

N° 245

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 janvier 2023

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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),

Par M. Rémy POINTEREAU,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Joël Bigot, Rémy Pointereau, Frédéric Marchand, Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailas, MM. Jean-Pierre Corbisez, Pierre Médevielle, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Angèle Préville, MM. Pascal Martin, Bruno Belin, *secrétaires* ; MM. Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Étienne Blanc, François Calvet, Michel Dagbert, Mme Patricia Demas, MM. Stéphane Demilly, Michel Dennemont, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Nassimah Dindar, MM. Gilbert Favreau, Jacques Fernique, Mme Martine Filleul, MM. Fabien Genet, Hervé Gillé, Éric Gold, Daniel Gueret, Mmes Nadège Havet, Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Olivier Jacquin, Gérard Lahellec, Mme Laurence Muller-Bronn, MM. Louis-Jean de Nicolaj, Philippe Pemezec, Mmes Évelyne Perrot, Marie-Laure Phinera-Horth, Kristina Pluchet, MM. Jean-Paul Prince, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Pierre-Jean Verzellen.

SOMMAIRE






	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LES ZRR : UN OUTIL INDISPENSABLE FACE AUX FRAGILITÉS DES TERRITOIRES RURAUX, MAIS QUI SOUFFRE D'IMPERFECTIONS QU'IL EST POSSIBLE DE CORRIGER.....	6
A. UN ZONAGE ESSENTIEL AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES RURAUX	6
B. DES LIMITES QUI FRAGILISENT LA LÉGITIMITÉ ET L'EFFICACITÉ DU ZONAGE : EFFETS DE SEUILS ET MAILLE D'APPLICATION	10
II. L'OPPORTUNITÉ D'UNE RÉFORME POUR REDONNER TOUTE SA FORCE AU ZONAGE.....	13
A. UNE RÉFORME DES ZRR QUI TARDE À SE MATÉRIALISER.....	13
B. UNE NOUVELLE APPROCHE DU CLASSEMENT ZRR PROPOSÉE DÈS 2019 PAR LE SÉNAT ET EXPERTISÉE À TITRE EXPLORATOIRE.....	14
III. DES RÉSULTATS ÉCLAIRANTS POUR RÉFLÉCHIR À DE NOUVEAUX CRITÈRES APPLIQUÉS À LA MAILLE COMMUNALE ET UN OBJECTIF CIBLE DE COMMUNES RÉPARTIES SELON TROIS NIVEAUX DE ZONAGE....	15
A. UNE ÉVALUATION PLUS PRÉCISE DES FRAGILITÉS DES COMMUNES RURALES, AVEC DES CRITÈRES STATISTIQUES ET DES SEUILS ADAPTÉS AUX CRITÈRES SOCIO-ÉCONOMIQUES IDENTIFIÉS EN 2019 PAR LE SÉNAT.....	15
1. <i>Les huit indicateurs statistiques retenus par la commission pour appréhender les fragilités.....</i>	<i>15</i>
2. <i>La médiane, un seuil pertinent pour l'application des critères.....</i>	<i>22</i>
B. PISTES DE RÉFORME POSSIBLES : DES CRITÈRES APPLIQUÉS À LA MAILLE COMMUNALE, DES RÈGLES DE DÉCISION VISANT À CIBLER LES TERRITOIRES FRAGILES ET TROIS NIVEAUX DE ZONAGE.....	24
1. <i>La commune comme nouvelle maille d'application des ZRR : une piste qui présente des avantages pour un zonage adapté à la réalité des territoires.....</i>	<i>24</i>
2. <i>Une règle de décision pour atteindre un nombre de communes classées compris entre 19 000 et 24 000, afin de proposer un zonage mieux ciblé et plus juste.....</i>	<i>24</i>
3. <i>Trois niveaux de zonage pour opérer une gradation des soutiens en fonction de la fragilité des communes : pour un zonage différencié plus efficace.....</i>	<i>25</i>
4. <i>La nécessité d'une mise en œuvre lisible et prévisible de la réforme des critères, un travail complémentaire à mener sur les dispositifs à adosser au classement.....</i>	<i>25</i>
LISTE DES PROPOSITIONS.....	27
ANNEXE : ÉTUDE PROSPECTIVE À LA DEMANDE DE LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	29
EXAMEN EN COMMISSION.....	59

L'ESSENTIEL

Plus de trois ans après avoir consacré un premier rapport à l'avenir des **zones de revitalisation rurale (ZRR)** conjointement avec la commission des finances¹, la réflexion engagée par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la géographie prioritaire de la ruralité **se poursuit**.

La **commission** rappelle son **attachement à ce zonage**, créé il y a bientôt 30 ans, et le souhait de **lui redonner toute sa force** alors que son extinction doit intervenir le 31 décembre 2023. **Dans la continuité des travaux de 2019**, elle en souligne les **limites actuelles** (effets de seuils et maille d'application) qui fragilisent sa légitimité et son efficacité. C'est pourquoi elle a souhaité approfondir son expertise en s'appuyant sur **une étude prospective** pour permettre au Sénat de disposer de **son propre diagnostic territorial** et de formuler des **propositions opérationnelles** pour une réforme à venir.

Souhaitant mesurer plus concrètement la portée des propositions n° 3 et n° 4 du rapport adopté en 2019 qui relèvent de son champ de compétence, la commission s'est **concentrée** sur la problématique des **critères et des modalités de classement**. Plusieurs observations et axes d'évolution ont été présentés par **Rémy Pointereau** :

-  le zonage ZRR rénové devrait **déployer des critères nouveaux et plus nombreux** qu'actuellement, afin de mieux cerner les fragilités des territoires ruraux ;
-  ces **critères pourraient être appliqués à la maille communale**, et non plus à l'échelle des EPCI à fiscalité propre, pour mieux correspondre à **la réalité des territoires ruraux**. Cette évolution constituerait un changement de paradigme car, contrairement à ce qui est parfois mis en avant, les critères de classement en ZRR n'ont **jamais**, à ce jour, été appliqués à la maille des communes ;
-  le nouveau zonage pourrait concerner un **nombre cible d'environ 19 000 à 24 000 communes** ;
-  le zonage rénové gagnerait également à se **déployer en 3 niveaux internes**, afin de **différencier** les mesures de soutien en fonction des fragilités des communes ;
-  **le travail et la réflexion devraient se poursuivre dans un cadre collégial** pour définir des **règles de décision** permettant de combiner les nouveaux critères identifiés, d'une part, et les **dispositifs** (fiscaux, sociaux et de politiques publiques) à adosser au zonage, d'autre part.

¹ <http://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-041-notice.html>

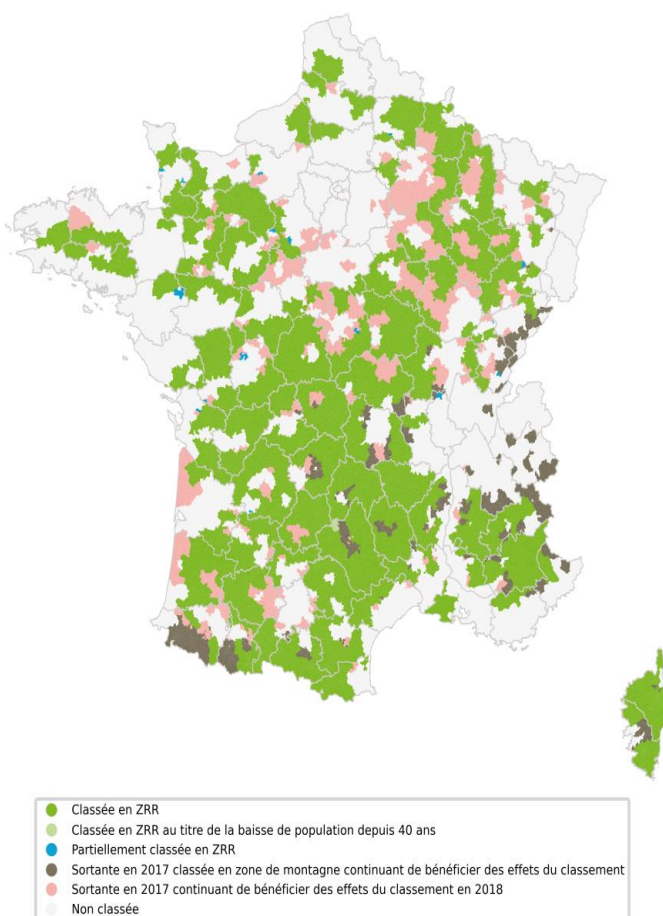
Il serait donc opportun, en lien avec la **commission des finances**, d'approfondir la réflexion sur ce second volet.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission souhaite qu'une **concertation étroite avec les associations d'élus locaux soit menée**. Elle a, dans ces conditions, **adopté** le rapport d'information de Rémy Pointereau pour éclairer le débat.

