

**Éléments de réponse au cas d'une commune
relevant précédemment du dispositif « zones de revitalisations rurales » (ZRR)
s'interrogeant sur son classement dans le nouveau dispositif
« France Ruralité Revitalisation » (FRR)**

Que répondre à une commune jusqu'à présent éligible au dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) qui s'interroge sur la reconduction de son classement dans le nouveau dispositif « France Ruralité Revitalisation » (FRR) ?

- I) Le dispositif « France Ruralité Revitalisation » (FRR) à l'origine d'un nouveau zonage
- A) Le nouveau zonage FRR fusionne les précédents dispositifs de soutien aux territoires ruraux

Introduit par la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 et applicable au 1^{er} juillet 2024, le nouveau zonage intégrateur unique FRR fusionne les précédents zonages de soutien aux territoires ruraux, à savoir :

- les ZRR ;
- les bassins d'emploi à redynamiser (BER) ;
- les zones de revitalisation des commerces en milieu rural (ZoRCoMIR).

Dans la situation précédente, on constatait en effet un empilement et un enchevêtrement des dispositifs nuisant fortement à la lisibilité de la politique d'ensemble en faveur des territoires ruraux. Parmi ces dispositifs, les ZRR occupaient une place centrale. Prévu par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, ce dispositif visait à promouvoir le développement des territoires ruraux en favorisant la création d'activités économiques (industrielles, commerciales, artisanales ou non-commerciales) par des mesures d'exonération. Sous certaines conditions, les entreprises et les professionnels en libéral (par exemple, les médecins) implantés en ZRR pouvaient ainsi bénéficier d'une exonération d'impôt sur les sociétés (IS), d'impôt sur le revenu (IR) ou de cotisation foncière des entreprises (CFE)¹.

En 2017, plus de 17 964 communes bénéficiaient du dispositif ZRR, dont 13 890 communes classées de droit commun. Le solde, soit 4 074 communes, n'a été maintenu dans la zone aidée que grâce à des mesures de dérogation jusqu'au 31 décembre 2023².

¹ Article 1465-A du code général des impôts (CGI).

² Cf. rapport d'information n° 41 (2019-2020), du 9 octobre 2019 « Sauver les zones de revitalisation rurale (ZRR), un enjeu pour 2020 » de M. Bernard DELCROS, Mme Frédérique ESPAGNAC et M. Rémy POINTEREAU, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances, déposé le 9 octobre 2019. Selon ce rapport, la principale cause de sortie de classement des communes résidait dans les recompositions de périmètre des EPCI. Ces recompositions ont entraîné la sortie

B) Le maintien de la maille intercommunale, malgré les initiatives du Sénat

Depuis la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, les critères de classement des communes en ZRR sont examinés à l'échelle de l'intercommunalité. Ce niveau de filtre conditionne le classement, ou non, des communes de l'EPCI en ZRR.

Pourtant, le Sénat s'était positionné au travers de deux rapports¹ et de deux propositions de loi² en faveur d'une refonte de ce principe de zonage. Les deux propositions de loi tendaient ainsi à l'application de nouveaux critères à la maille communale (et non plus intercommunale). L'entrée en application du dispositif FRR ne s'est cependant pas accompagnée d'une telle modification de la jauge : le zonage intercommunal reste la règle³.

Dans le même esprit, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, M. Rémy Pointereau avait déposé un amendement⁴ en vue de réformer le zonage intercommunal au profit d'un maillage communal.

C) Le classement des communes en zone « FRR » et « FRR+ »

Le nouveau dispositif FRR repose sur la distinction de deux zones : les FRR et les FRR+.

Pour être classées en zone FRR, les communes de moins de 30 000 habitants devront être rattachées à un EPCI remplissant les conditions cumulatives suivantes :

- la densité de population de l'EPCI est inférieure ou égale à la densité médiane nationale des EPCI de France métropolitaine ;
- le revenu disponible médian par unité de consommation⁵ de l'EPCI est inférieur ou égal à la médiane des revenus médians par EPCI en France métropolitaine. Si plus de 50 % de la population de l'EPCI se trouve en zone de

du zonage ZRR pour des communes pourtant isolées et fragiles mais qui étaient situées au sein de grands ensembles intercommunaux hétérogènes.

