires du dispositif ZRR sur l'offre de soin, avec un renforcement ou un allongement dans le temps de ces dispositifs pour lutter contre l'inégalité d'accès aux soins. De manière générale, les élus sont très favorables à la mise en place d'un panel de mesures visant à soutenir la médecine dans les territoires ruraux (par exemple en proposant des conditions d'exercice répondant à l'aspiration actuelle des médecins) mais aussi les étudiants en santé (par exemple en facilitant l'accueil des étudiants en santé dans les territoires ruraux). S'il s'avère que ces mesures ne sont pas efficaces pour réduire les inégalités territoriales dans l'accès aux soins, les élus de la commission des territoires ruraux de l'AMF insistent sur la nécessité de renforcer les incitations à l'installation de médecins en milieu rural (stage obligatoire, priorisation du salariat des médecins) voire même de contraindre l'installation.

PROPOSITION N°12

Renforcer l'ensemble des mesures favorisant l'installation et le maintien des professionnels de santé.

La mission propose le maintien de l'ensemble des mesures favorisant l'installation et le maintien des professionnels de santé dans les communes classées en ZRR. Elle souhaite néanmoins que ces dispositifs qui pourraient être allongés dans le temps ne soient ouverts qu'une seule fois par professionnel pour éviter les mobilités par effet d'aubaine.

Un renforcement des dispositifs doit être étudié pour répondre aux problématiques fortes de certains territoires.

Considérant que chaque territoire possède ses spécificités et qu'il n'existe pas de solution clé en main, permettant de pallier une offre de soins insuffisante sur le territoire, la mission propose que soit favorisé un pilotage de proximité permettant de proposer des solutions adaptées dans les territoires ruraux et partagées avec l'ensemble des acteurs.

Au-delà des ZRR et afin de faciliter ce dialogue nécessaire entre les professionnels de santé et les élus locaux, la mission propose que les maires soient systématiquement associés aux communautés professionnelles territoriales de santé.

6 Renforcer les mesures concernant les OIG et créer une aide aux déplacements

Les élus sont très attachés au régime d'exonération de charges sociales en faveur des OIG car ils jouent un rôle essentiel dans l'animation du tissu local. Ces OIG agissent dans les domaines de l'accueil périscolaire, le soutien à domicile des personnes âgées, l'action sociale et caritative, les activités culturelles et sportives essentiellement.

PROPOSITION N°13

Conserver et consolider les aides, surtout celles destinées aux entreprises, aux professions libérales et aux organismes d'intérêt général, et créer une aide aux déplacements pour ces OIG.

Les exonérations de charges sociales ont été rattrapées par le droit commun, la mission propose donc **qu'elles soient renforcées pour redevenir incitatives.**

La mission propose également de **créer une aide aux déplacements pour ces organismes d'intérêt général (OIG)** dont les missions s'effectuent au domicile des personnes accompagnées (aides à domicile, portage de repas, etc.) et qui couvrent généralement un secteur géographique très étendu. Cette aide pourrait être un forfait kilométrique, une aide à l'acquisition de véhicule, ou une détaxation du carburant. Lors de l'enquête AMF sur les ZRR, il a également été proposé :

- une aide à la conversion des véhicules thermiques pour l'électrique, mise à disposition de bornes de recharge, transports en commun sur les heures de travail et développement des alternatives (flotte de véhicules électriques, covoiturage, etc.) ;
- une aide à l'installation des personnels de santé, ADMR, entreprises, commerces : réduit les distances et donc la consommation de carburant. Une campagne de communication aux acteurs visés par les ZRR pourrait être mise en place pour les inciter à s'installer.

7 Renforcer les mesures concernant les collectivités

L'enjeu est également de donner aux collectivités locales les moyens de développer des projets de territoire, de soutenir le développement économique local et l'attractivité des territoires ruraux : maintien de la fraction bourg-centre de la DSR, maintien de la facilité de financement des maisons de service, maintien de la possibilité de verser des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé, etc. Par ailleurs, les communes rurales interviennent de manière croissante pour palier la carence de l'initiative privée et maintenir un service essentiel à leur population. À ce titre, certains élus proposent de réintroduire le taux d'aide « Parcours Emploi Compétences » PEC (emploi aidé) à 80% dans les ZRR, l'objectif étant de pouvoir maintenir de l'activité dans les secteurs en tension dans les collectivités locales comme les activités périscolaires par exemple.