I. LES ZRR : UN OUTIL INDISPENSABLE FACE AUX FRAGILITÉS DES TERRITOIRES RURAUX, MAIS QUI SOUFFRE D'IMPERFECTIONS QU'IL EST POSSIBLE DE CORRIGER

A. UN ZONAGE ESSENTIEL AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES RURAUX

Carte des communes classées



Source : Étude prospective à la demande de la commission, à partir des données de l'Observatoire des territoires

Créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, les zones de revitalisation rurale (ZRR) concentrent **les mesures d'aide des collectivités territoriales et de l'État au bénéfice des entreprises créatrices d'emplois et des professionnels de santé dans les zones rurales les plus fragiles du territoire**¹.

L'objectif des ZRR est de soutenir spécifiquement des parties du territoire **progressivement vidées de leurs habitants et de leurs emplois** par le phénomène de métropolisation, en comblant **l'écart croissant de développement économique** entre les métropoles et le reste du territoire national.

¹ Depuis 2019, les communes d'outre-mer relèvent d'un autre régime, celui des zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG).

Alors que la baisse de la population dans les zones rurales risque d'accroître certaines **difficultés d'accessibilité**, notamment l'accès aux **services publics courants et aux services de santé**, la **pertinence d'une approche différenciée des zones rurales** s'est accentuée au cours de ces dernières années.

Au même titre qu'il existe une politique de la ville spécifiquement dédiée aux territoires urbains sensibles, les aides du dispositif ZRR doivent ainsi être considérées comme des mesures d'accompagnement de ces zones rurales, tout en s'inscrivant dans une **logique plus globale de développement territorial**, favorable aux habitants et aux entreprises.

Aujourd'hui, près de 21 000 communes sont concernées par au moins un de la dizaine de zonages existants ayant des champs d'application et des objectifs variés, détaillés dans le tableau ci-dessous. Parmi elles, **plus de la moitié des communes du territoire métropolitain sont en ZRR**. Le dispositif ZRR, avec 17 700 communes concernées, soit 51 % du nombre total de communes, est le plus étendu des zonages existants.

Synthèse des zonages existants et des exonérations associées

Zone	Territoire concerné	Exonération
Zone d'aides à finalité régionale (1980)	5 056 communes	IS ; IR ; CFE ; CVAE
Zone de revitalisation rurale (1995)	17 700 communes	IS ; IRS ; CFE ; CVAE ; TFPB ; CS
Zone franche urbaine – territoire entrepreneur (1996)	100 ZFU-TE, 135 communes concernées (métropole et territoires ultramarins)	IS ; IR
Bassin d'emploi à redynamiser (2007)	407 communes (régions Grand Est et Occitanie)	IS ; IR ; CFE ; CVAE ; TFPB ; CS
Zone de restructuration de la défense (2008)	309 communes	IS ; IR ; CFE ; CVAE ; TFPB ; CS
Quartier prioritaire de la politique de la ville (2017)	1 514 quartiers (métropole et territoires ultramarins)	CFE ; CVAE ; TFPB
Bassin urbain à dynamiser (2018)	159 communes (région Haut-de-France)	IS ; IR ; CFE ; CVAE ; TFPB
Zone de développement prioritaire (2019)	360 communes (collectivité de Corse)	IS ; IR ; CFE ; CVAE ; TFPB
Zone de revitalisation des centres-villes (2020)	377 communes	CFE ; CVAE ; TFPB
Zone de revitalisation des commerces en milieu rural (2020)	14 111 communes	CFE ; CVAE

Source : Étude prospective à la demande de la commission à partir du rapport d'information « Sauver les zones de revitalisation rurale, un enjeu pour 2020 », 2019

Dans un contexte d'aggravation de la **fracture territoriale**, les **élus** sont ainsi fortement **attachés** à cet outil de soutien au développement des territoires ruraux, conçu comme un dispositif symbole d'équité territoriale qui ouvre droit :

- à des **exonérations de fiscalité et à des allègements de cotisations patronales** ;
- à des **bonifications de dotations** ;
- **et à des politiques publiques d'attractivité spécifiques** adaptées aux contraintes de ces territoires¹.

Le nombre de communes classées en ZRR a augmenté de **plus de 6 000 entre 1995 et 2022**, principalement en raison de la prorogation du dispositif pour les communes qui auraient dû en sortir lors de la réforme en 2015.

Depuis la **loi de finances rectificative pour 2015**, les critères de classement en ZRR sont désormais examinés au seul **échelon intercommunal** et entraînent le classement de l'ensemble des communes de l'EPCI à fiscalité propre concerné.

Pour être classé en ZRR, depuis le 1^{er} juillet 2017, un EPCI doit ainsi remplir deux critères cumulatifs :

- présenter une **densité de population** inférieure ou égale à la médiane des densités par EPCI ;
- présenter un **revenu fiscal par unité de consommation médian** inférieur ou égal à la médiane des revenus fiscaux médians.

Dans le prolongement de cette réforme, la **loi de finances pour 2018** a créé une nouvelle condition de classement en ZRR : les EPCI à fiscalité propre qui connaissent un **déclin de population depuis les quatre dernières décennies de 30 % ou plus** sont classés en ZRR, à condition qu'ils se trouvent dans un arrondissement composé majoritairement de communes classées en ZRR et dont la population est supérieure à 70 % de l'arrondissement et qu'ils respectent le critère de revenu médian.

Seules les douze communes de l'EPCI de **Decazeville Communauté** (Aveyron) sont concernées par cette nouvelle condition.

Cependant, en raison des limites de cette réforme, son application est restée incomplète.

¹ Pour plus d'informations sur les aides associées aux ZRR, se reporter à l'infographie ci-après.

Les **communes précédemment classées en ZRR** et qui ne répondent plus aux critères de classement depuis la réforme de 2015, bénéficient du maintien des effets du classement en ZRR :

- pour les communes de montagne en application de l'article 7 de la **loi « Montagne II » du 28 décembre 2016**, introduit par un amendement adopté à l'initiative de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat ;
- pour les autres communes en application de l'article 27 de la **loi de finances initiales pour 2018**, introduit par un amendement adopté par l'Assemblée nationale.

L'inclusion des communes dans le dispositif est donc le résultat d'une **superposition de différentes règles d'éligibilité**.

Pourtant, les communes classées en ZRR présentent en moyenne **des traits distinctifs** par rapport aux communes hors ZRR, qui sont détaillés dans l'encadré ci-dessous.

Malgré les limites du zonage actuel, qui est une superposition des dispositifs de 1995 et de 2015, les zones de revitalisation rurales intègrent donc bien, en moyenne, des **communes rurales de taille réduite en difficulté économique**.