¹ Cf. rapport d'information n° 245 (2022-2023), déposé le 17 janvier 2023, « Réforme des ZRR : pour un zonage plus juste et mieux ciblé » de M. Rémy POINTEREAU au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) relatif aux perspectives de réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR) ; Cf. rapport d'information n° 41 (2019-2020), du 9 octobre 2019, « Sauver les zones de revitalisation rurale (ZRR), un enjeu pour 2020 ».

² Proposition de loi n° 642 (2022-2023) de M. Rémy Pointereau et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 24 mai 2023 ; Proposition de loi n° 645 (2022-2023) de M. Bernard Delcros, Mme Frédérique Espagnac et plusieurs de leurs collègues, déposée au Sénat le 25 mai 2023.

³ Article 73 de la loi précipitée du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

⁴ Amendement n° I-540 rect bis déposé en première lecture du projet de loi de finances pour 2024.

⁵ Conformément à la définition donnée par l'INSEE, cette unité de mesure sert à comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente. On divise le revenu par le nombre d'unités de consommation (UC). Celles-ci sont généralement calculées de la façon suivante :

- 1 UC pour le premier adulte du ménage ;
- 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ;
- 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

montagne, alors ce critère de revenu est ramené au 75^{ème} centile des revenus disponibles médians par EPCI de France métropolitaine.

Selon l'Association des Maires de France (AMF), le Gouvernement pourrait être amené à classer automatiquement en zone FRR l'intégralité des communes de moins de 30 000 habitants de treize départements : les Alpes-de-Haute-Provence, l'Ariège, l'Aveyron, le Cantal, la Creuse, le Gers, les Hautes-Alpes, la Haute-Marne, l'Indre, le Lot, la Lozère, la Meuse et la Nièvre.

Pour être classées en zone FRR+, les communes préalablement classées en zone FRR doivent être rattachées à **un EPCI confronté à des difficultés particulières sur une période d'au moins dix ans**. Ces difficultés seront appréciées à l'aide d'indicateurs synthétiques qui seront précisés par décret, en principe en avril prochain.

Le classement des communes en zone FRR et FRR+ est établi par arrêté des Ministres chargés des collectivités locales et du budget. Il sera **révisé au bout de six ans**.

D) Le filet de sécurité laissé à l'initiative des préfets de région

Lorsque l'intérêt général le justifie, le préfet de région¹ peut également proposer à titre complémentaire le classement de communes en FRR. Il faut toutefois que le bassin de vie² de ces communes respecte deux conditions cumulatives :

- la densité de population doit être inférieure ou égale à la densité médiane nationale des bassins de vie en France métropolitaine ;
- le revenu disponible médian par unité de consommation doit être inférieur ou égal à la médiane des revenus médians des bassins de vie de France métropolitaine³.

Le préfet de région propose au Ministre chargé des collectivités territoriales la liste des communes à classer. Le classement des communes concernées est déterminé par arrêté des Ministres chargés des collectivités territoriales et du budget.

Les informations recueillies de l'AMF laissent entrevoir que toutes les communes « rattrapables » pourraient finalement être incluses dans le dispositif FRR.

En résumé, le classement d'une commune en zone FRR s'apprécie à l'échelle de l'EPCI. Les données socio-économiques de ces EPCI sont réactualisées. Ce parti pris explique que certaines communes auparavant bénéficiaires des ZRR soient désormais exclues des FRR, bien que présentant d'incontestables éléments de fragilité. Ainsi, une commune auparavant classée dans le dispositif ZRR, **n'est pas automatiquement reconduite dans le nouveau dispositif FRR.**

¹ M. le Sénateur Rémy Pointereau avait déposé un amendement n° I-1246 en première lecture du projet de loi de finances pour 2024 afin de confier cette procédure de rattrapage au préfet de département.

² Selon l'INSEE, le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.

II) Le zonage FRR : un ciblage resserré, écartant inévitablement certaines communes

A) Les incertitudes autour de la nouvelle cartographie des communes aidées

La fusion des dispositifs préexistants au profit d'un zonage unique (FRR) allait inévitablement entraîner **une nouvelle cartographie et un resserrement de l'aide**, il est donc surprenant que l'évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2024¹ n'ait pas envisagé le cas de sortie de communes du zonage de revitalisation².