PROPOSITION N°14

Renforcer les mesures concernant les communes et les intercommunalités pour les soutenir dans leurs projets de territoire, en créant notamment une aide au maintien du dernier commerce.

La mission propose de maintenir tous les dispositifs et outils bénéficiant aux communes et intercommunalités.

La mission propose la **création d'un fonds permettant d'accompagner l'intervention publique des communes classées en ZRR au titre de la sauvegarde du dernier commerce sédentaire mais également ambulante.** Il s'agirait ainsi d'aider les communes qui interviennent pour maintenir les services essentiels à la population. Cette aide serait mobilisable pour le rachat du foncier, du fonds de commerce, et/ou de la licence de débit de boisson, pour les travaux de rénovation, pour l'achat de matériel ou de stock, mais également pour le recrutement du personnel dédié à l'exploitation du commerce ou du service. Elle propose également de **réintroduire le taux d'aide « Parcours Emploi Compétences » (emploi aidé) à 80% dans les ZRR.**

En outre, de nombreux dispositifs adossés au zonage ZRR (plus de 22 mesures nationales : majoration DSR, ouverture pharmacies, agences de l'eau, fonds gérés par les CCI, etc.) sont importants pour les territoires et il convient de ne pas fragiliser cet équilibre. Il conviendra néanmoins de mieux les faire connaître pour éviter l'absence de mobilisation du dispositif.

8 Accompagner les collectivités locales sortant du dispositif

Préalablement à la décision de sortir certaines communes du dispositif, il conviendrait de s'assurer que seules les communes dont la situation démographique et économique s'est améliorée, sont concernées. L'AMF envisage bien le nouveau dispositif comme un tremplin et l'objectif est bien de redonner une certaine vitalité aux territoires. À défaut, les conséquences pourraient être dramatiques sur la situation de ces communes déjà fragiles.

PROPOSITION N°15

Maintenir les exonérations sur une période transitoire avant la sortie du dispositif.

En cas de sortie du dispositif d'une commune, soit parce que les critères ont évolué, soit parce qu'elle a des indicateurs plus favorables, la mission demande notamment le maintien des exonérations sur une période transitoire.

Synthèse des propositions

1 Maintenir un dispositif ciblé sur les zones rurales, accompagnant le développement économique et social des territoires ruraux.

2 Évaluer les critères et les outils du dispositif ZRR.

3 Maintenir les critères existants qui s'avèrent adaptés à savoir : celui relatif au revenu fiscal par unité de consommation médian et le classement de densité de population en s'appuyant toutefois sur la **nouvelle définition de la ruralité de l'INSEE** (zones peu denses et très peu denses) dans l'objectif d'augmenter l'assiette des bénéficiaires.

Un critère d'isolement, qui permettrait de prendre en compte la nécessité de mobilité et l'accès aux services pourrait éventuellement être envisagé en complément à condition de travailler sur les données pour vérifier leur exploitation et d'effectuer des simulations.

La mission souligne néanmoins la nécessité de **maintenir un système simple avec des critères révisables facilement en fonction de leur évolution sur les territoires.**

4 Modifier le périmètre en rétablissant l'échelle communale plus adaptée tout en gardant la possibilité de maintenir les intercommunalités dans le dispositif, lorsque celles-ci présentent une dimension rurale et qu'il y a peu d'écart de situation entre les communes membres.

La solidarité territoriale intercommunale ne peut pas agir sur les domaines d'exonérations du dispositif ZRR, l'élargissement des périmètres géographiques des EPCI a accentué l'effet de seuil de

l'échelon intercommunal, et la majorité des impacts de ce zonage est du ressort des communes (santé, aide à la personne, professions libérales, monde associatif, commerce et artisanat, service postal, agences de l'eau, sport, etc.).

5 Créer un double niveau de zonage ZRR et ZRR + dans l'objectif de maintenir le dispositif sur un périmètre élargi (cf. 4) et de renforcer l'accompagnement sur les zones les plus rurales (zone très peu dense de la définition de l'INSEE).

6 Impliquer plus durablement les EPCI dans le dispositif ZRR (en dehors de toute considération de zonage) du fait notamment de la compétence développement économique à l'échelle intercommunale. L'objectif est de montrer que les ZRR répondent à une volonté du territoire de s'inscrire dans une stratégie de revitalisation en dehors de toute démarche de contractualisation et/ou d'appel à projet.