Carte d'identité des ZRR aujourd'hui



Une **population significativement plus âgée** que celle située hors de ce dispositif, avec une différence d'âge d'environ **huit ans**



Une population également **plus pauvre** que celle du territoire national et un **taux de chômage plus élevé**



Les communes classées en ZRR sont **plus faiblement peuplées**



Enfin, l'**activité agricole est plus importante** dans les communes classées en ZRR

Chiffres clés

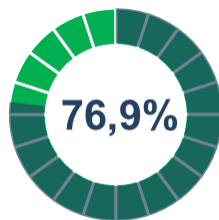
Communes classées en ZRR



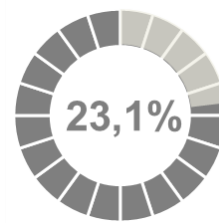
classées en ZRR dont...



de droit commun
(critères fixés
par le législateur)



en régime transitoire qui ne répondent plus *stricto sensu* aux critères de classement
en vigueur depuis la réforme de 2015



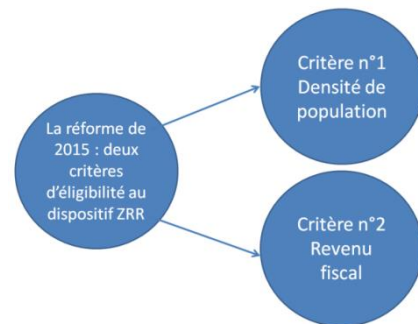
B. DES LIMITES QUI FRAGILISENT LA LÉGITIMITÉ ET L'EFFICACITÉ DU ZONAGE : EFFETS DE SEUILS ET MAILLE D'APPLICATION

En 2014, le calcul des critères de classement était effectué à l'échelle de l'EPCI, de l'arrondissement et du canton, et se basait sur **trois critères composites** :

- **critère de faible densité** selon des seuils fixés par décret ;
- **critère sociodémographique** apprécié sur la base du déclin de la population, du déclin de la population active ou de la forte proportion d'emplois agricoles ;
- **critère institutionnel** imposant d'être membre d'un EPCI à fiscalité propre.

Face à l'**augmentation du nombre de communes classées en ZRR** et à la difficulté politique de modifier ce dispositif par simple ajustement des seuils, une réforme globale du dispositif visant à stabiliser le nombre de communes concernées a été entreprise.

La réforme de 2015 avait une **ambition simplificatrice louable**, en fixant le calcul des critères de classement uniquement à l'échelle des EPCI à fiscalité propre, et non plus des arrondissements et des cantons, et en retenant **deux critères** aux seuils relatifs (médiane des communes) en remplacement des critères fixés par décret.



Dès sa conception, toutefois, cette simplification présentait deux principales limites :

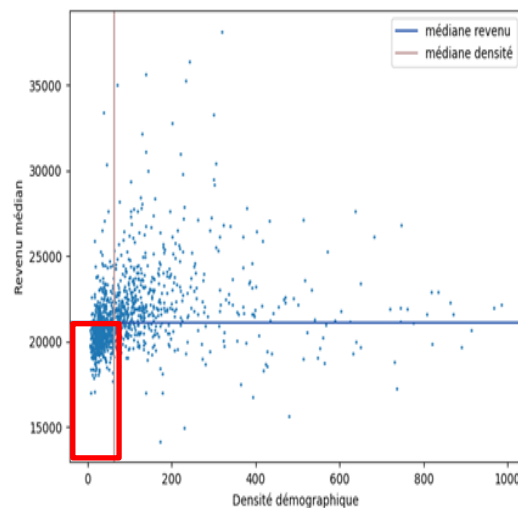


Des effets de seuils

Les EPCI à fiscalité propre classés en ZRR sont ceux dont à la fois **la densité démographique et le revenu médian** sont en-dessous des seuils retenus.

Cela signifie donc sélectionner tous les EPCI à fiscalité propre situés dans le rectangle rouge en bas à gauche du graphique ci-contre.

Pourtant, des **effets de seuils patents** s'observent : un nombre important d'EPCI à fiscalité propre figure juste au-dessus du seuil de densité mais **significativement en-dessous du seuil de revenu**.



Graphique 6. Répartition des EPCI à fiscalité propre selon le revenu médian (ordonné) et la densité démographique (abscisse).

Source : Étude prospective à la demande de la commission, à partir des données de l'Insee

De même, un certain nombre d'EPCI à fiscalité propre figure au-dessus du seuil de revenu **mais en-dessous du seuil de densité**. Ainsi, **90 % des communes sortantes** à la suite de la réforme de 2015 remplissaient le critère de densité actuellement en vigueur¹.

¹ Source : rapport d'information « Sauver les zones de revitalisation rurale : un enjeu pour 2020 », 2019, p. 22.

C'est par exemple le cas des communautés de communes Cœur de Lozère et Gévaudan : ces deux intercommunalités, sorties du dispositif à la suite de la réforme, sont situées en Lozère, département à la plus faible densité de population de France métropolitaine.



Dès lors, ne retenir que **deux critères concomitants** peut entraîner **des situations inéquitables** : alors qu'une commune tout juste en-dessous des seuils de revenus et de densité bénéficie du dispositif, une commune très largement en-dessous du seuil de revenu, mais à peine au-dessus du seuil de densité ne peut en bénéficier.

2

Le choix de retenir l'EPCI comme maille d'application des critères

Cette maille d'application correspond à un **niveau agrégé**. Or, les données de revenu médian et de densité démographique appréciées au niveau d'un EPCI à fiscalité propre peuvent recouvrir des **situations très diverses à l'intérieur de ce périmètre**.

La situation de la communauté de communes Pays Fort Sancerrois Val de Loire (Cher) illustre cette diversité de situations : l'intercommunalité qui comprend Belleville-sur-Loire, une commune avec une centrale nucléaire et où le revenu par habitant est élevé, est exclue du dispositif alors même qu'elle intègre également Vailly-sur-Sauldre, la commune la plus pauvre du département.

Cette hétérogénéité a ensuite été renforcée par la **loi NOTRe du 7 août 2015**, qui a entraîné la constitution d'**intercommunalités dites « XXL »** : entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} janvier 2017, le **nombre moyen de communes par EPCI** à fiscalité propre est ainsi passé de 17 à 28¹, soit une **augmentation de 52 %**.

La fusion des intercommunalités a ainsi conduit à la **perte du classement en ZRR** pour de nombreuses communes, alors même que leur **fragilité persiste**.

Par exemple, la simple création de la communauté d'agglomération du Pays Basque (Pyrénées-Atlantiques) en 2017 par la fusion de dix intercommunalités a entraîné la sortie du classement de 114 communes, soit 72 % des communes de la communauté.



Cela implique que le classement ZRR peut, d'une part, **retenir des communes qui, prises isolément, n'auraient pas bénéficié du dispositif** et, d'autre part, **exclure des communes qui auraient mérité, prises isolément, de bénéficier du zonage** et de ses mesures.

¹ Source : AdCF, 2017, *Bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés*, 2018.

II. L'OPPORTUNITÉ D'UNE RÉFORME POUR REDONNER TOUTE SA FORCE AU ZONAGE

A. UNE RÉFORME DES ZRR QUI TARDE À SE MATÉRIALISER

La réforme définie par la loi de finances rectificative pour 2015 n'a, en réalité, **jamais été appliquée** totalement puisque le bénéfice du classement a été **prorogé à quatre reprises** entre 2015 et 2022 pour l'ensemble des communes classées (et donc sortantes du zonage) avant cette réforme¹. Au-delà des limites précédemment évoquées, le zonage actuel souffre donc d'un **manque de lisibilité** dû à l'**empilement des dispositifs**.

« Nous allons engager en 2020 un travail de définition d'une nouvelle géographie prioritaire pour les territoires ruraux. Elle viendra se substituer, en 2021, aux actuelles ZRR. »

Discours du Premier ministre Édouard Philippe à Eppe-Sauvage (septembre 2019)

En **octobre 2019**, au terme d'un long travail d'écoute et de réflexion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des finances publiaient ensemble le rapport *Sauver les zones de revitalisation rurale : un enjeu pour 2020*, dont les rapporteurs étaient Bernard Delcros, Frédérique Espagnac et Remy Pointereau.