À l'occasion d'une **question orale en date du 30 novembre 2023**, M. Jean- Claude Anglars avait d'ailleurs alerté sur l'incomplétude et l'imprécision de l'étude d'impact de la réforme des ZRR dans le nouveau plan FRR³.

Par la suite, plusieurs Sénateurs ont directement interpellé le Gouvernement sur la sortie de communes du nouveau zonage FRR. Par exemple, le 15 février 2024, M. Philippe Grosvalet⁴ avait questionné les mesures conservatoires prévues pour trois communes de sa circonscription perdant les bénéfices de l'ancien dispositif ZoRCoMIR. À ce jour, **le Gouvernement n'a pas apporté de réponse**.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, M. Rémy Pointereau a déposé un **amendement afin de prolonger le classement en vigueur des ZRR jusqu'au 31 décembre 2024**⁵, jugeant la réforme précipitée : « Cette démarche [d'amendement] s'explique par le constat que la réforme gouvernementale en cours n'a fait l'objet d'aucun débat approfondi (...). Par ailleurs, selon certaines simulations, la réforme gouvernementale entraînerait le classement de 13 922 communes en zone FRR, ce qui se traduirait par une sortie nette de 3 778 communes. Cette approche diffère de la proposition du Sénat, qui préconise une démarche plus fine et mieux adaptée au contexte territorial. Ainsi, il est proposé de prolonger le classement actuel des ZRR jusqu'au 31 décembre 2024 ».

B) Quel accompagnement pour les communes perdant les aides ?

L'article 73 de la loi précipitée du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a prolongé le dispositif d'exonération ZRR de six mois, jusqu'au 30 juin 2024. Mais il **n'a pas prévu de mesures d'accompagnement pour les communes sortant de l'aire de revitalisation**.

¹ Cf. page 177 et suivantes des rapports annexés au projet de loi de finances pour 2024 portant évaluation préalable des articles.

² L'exclusion ou l'entrée de nouvelles communes dans le dispositif FRR résulte également de l'actualisation et de la réévaluation des données socio-démographiques des EPCI au regard des critères de classement.

³ Question n° 09202 - 16^e législature publiée le 30 novembre 2023.

⁴ Question n° 1099S - 16^e législature publiée le 15 février 2024.

⁵ Amendement n° I-541 rect bis déposé par M. Rémy Pointereau en première lecture du projet de loi de finances pour 2024.

Lors la précédente refonte du classement des communes éligibles au dispositif ZRR, les communes exclues du zonage ont paradoxalement conservé le droit de bénéficier des effets de leur classement. En effet, à la suite de la révision des critères de classement au 1^{er} juillet 2017, les communes exclues du nouveau zonage ont alors conservé l'aide attachée à l'appartenance à l'ancien zonage et ce jusqu'au 31 décembre 2023¹. Ainsi, 4 074 communes ne satisfaisant plus les critères ont continué néanmoins de bénéficier des avantages du dispositif ZRR.

L'AMF préparerait actuellement une étude exhaustive relative à l'impact de l'entrée en application du zonage FRR sur les communes, avec une identification précise de celles écartées du nouveau dispositif.

La Cellule d'Information et de Réponse sur les Collectivités a sollicité des services du ministère de l'Intérieur (DGCL) pour obtenir la nouvelle carte du zonage FRR et reste dans l'attente de sa réponse.

¹ En application de l'article 27 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Forces de reconnaissance 9050.

Preparations 3650.

Tchead 1000

Chemul. Éch 600

Missions actuelles.

OTAN 2000

UE 600

ONU 750 dont 700 FIANUC

Autres missions actuelles 150.

Missions recurrentes 3800.

(Pegase 300, groupe avionnet
2700 ;

Tableau récapitulatif de l'éligibilité des communes au dispositif des FRR

Conservation de l'application des critères à l'échelle de l'EPCI pour l'appréciation des communes éligibles

Critère de la densité de population

« Sa densité de population de l'EPCI est inférieure ou égale à la densité médiane nationale des EPCI de France métropolitaine ».