7 Renforcer la communication et la transparence sur les conséquences du classement en ZRR afin d'améliorer la connaissance du dispositif et d'éviter le non-recours au dispositif.

8 Changer la dénomination « ZRR » afin de lui donner un caractère plus positif et de marquer son évolution. La mission propose : « soutien à la dynamique rurale » / « territoire rural prioritaire » ou « dispositif de soutien aux ruralités ».

9 Croiser les politiques de financement des territoires ruraux en avançant sur le financement des aménités rurales sur la base de moyens supplémentaires publics et privés.

10 Simplifier l'accès aux aides et renforcer l'ingénierie pour les communes (guichet unique, mesure concrète pour faciliter la venue de fonctionnaire, pérennisation des volontaires territoriaux en administration - VTA...).

11 Renforcer les mesures fiscales et d'aide à la rénovation des logements qui est l'une des problématiques fortes des territoires ruraux qui n'est pas prise en compte aujourd'hui par le dispositif ZRR.

La mission propose de développer des outils (notamment fiscaux) favorisant la rénovation, réhabilitation de l'ancien et la construction neuve, pour accompagner l'offre en accession et en location ou encore lutter contre l'inflation des loyers dans certains territoires.

12 Maintenir l'ensemble des mesures favorisant l'installation et le maintien des professionnels de santé dans les communes classées en ZRR avec une possibilité d'allongement dans le temps à condition que le dispositif ne soit mobilisable qu'une seule fois par professionnel pour éviter les mobilités par effet d'aubaine.

13 Conserver et consolider les aides, surtout celles destinées aux entreprises, aux professions libérales –notamment aux professions de santé et aux organismes d'intérêt général (OIG) de type association, EHPAD, structure d'aide à la personne. Dans le contexte actuel d'inflation, la mission propose également de **créer une aide aux déplacements pour ces organismes d'intérêt général (OIG)** dont les missions s'effectuent au domicile des personnes accompagnées (aides à

domiciles, portage de repas, etc.) et qui couvrent généralement un secteur géographique très étendu. Cette aide pourrait être un forfait kilométrique, une aide à l'acquisition de véhicule, ou une détaxation du carburant.

14 Renforcer les mesures concernant les collectivités pour les soutenir dans leurs projets de territoire et notamment créer **une aide au maintien ou à la création du dernier commerce** (sédentaire ou ambulante). En outre, **de nombreux dispositifs adossés au zonage ZRR** (plus de 22 mesures nationales : majoration DSR, ouverture pharmacies, agences de l'eau, fonds gérés par les CCI, etc.) sont importants pour les territoires et il convient de ne pas déséquilibrer ces systèmes. Il conviendra également de mieux les faire connaître pour éviter qu'ils ne soient pas utilisés.

La mission propose aussi de réintroduire le taux d'aide « Parcours Emploi Compétences » PEC (emploi aidé) à 80% dans les ZRR.

15 La dernière proposition concerne la sortie du dispositif. En cas de sortie d'une commune, soit parce que les critères ont évolué, soit parce qu'elle montre des indicateurs plus favorables, la mission demande notamment le maintien des exonérations sur une période transitoire.



L'ENGAGEMENT DE L'AMF POUR LA RURALITÉ FAIRE ÉVOLUER LE DISPOSITIF DES ZRR

Propositions de la mission
Poveda - Rochette

Créées en 1995, les zones de revitalisation rurales (ZRR) forment un ensemble de mesures fiscales et sociales pour aider au développement des territoires ruraux. Alors que la fin du dispositif est prévue en 2023, David Lisnard, président de l'AMF, a confié une mission à Régine Poveda, maire de Meilhan-sur-Garonne, et à Ludovic Rochette, maire de Brognon et président des maires de la Côte d'Or. Leurs travaux, décrits dans ce rapport, montrent l'attachement des élus aux ZRR, la nécessité d'en renforcer le champ d'application ainsi que d'améliorer leur efficacité et de mieux les faire connaître.

Les 15 propositions visent à toiletter l'existant pour rendre les ZRR davantage opérationnelles mais également à donner des pistes nouvelles nécessaires à la redynamisation des territoires ruraux.



ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE 
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

41, quai d'Orsay 75343 Paris cedex 07
www.amf.asso.fr
@l_amf