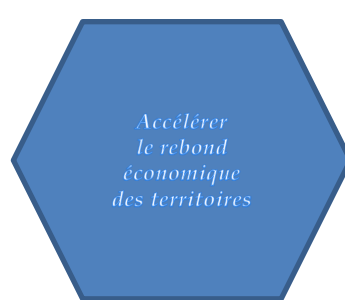
Depuis, **trois nouveaux rapports** ont été publiés, ce qui démontre – si besoin était – toute l'actualité de ce sujet :

Rapport inter-inspection
CGEDD-IGA-IGAS-IGF



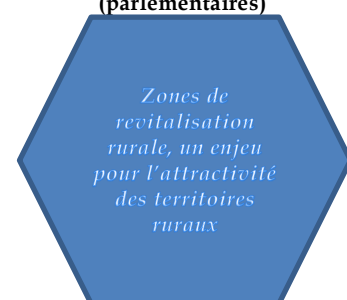
juillet 2020

Rapport au Premier ministre
Jean-Noël Barrot (député)



juin 2021

Rapport au Premier ministre
Anne Blanc, Jean-Noël Barrot,
Bernard Delcros et Frédérique Espagnac
(parlementaires)



mars 2022

À ce jour, et malgré les effets d'annonce, aucune réforme globale n'a été proposée par le Gouvernement. Pourtant, en application de l'article 68 de loi de finances pour 2022, la dernière prorogation du bénéfice du classement prendra fin le 31 décembre 2023.

¹ En application des lois de finances initiales pour 2018, 2019, 2020 et 2022.

« Je suis convaincue de leur utilité et pleinement motivée pour les faire aboutir. [...] Notre calendrier, dans l'hypothèse où les ZRR ne seraient pas renouvelées mais remplacées par un nouveau dispositif, [...] démarrerait en janvier 2024, avec nécessairement un projet de loi au printemps, ce qui nous permettrait de prévoir les crédits nécessaires dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024 et devrait donner lieu à des articles dédiés dans les PLF et PLFSS discutés fin 2023 pour la période 2024 et dans les années suivantes. »

Dominique Faure, secrétaire d'État chargée de la ruralité lors de son audition conjointe avec le ministre Christophe Béchu au Sénat (2 novembre 2022)

B. UNE NOUVELLE APPROCHE DU CLASSEMENT ZRR PROPOSÉE DÈS 2019 PAR LE SÉNAT ET EXPERTISÉE À TITRE EXPLORATOIRE

Le rapport précité de 2019 mettait en avant l'intérêt de rénover les critères d'éligibilité au dispositif des ZRR pour mieux prendre en compte les réalités de terrain.

La commission avait suggéré de **mieux prendre en compte les fragilités des territoires** dans les grands ensembles intercommunaux, en **affinant les critères de classement par secteur géographique** au sein des intercommunalités (proposition n° 3 du rapport) et de décliner **trois niveaux de zonage**, à partir d'un critère principal de **densité** démographique et de cinq critères secondaires de nature **socio-économique**¹ (proposition n° 4 du rapport).

Afin de mesurer concrètement comment pouvaient se décliner ces deux propositions, la commission a piloté la **réalisation d'une étude statistique prospective** avec le double objectif :

1 D'envisager les modalités (critères pertinents) d'un **classement en ZRR à la maille communale** ou à la maille unique de l'EPCI et, dans cette dernière hypothèse, les **ajustements qui seraient à prévoir**.

2 De décliner les modalités de ce classement à chacune des mailles en **trois niveaux de zonage**.

Les éléments recueillis permettent ainsi de **cerner l'évolution de la situation des communes françaises** sur une période d'environ cinq ans, en **fonction de critères construits, avec les données les plus récentes possibles**.

¹ Déclin démographique sur plusieurs années, revenu par habitant, dévitalisation constatée par l'évolution de l'accessibilité aux services publics et privés (nombre d'artisans, de commerçants, d'agriculteurs et de professionnels de santé), âge moyen de la population et nombre de logements et de bâtiments d'exploitation vacants.

L'accent a été mis, à la demande de la commission, sur **l'aspect qualitatif de l'analyse**. Il convient de préciser que **le champ de la mission ne portait que sur les critères de classement** et non sur les mesures (fiscales, sociales et de politiques publiques spécifiques) à adosser au classement, qui devront encore faire l'objet d'analyses complémentaires.

III. DES RÉSULTATS ÉCLAIRANTS POUR RÉFLÉCHIR À DE NOUVEAUX CRITÈRES APPLIQUÉS À LA MAILLE COMMUNALE ET UN OBJECTIF CIBLE DE COMMUNES RÉPARTIES SELON TROIS NIVEAUX DE ZONAGE

A. UNE ÉVALUATION PLUS PRÉCISE DES FRAGILITÉS DES COMMUNES RURALES, AVEC DES CRITÈRES STATISTIQUES ET DES SEUILS ADAPTÉS AUX CRITÈRES SOCIO-ÉCONOMIQUES IDENTIFIÉS EN 2019 PAR LE SÉNAT

1. Les huit indicateurs statistiques retenus par la commission pour appréhender les fragilités

À la lumière de l'étude prospective menée, des choix méthodologiques ont été effectués par la commission, afin de **faire correspondre aux critères socio-économiques et démographiques identifiés en 2019 des indicateurs statistiques robustes**.

Pour la commission, huit critères pourraient être opportunément retenus pour définir le zonage, qui recouvre deux dimensions : le **niveau de vie** et le **cadre de vie**. Les données relatives aux critères présentés sont disponibles et mises à jour régulièrement à l'échelle des **communes**. L'étude en a examiné la fiabilité et la robustesse.



Le premier critère, la densité démographique (critère principal), désigne le rapport entre l'effectif de la population d'une zone géographique et la superficie de cette zone. Le résultat s'exprime généralement en nombre d'habitants par kilomètre carré.

Cette **définition traditionnelle** de la densité est **utilisée dans les critères actuels** : pour être classée, une commune doit avoir une densité inférieure à la médiane des communes de France¹. Bien que communément utilisée, cette méthode, qui a l'avantage de la simplicité, **manque de précision**, dans la mesure où elle peut cacher des poches locales de densité.

Par exemple, une commune fortement peuplée et urbanisée mais qui comprend sur son territoire un **large espace naturel**,

¹ Soit, depuis le 1^{er} juillet 2017, 63 habitants par kilomètre carré.

comme une forêt, a une faible densité démographique sans pour autant être une commune rurale. **En raison de ces limites, la commission n'a pas retenu cette méthode traditionnelle de mesure de la densité.**

La commission souligne l'intérêt de retenir la **nouvelle grille communale de densité**, élaborée par l'Insee en 2021 en lien avec les associations d'élus locaux et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), selon une méthode développée par Eurostat.

Au lieu de considérer l'ensemble du territoire de la collectivité, la grille communale **divise la commune en plusieurs « carreaux »** : plus la population est concentrée au sein d'un petit nombre de « carreaux », plus la commune est considéré comme dense.

Cette approche, plus complexe, permet ainsi une **appréciation plus fine de la densité**. Ainsi, dans le cas de l'exemple précédent, une commune avec un pôle urbain dense a une population concentrée au sein d'une surface limitée, le pôle urbain. Elle apparaîtra donc dans ce dispositif comme une commune urbaine et non pas comme une commune rurale.

En utilisant cette méthode des « carreaux », l'Insee classe ensuite les communes en **sept niveaux de densité**, du plus dense au moins dense, détaillés dans le tableau ci-dessous.