Critère du revenu par habitant

« Son revenu disponible médian par unité de consommation est inférieur ou égal à la médiane* des revenus médians par établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de France métropolitaine ».

**Amendement du groupe UC adopté par le Sénat et conservé dans le texte promulgué : A l'origine, la référence était le revenu disponible médian par unité de consommation, qui devait être inférieur ou égal au 35e centile des revenus médians des EPCI de France métropolitaine, beaucoup moins favorable.*

Éligibilité des communes de moins de 30 000 habitants dès lors qu'elles répondent aux critères

Mesure de « rattrapage » des communes situées dans un EPCI non éligible, pouvant être actionnée par le Préfet de région

Le Préfet de région peut proposer à titre complémentaire le classement en FRR de l'ensemble des communes d'un bassin de vie en appliquant les critères de densité de population et de revenu à l'échelle du bassin de vie et non de l'EPCI.

Classement des communes de montagne*

Sont classées en FRR les communes de France métropolitaine dont la population est inférieure à 30 000 habitants et qui sont membres d'un EPCI remplissant les conditions suivantes :

1° Au moins 50 % de sa population est située en zone de montagne, au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

2° Sa densité de population est inférieure ou égale à la densité médiane nationale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de France métropolitaine.

3° Son revenu disponible par unité de consommation médian est inférieur ou égal au 75e centile des revenus disponibles médians par établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de France métropolitaine.

**amendement UC adopté par le Sénat et conservé dans le texte promulgué.*

Classement de l'ensemble des communes de certains départements*

Le département doit remplir les conditions suivantes :

« 1° Sa densité de population est inférieure à 35 habitants par kilomètre carré. »

« 2° Son revenu disponible médian par unité de consommation est inférieur ou égal à la médiane des revenus médians disponibles par unité de consommation par département. »

3° Limitation aux communes de moins de 30 000 habitants.

**Amendement UC adopté par le Sénat et conservé dans le texte promulgué.*

Prise en compte des spécificités des territoires d'outre-mer

Sont classées en zone France ruralités revitalisation les communes de Guyane ainsi que celles de La Réunion comprises dans la zone spéciale d'action rurale délimitée par décret.

Création d'un zonage FRR +

L'éligibilité sera appréciée en fonction d'un indice synthétique, tenant compte des dynamiques liées au revenu, à la population et à l'emploi dans les EPCI.

Nota bene : Les données utilisées sont établies par l'INSEE à partir de celles disponibles au 1^{er} juillet de l'année précédant le classement. La population prise en compte pour le calcul de la densité de population est la population municipale. Le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre est celui arrêté au 1^{er} janvier de l'année précédant la révision du zonage France ruralités revitalisation.



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le

12 JUL. 2024

LE MINISTRE

N/Réf : CE 851592

V/Réf : PF/JCO05354

Monsieur le Sénateur,

Par courrier en date du 22 décembre 2023, vous avez appelé l'attention du Président de la République, sur les préoccupations présentées par Madame Arielle BRUN, Maire de Frausseilles, concernant les pensions de retraite des exploitants agricoles.

Les retraites agricoles constituent un élément de reconnaissance du travail de nos agriculteurs. Il s'agit d'un engagement ancien du Parlement, dans un esprit de consensus, qui a toujours été soutenu par le Gouvernement, à travers notamment les lois à l'initiative du Député André CHAISSAIGNE promulguées les 3 juillet 2020 et 17 décembre 2021.

Ces revalorisations ont produit des effets concrets. Au total, ces deux lois ont permis de revaloriser les pensions de plus de 330 000 anciens agriculteurs et agricultrices, soit un tiers des retraités du régime. Le gain est significatif, pour de nombreux agriculteurs, puisque les pensions ont augmenté en moyenne d'environ 100 euros (€) par mois.

Le Gouvernement a également défendu la proposition de loi du Député Julien DIVE, promulguée le 13 février 2023, qui prévoyait, d'une part, le principe d'une modification au 1^{er} janvier 2026 du calcul de la retraite de base des agriculteurs en fonction des 25 années d'assurance les plus avantageuses et, d'autre part, la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement visant à préciser les modalités d'application de cette réforme.

.../...

Monsieur Philippe FOLLIOU
Sénateur du Tarn
Sénat
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06