Liste des niveaux de densité de la grille communale de l'Insee

N°	Degré de densité	Part des communes (au 1 ^{er} janvier 2023)
1	Grands centres urbains	2,2 %
2	Centres urbains intermédiaires	1,5%
3	Ceintures urbaines	5,6%
4	Petites villes	2,6 %
5	Bourgs ruraux	14,6%
6	Rural à habitat dispersé	52,7%
7	Rural à habitat très dispersé	20,8%

Source : Insee, 2023, « Composition communale de la grille de densité détaillée dans la géographie communale en vigueur au 1^{er} janvier 2023 »

Au sein des sept niveaux de communes désormais distingués, **les trois derniers niveaux** de cette grille, qui correspondent à la définition de « commune rurale » de l'Insee, semblent les plus pertinents à retenir :

- 1 Bourgs ruraux → 5 000 communes
- 2 Rural à habitat dispersé → 19 000 communes
- 3 Rural à habitat très dispersé → 7 600 communes

Au total, le critère démographique permet ainsi de **présélectionner 31 600 communes, soit 88,1 % des communes de France**. À titre de comparaison, dans le système actuel, le critère de densité démographique ne permet de présélectionner que 50 % des communes.

Les données nécessaires à l'élaboration de cette grille sont **proposées par l'Insee**. Elles sont donc **disponibles sur une base régulière**. Ainsi, depuis l'adoption de cette nouvelle méthode en 2021, l'Insee publie chaque année le 1^{er} janvier la répartition de l'ensemble des communes par niveau de densité.

Il convient cependant de noter qu'il existe un **décalage temporel pour cette base** : pour l'année N, les données sont publiées au mois de juin de l'année N+3. Par exemple, pour classer une commune en ZRR au 1^{er} janvier 2024, il serait nécessaire de se baser sur les données démographiques de l'année 2020.



Le taux de variation de la population pris en compte pour le classement pourrait être établi sur une période de **dix ans** (2009-2019).

Une commune remplirait ce critère si le **taux de variation est inférieur à un seuil donné** durant la période de référence. Les données de ce critère sont mises à jour annuellement par l'Insee et disponibles à l'échelle de la commune.



L'appréciation du niveau de vie des territoires semble pouvoir être le plus finement appréhendée :

- par le **revenu médian par habitant** dans le cas où la maille d'application des critères demeurerait celle des EPCI à fiscalité propre. Le revenu médian **par unité de consommation (UC)** est privilégié : le revenu du ménage est rapporté au nombre d'unités de consommation qui le

composent (1 unité pour le premier adulte, 0,5 pour les autres personnes de 14 ans et plus, 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans). Cette méthode permet **de tenir compte des économies d'échelle** réalisées au sein d'un ménage. L'indicateur est disponible dans la **base FiLoSoFi de l'Insee**, qui publie chaque année le revenu disponible au niveau de l'EPCI sans décalage temporel. Le principal inconvénient de ce critère est **qu'il n'est pas disponible à l'échelle des communes** : en raison du **secret statistique**, qui exclut par principe de diffuser des données qui permettrait l'identification des personnes concernées, le revenu médian par habitant n'est pas disponible pour les communes de moins de 50 ménages ou de moins de 100 personnes, soit plus de 3 600 communes, en grande majorité rurales ;

- par le **taux de chômage**. Pour un classement établi à la maille communale, puisque l'impératif de protection du secret fiscal ne permet pas de disposer du revenu médian par habitant pour plus de 3 600 communes, il convient de privilégier un autre indicateur. Pour la commission, le critère du taux de chômage, **mesuré au niveau communal par l'Insee selon la définition du Bureau International du Travail (BIT)¹**, est l'indicateur qui permet de refléter le mieux le dynamisme interne. Cet indicateur apparaît être **une mesure relativement fiable de la santé économique**, même si un faible taux de chômage n'est pas nécessairement le signe d'une bonne santé économique : il peut être la conséquence d'un fort taux d'inactifs. C'est par exemple le cas de la commune de Saint-Laurent-sur-Sèvre (Vendée), pour laquelle le faible taux de chômage (8,7 % en 2019 contre une médiane nationale de 10,8 %) s'accompagne d'un fort taux d'inactifs (25,5 % en 2019 contre une médiane nationale de 23,7 %). Les données relatives à cet indicateur sont **actualisées régulièrement**, une fois par an, par l'Insee, et disponibles pour toutes les communes quelque soient leur taille.

¹ Le chômage au sens du BIT comptabilise les personnes en âge de travailler qui n'ont pas travaillé au cours de la semaine de référence, sont disponibles pour travailler dans les deux semaines, ont entrepris des démarches actives de recherche d'emploi dans le mois précédent, ou ont trouvé un emploi qui commence dans les trois mois.



Pour définir le critère de dévitalisation fondé sur l'évolution du nombre d'artisans, de commerçants, d'agriculteurs et de professionnels de santé sur le territoire, la commission souligne l'intérêt de retenir 3 éléments :

- l'indicateur d'**accessibilité potentielle localisée (APL)** établi par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du Ministère des Solidarités et de la Santé. Publié annuellement, il mesure à la fois la **proximité et la disponibilité des professionnels de santé**. Disponible pour l'ensemble des communes et actualisé annuellement¹, cet indicateur permet une mesure fine de l'accès territorial aux professionnels de santé (médecins généralistes, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes et sages-femmes) et identifie les déserts médicaux. **Calculé au niveau de la commune**, il prend en compte à la fois l'offre et la demande de professionnels de santé. L'accessibilité est nulle lorsqu'aucun professionnel n'est accessible dans un rayon de 20 ou, selon les professions, 30 minutes en voiture ;
- la **décomposition de la population active par catégorie socio-professionnelle (CSP)**. Dans le recensement de la population, l'Insee distingue **huit catégories socio-professionnelles**, détaillées dans le tableau ci-dessous. Cette répartition est effectuée annuellement à l'échelle communale et à celle de l'EPCI.

Liste de catégories socio-professionnelles retenues par l'Insee dans le recensement de la population

N°	Catégorie socio-professionnelle
1	Agriculteurs exploitants
2	Artisans, commerçants, chefs d'entreprise
3	Cadres et professions intellectuelles supérieures
4	Professions intermédiaires
5	Employés
6	Ouvriers
7	Retraités
8	Autres personnes sans activités professionnelles

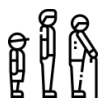
Source : Insee, 2023

¹ <https://drees.shinyapps.io/carto-apl/>

Pour apprécier la dévitalisation d'un territoire, les **deux premières catégories (agriculteurs exploitants, d'une part, et les artisans, commerçants et chefs d'entreprise, d'autre part)** sont retenues. La part des emplois agricoles, retenue avant la réforme de 2015 n'apparaît pas pertinente, puisque l'emploi agricole a plutôt tendance à contribuer au dynamisme d'un territoire. C'est donc l'évolution de ces deux populations sur le territoire de la commune, liée à une baisse ou à un surcroît d'activité, qui a été choisie comme critère d'évaluation de la dévitalisation d'un territoire ;

- le **nombre d'équipements par habitant**, selon les données collectées par l'Insee dans sa base dédiée. Cet indicateur permet également d'appréhender le déficit de services publics ou privés. Établi à partir de la **base permanente des équipements** de l'Insee, auparavant nommée Inventaire communal, cet indicateur présente l'inconvénient de ne pas pouvoir faire l'objet de comparaisons dans le temps, en raison de fréquents changements de nomenclature. La base, mise à jour annuellement par l'Insee, répertorie un **large éventail d'équipement et de services accessibles au public** répartis dans sept grands domaines : services aux particuliers, commerces, enseignement, santé-social, transports-déplacements, sports-loisirs-culture et tourisme. Les données sont issues de plusieurs sources administratives nationales et locales, consolidées et contrôlées par l'institut.

Le rapporteur suggère de retenir un élément supplémentaire, pour appréhender la situation spécifique des communes de montagne : le **classement en zone agricole défavorisée**. Ce zonage, utilisé dans le cadre de la **politique agricole commune (PAC)**, intègre les **communes de zone de montagne** et les communes de **zone défavorisée « simple » (ZDS)**, soumises à contraintes naturelles ou spécifiques impactant l'activité agricole. Fondé sur des **critères topographiques et géographiques** définis pour partie à l'échelle européenne et pour partie à l'échelle nationale, cet élément permet ainsi de prendre en compte dans le classement en ZRR les **contraintes naturelles spécifiques à certains territoires isolés géographiquement**.



L'âge moyen de la population serait pris en compte sur la base de l'**âge déclaré auprès de l'Insee**, qui est disponible dans les données du recensement de la population. Il permet de saisir le **degré de renouvellement** des générations et l'**attractivité des territoires ruraux pour** les populations jeunes. Cette donnée a l'avantage d'être facilement régulièrement actualisée par l'Insee (mise à jour annuelle),

d'être facilement exploitable (elle ne nécessite pas de traitement) et d'être disponible à l'échelle de la commune, quelle que soit sa taille, et de l'EPCI.



Enfin, en l'absence de données exhaustives disponibles à l'échelle nationale, force est de constater que le critère relatif au nombre de bâtiments d'exploitation vacants doit être écarté. Le taux de vacance des logements peut en revanche être retenu. L'Insee **ventile chaque année le parc de logements en quatre catégories**, détaillées dans le tableau ci-dessous, à l'échelle communale comme à l'échelle intercommunale. Le taux de logements vacants correspond à la part de la **part de logements vacants** (dernière catégorie) **dans l'ensemble des logements de la commune**. Les données nécessaires à ce calcul sont actualisées annuellement.

Ventilation par l'Insee des logements selon leur usage

Catégorie	Définition
Résidence principale	Logement occupé de façon habituelle et à titre principal par un ménage
Résidence secondaire	Bien utilisé pour des séjours de courte durée (week-ends, loisirs ou vacances)
Logement occasionnel	Utilisé occasionnellement pour des raisons professionnelles (par exemple, pied-à-terre d'une personne qui ne rentre qu'en fin de semaine dans sa résidence)
Logement vacant	Inoccupé et : <ul style="list-style-type: none">• Proposé à la vente ou à la location ;• Déjà proposé à la vente ou à la location ; déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ;• En attente de règlement de succession ;• Conservé par un employeur pour un usage futur au profit de ses employés ;• Sans affectation précise par le propriétaire (logement vétuste, etc.)

Source : Insee, 2023

Ces critères secondaires permettent ainsi d’appréhender pleinement les **deux dimensions de la ruralité** évoquées plus haut :

- la **dimension niveau de vie** est évaluée par le taux de chômage (niveau communal) ou le revenu par unité de consommation (niveau intercommunal) et la répartition de la population par CSP ;
- tandis que la **dimension cadre de vie** est évaluée par le nombre d’équipements par habitants, l’âge de la population, le taux de vacance des logements et l’accessibilité potentielle localisée.

Synthèse des huit critères susceptibles d’être retenus en fonction de la maille retenue

Géographie	Critère principal	Critères secondaires
Commune	1. La grille de densité de l’Insee à 7 niveaux, avec un focus sur les 3 derniers	2. L’évolution de la population 3. Le taux de chômage 4. Le nombre d’équipements par habitant 5. L’âge de la population 6. Le taux de vacance des logements 7. L’accessibilité potentielle localisée – <i>zone agricole défavorisée (communes de zone de montagne et de zone défavorisée simple)</i> 8. La répartition de la population par CSP
EPCI à fiscalité propre		2. L’évolution de la population 3. Le revenu par unité de consommation 4. Le nombre d’équipements par habitant 5. L’âge de la population 6. Le taux de vacance des logements 7. L’accessibilité potentielle localisée – <i>zone agricole défavorisée (communes de zone de montagne et de zone défavorisée simple)</i> 8. La répartition de la population par CSP

Source : Étude prospective à la demande de la commission et proposition du rapporteur

2. La médiane, un seuil pertinent pour l’application des critères

La commission estime que la **médiane** de toutes les communes de France pourrait être un **seuil intuitif et facilement interprétable**. Ce seuil a été privilégié par rapport à la moyenne, en raison d’une moindre sensibilité aux valeurs extrêmes.

Une commune ou un EPCI remplit un critère si la valeur qu’elle présente pour ce critère est **inférieure (pour le revenu par unité de consommation, pour l’accessibilité potentielle localisée et pour la répartition de la population par CSP) ou supérieure (pour le taux de chômage, l’âge de la population et le taux de vacance des logements) à la valeur médiane** constatée pour tous les EPCI ou toutes les communes de France.

La médiane pourrait être retenue pour l'ensemble des critères précités, à trois exceptions près :

- pour la **densité démographique**, le choix de privilégier la grille communale de densité conduit à fixer un seuil en termes de niveau plutôt qu'en termes de médiane. Pour remplir ce critère, une commune devra **être classée en niveau 5, 6 ou 7, ce qui inclut 31 600 communes soit 86 % des communes de France** ;
- pour l'**évolution de la population**, le seuil de décroissance, symptôme d'une dévitalisation avancée, a été retenu. Pour remplir ce critère, une commune doit avoir une évolution de la population inférieure à 0 % d'une année sur l'autre, c'est-à-dire être en situation de déclin démographique.
- pour la **zone agricole défavorisée**, élément supplémentaire proposé par le rapporteur pour apprécier le critère de dévitalisation, une commune devra **être classée dans la zone pour remplir ce critère. Ce zonage inclut 14 120 communes, soit 39 % des communes de France.**

Synthèse des seuils proposés par critère par la commission

Type de critère	Nom du critère	Seuil
Critère principal	Grille de densité de l'Insee à 7 niveaux (avec un focus sur les 3 derniers)	Être classé dans les niveaux 5, 6 ou 7
7 critères secondaires	2. Taux de chômage (<u>commune</u>)	Médiane
	2. Le revenu par unité de consommation (<u>EPCI à fiscalité propre</u>)	Médiane
	3. Évolution de la population	Inférieur à 0 %
	4. Nombre d'équipements par habitant	Médiane
	5. Âge de la population	Médiane
	6. Taux de vacance des logements	Médiane
	7. Accessibilité potentielle localisée	Médiane
	Zone agricole défavorisée (communes de zone de montagne et de zone défavorisée simple)	Être classé
8. Répartition de la population par CSP	Médiane	

Source : Étude prospective à la demande de la commission et proposition du rapporteur

B. PISTES DE RÉFORME POSSIBLES : DES CRITÈRES APPLIQUÉS À LA MAILLE COMMUNALE, DES RÈGLES DE DÉCISION VISANT À CIBLER LES TERRITOIRES FRAGILES ET TROIS NIVEAUX DE ZONAGE

1. La commune comme nouvelle maille d'application des ZRR : une piste qui présente des avantages pour un zonage adapté à la réalité des territoires

Dans le double souci de **simplification** et de **prise en compte la plus juste possible des fragilités territoriales**, la commission propose que le classement en ZRR s'effectue désormais par une **application des critères au niveau communal**. Cette véritable rupture dans un système auparavant fondé sur une analyse réalisée à l'échelle des cantons, des arrondissements ou des EPCI est justifiée pour répondre aux limites évoquées précédemment et pour permettre une **approche plus granulaire des territoires**.

Cette évolution répond à une attente des maires : en s'appuyant sur l'échelon essentiel qu'est la commune, cette réforme marquerait une **rupture** par rapport au mouvement de **renforcement des intercommunalités**, initié par le législateur depuis une décennie.

Centrer le dispositif sur la commune permet également de mettre en avant que les **communes rurales sont considérées pour elles-mêmes**, d'autant que les programmes de l'ANCT (« Action cœur de ville » et « Petites villes de demain ») sont centrés sur le chef-lieu de canton ou sur des bourgs d'une certaine importance.

Enfin, la maille communale est d'autant plus logique que de très **nombreux dispositifs budgétaires** (comme la majoration de la dotation de solidarité rurale) **et fiscaux** (comme la CFE ou la TFPB) sont adossés et **s'adressent directement aux communes**.

2. Une règle de décision pour atteindre un nombre de communes classées compris entre 19 000 et 24 000, afin de proposer un zonage mieux ciblé et plus juste

Sur la base des huit critères examinés dans le cadre de l'étude, la règle de décision pour identifier les communes incluses dans le zonage renoué pourrait être la suivante : **pour être classée en ZRR, une commune devrait remplir le critère de densité, d'une part, ET soit le critère relatif au taux de chômage soit quatre autres critères socio-économiques secondaires, d'autre part. La combinaison des critères entre eux reste encore à définir.**

Dans un pays où **53 % des communes comptent moins de 500 habitants**¹, les ZRR ont nécessairement vocation à couvrir un **périmètre large**.

L'objectif d'atteindre *a minima* **19 000 communes** (26 % de plus par rapport aux 13 700 communes éligibles à l'issue de la période transitoire) et au maximum **24 000 communes** pourrait être fixé.

Cette évolution permettrait à entre **5 000 et 10 000 communes supplémentaires** d'intégrer le zonage ZRR à titre pérenne.

3. Trois niveaux de zonage pour opérer une gradation des soutiens en fonction de la fragilité des communes : pour un zonage différencié plus efficace

Dans son rapport d'information précité de 2019, la commission proposait de **distinguer trois niveaux de soutien** aux communes classées en ZRR et de moduler les mesures de soutien en fonction d'un **indice de fragilité** : plus la commune classée en ZRR remplit de critères, plus elle sera classée dans un niveau de ZRR prioritaire.

La définition d'une nouvelle géographie prioritaire de la ruralité autour de **trois niveaux ZRR 1 / ZRR 2 / ZRR 3** permettrait de disposer d'un **outil flexible**, pour s'adapter à la diversité des situations rencontrées dans les espaces ruraux.

Le zonage assurera ainsi un **soutien proportionné au niveau de fragilité des territoires**, en accordant un soutien renforcé aux territoires les plus fragiles.

4. La nécessité d'une mise en œuvre lisible et prévisible de la réforme des critères, un travail complémentaire à mener sur les dispositifs à adosser au classement

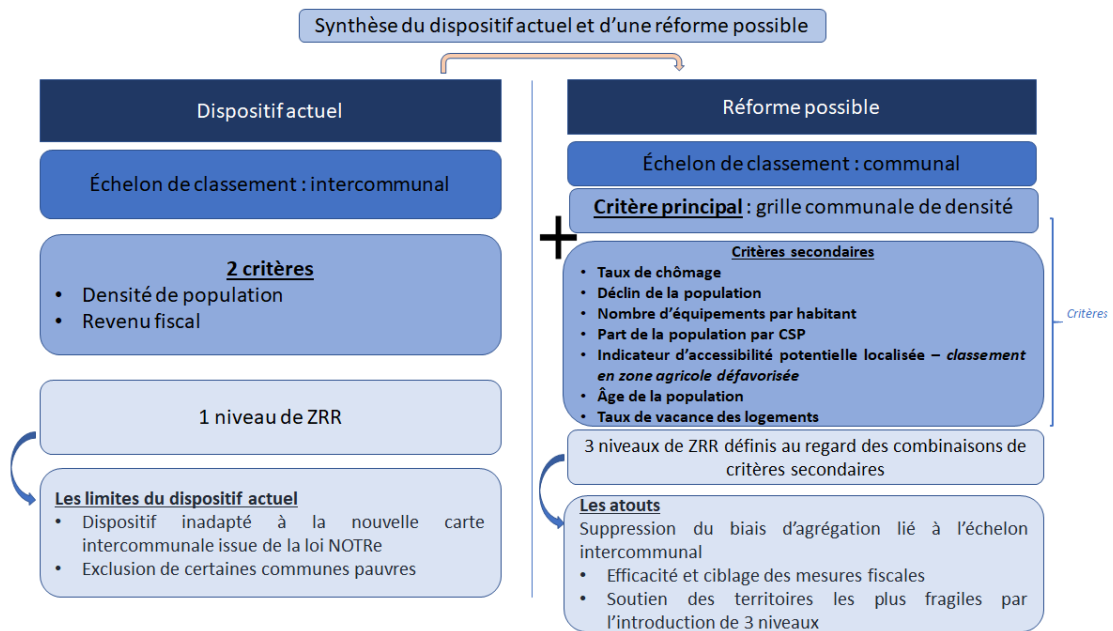
La réforme des ZRR pourrait être définie dans le **code général des collectivités territoriales** ou dans une **loi ad hoc**, pour plus de lisibilité qu'actuellement. En outre, afin d'assurer une visibilité aux élus et aux acteurs économiques, ce classement pourrait faire l'objet d'une **révision tous les six ans**, en lien avec les mandats communaux.

Par ailleurs, la commission souligne l'intérêt de ce nouveau zonage ZRR qui pourrait constituer un **zonage intégrateur**, absorbant ou se substituant à d'autres zonages existants, dans une logique d'efficacité et de cohérence.

¹ Source : INSEE, 2018

Enfin, la commission souhaite qu'un **travail approfondi sur l'aspect financier, complémentaire de celui qu'elle a mené, puisse être réalisé** pour déterminer les dispositifs fiscaux, sociaux et les politiques publiques à adosser au classement en ZRR, afin de soutenir le développement économique local.

La commission souhaite qu'une concertation approfondie se tienne avec les élus locaux sur la base de ces orientations.





Zone de revitalisation rurale (ZRR) : quels bénéfices pour une commune ?

Commission de l'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Exonérations fiscales et sociales

- Exonération d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés** pour les entreprises de moins de 11 salariés créées ou reprises
 - totale pendant 5 ans
 - puis dégressive les 3 années suivantes
- Exonération de cotisations patronales de sécurité sociale** pendant 1 an, si l'embauche conduit à un accroissement net de l'effectif
 - totale jusqu'à 1,5 SMIC
 - puis dégressive jusqu'à 2,4 SMIC
- Exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE)** pendant 5 ans pour l'extension ou la création d'activités
- Exonération de la part État des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèle
- Possibilité d'exonérer les entreprises de la taxe foncière sur les produits bâtis (TFPB)** pour une durée comprise entre 2 et 5 ans

Majoration de la dotation de solidarité rurale (DSR)
Multiplication par 1,3 de la fraction "bourg-centre"

Soutien financier et bonification des dotations

- Éligibilité au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)** pour les investissements immobiliers réalisés pour l'installation de professionnels de santé et l'action sanitaire et sociale

Mesures d'attractivité

- Aides à la création et au maintien de l'emploi**
 - Priorité d'accès aux emplois d'avenir : assouplissement des conditions de qualification pour les jeunes peu qualifiés résidant en ZRR
 - Priorité d'accès aux emplois d'avenir professeur pour les jeunes ayant résidé ou étudié en ZRR
 - Cumul de revenus d'activité avec une pension de vieillesse : majoration du plafond de ressources
- Aide au maintien de services publics**
 - Accroissement du financement du maillage territorial des activités postales
 - Assouplissement des règles de création d'officines de pharmacie
 - Possibilité pour l'ONF de contribuer au maintien de services au public ne relevant pas de ses compétences
- Exonération pour les logements situés en ZRR du supplément de loyer de solidarité** versé aux organismes d'habitation à loyer modéré

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : retenir huit critères de classement en ZRR, dont un critère principal de densité, avec des seuils fixés à la médiane, et une combinaison de critères secondaires, à définir, pour garantir une approche fine des fragilités des territoires ruraux.

Proposition n° 2 : appliquer les critères de classement à la maille des communes, pour redonner toute sa légitimité au zonage et mieux correspondre à la réalité des territoires.

Proposition n° 3 : viser *a minima* un nombre d'environ 19 000 communes incluses en ZRR, pour un zonage plus ciblé et plus juste.

Proposition n° 4 : établir 3 niveaux de zonage ZRR pour différencier les mesures de soutien au développement économique des territoires en fonction de leurs fragilités.

Proposition n° 5 : poursuivre le travail d'anticipation et de construction de la réforme des ZRR, en menant un travail approfondi sur les dispositifs fiscaux, sociaux et de politiques publiques à adosser à chaque niveau de zonage.

**ANNEXE :
ÉTUDE PROSPECTIVE À LA DEMANDE
DE LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Identification des fragilités des communes rurales du territoire national et rénovation des critères de classement sous-tendant les dispositifs actuels de soutien à l'attractivité et au développement économique des territoires ruraux, en particulier les zones de revitalisation rurale (ZRR)

Notice

2022

Préambule	4
0.1. Les dispositifs zonés : un outil de réponse à la vulnérabilité des territoires	4
0.2. Zoom sur les Zones de Revitalisation Rurale	5
0.2.1. Description du zonage	5
0.2.2. Analyse des principales caractéristiques des communes classées en ZRR	6
0.2.3. Limites du zonage	8
0.3. Le besoin d'une nouvelle réforme : propositions d'ajustement pour répondre aux problèmes identifiés	9
Partie 1 : classement des communes et EPCI à fiscalité propre	11
1.1. Les critères de classement : définition des critères et des modes de mesure	11
1.1.1. La demande exprimée : renforcer les critères rendant compte des conditions de vie dégradées	11
1.1.2. Les différentes méthodes de mesure de ces critères	12
1.1.3. Résumé des critères sélectionnés par niveau de zonage	22
1.2. Les règles de décision et les seuils de classement	23
1.2.1. Combiner les différents critères : la construction d'une règle de décision	24
1.2.2. Les règles de décision	25
1.2.3. Les seuils de classement	26
1.3. Résumé : pistes pour un classement	27
1.3.1. À la nouvelle maille communale	27
1.3.2. À la maille intercommunale actuelle	27
Partie 2 : classement des communes et EPCI à fiscalité propre par degré de « fragilité »	28
2.1. La demande	28
2.2. Méthode et règles de classement des territoires par degré de « fragilité »	28
2.2.1. Construction des règles de décision	28
2.2.2. Les règles de décision	29
Annexes	31
Annexe 1 : la grille de densité à 7 niveaux	31
Annexe 2 : La méthodologie détaillée	31

Préambule

0.1. Les dispositifs zonés : un outil de réponse à la vulnérabilité des territoires

En France, de nombreuses inégalités peuvent être observées entre les territoires : inégalités de développement, inégalités d'accès aux équipements, inégalités d'accès aux soins, etc. Afin de les réduire, les pouvoirs publics ont déployé divers dispositifs et notamment des dispositifs zonés, c'est-à-dire à l'échelle de périmètres géographiques.

Le territoire métropolitain est actuellement couvert par 10 zonages¹, dont 9 ont été créés entre 1995 et 2020. En 2019, plus de 21 000 communes bénéficiaient d'un ou plusieurs zonages, soit plus de 60 % des communes françaises². Ces zonages correspondent à des périmètres, des cibles et des objectifs différents. Par exemple, les Zones Franches Urbaines – Territoires Entrepreneurs (ZFU-TE) ont vocation à stimuler la création d'entreprises et d'emplois dans les quartiers en difficulté et ainsi les rendre plus attractifs. Les Zones de Revitalisation Rurale (ZRR) ciblent quant à elles les communes rurales avec pour objectif le maintien d'activités existantes, surtout de petites entreprises. Afin d'atteindre ces différents objectifs, les zonages donnent accès à certaines exonérations fiscales et sociales portant sur :

- Les Bénéfices Industriels et Commerciaux (BIC)
- Les Bénéfices Non Commerciaux (BNC)
- La Cotisation Foncière des Entreprises (CFE)
- Les Charges Sociales patronales (CS)
- La Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE)
- Les Droits d'Enregistrement (DE)
- L'Impôt sur les Sociétés (IS)
- La Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB)
- La Taxe d'Habitation (TH)

Par exemple, les ZFU-TE bénéficient d'exonérations sur l'IS, les BIC, les BNC et les DE, tandis que les ZRR bénéficient en plus d'exonérations sur la CVAE, la TFPB, les CS et la TH.

Le tableau suivant présente pour l'ensemble des zonages les territoires concernés et les exonérations accordées³.

¹ Les 10 zonages existants sont les suivants : Zones d'Aides à Finalité Régionale (1980) ; Zones de Revitalisation Rurale (1995) ; Zones Franches Urbaines – Territoires Entrepreneurs (1996) ; Bassins d'Emploi à Redynamiser (2007) ; Zones de Restructuration de la Défense (2008) ; Quartiers Prioritaires de la Ville (2014) ; Bassins Urbains à Dynamiser (2018) ; Zones de Développement Prioritaire (2019) ; Zones de Revitalisation des Centres-Villes (2020) ; Zones de Revitalisation des Commerces en Milieu Rural (2020)

² Au 1^{er} janvier 2019, la France comptait 34 970 communes, soit 387 de moins qu'en 2018. Cette évolution s'explique par la dynamique de regroupement de communes. (source : [Direction Générale des Collectivités Locales](#), mai 2020).

³ « [Les zones de revitalisation des centres-villes \(ZRCV\)](#) », Collectivités Locales.gouv (consulté le : 17/10/2022).
« [Classement des communes en zone de revitalisation des commerces en milieu rural – ZoRCoMiR](#) », Observatoire des Territoires (consulté le : 17/10/2022)

Zone	Territoire concerné	Exonération
Zones d'Aides à Finalité Régionale (1980)	5 056 communes	IS ; BIC ; BNC ; CFE ; CVAE
Zones de Revitalisation Rurale (1995)	17 731 communes, dont 4 067 prorogées	IS ; BIC ; BNC ; CFE ; CVAE ; TFPB ; CS ; TH ; DE
Zones Franches Urbaines – Territoires Entrepreneurs (1996)	100 ZFU-TE, 135 communes concernées (métropole et territoires ultra marins)	IS ; BIC ; BNC ; DE
Bassins d'Emploi à Redynamiser (2007)	407 communes (régions Grand Est et Occitanie)	IS ; BIC ; BNC ; CFE ; CVAE ; TFPB ; CS
Zones de Restructuration de la Défense (2008)	309 communes	IS ; BIC ; BNC ; CFE ; CVAE ; TFPB ; CS
Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville (2014)	1 514 quartiers (métropole et territoires ultra marins)	CFE ; CVAE ; TFPB
Bassins Urbains à Dynamiser (2018)	159 communes (région Haut-de-France)	IS ; BIC ; BNC ; CFE ; CVAE ; TFPB
Zones de Développement Prioritaire (2019)	360 communes (région Corse)	IS ; BIC ; BNC ; CFE ; CVAE ; TFPB
Zones de Revitalisation des Centres-Villes (2020)	377 communes	CFE ; CVAE ; TFPB
Zones de Revitalisation des Commerces en Milieu Rural (2020)	14 111 communes	CFE ; CVAE

Tableau 1. Territoires et exonérations accordées pour chaque zonage

Source : Étude, à partir du rapport d'information « [Sauver les zones de revitalisation rurale \(ZRR\), un enjeu pour 2020](#) » (2019)

0.2. Zoom sur les Zones de Revitalisation Rurale

0.2.1. Description du zonage

Instauré en 1995⁴, le dispositif ZRR vise à soutenir l'activité économique des territoires (cantons, arrondissements, EPCI à fiscalité propre) identifiés comme fragiles en accordant aux entreprises des exonérations sociales et fiscales⁵. 11 688 communes sont alors classées ZRR, soit environ 32 % de l'ensemble des communes à cette date.

Vingt ans plus tard, le dispositif est réformé (réforme de 2015, entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2017). Les caractéristiques de la réforme sont :

- L'échelle administrative : le classement se fait non plus à la maille des territoires ruraux de développement prioritaire situés dans des cantons, des arrondissements ou des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre répondant à certains critères, mais à l'échelle unique des EPCI à fiscalité propre répondant à de nouveaux critères ;

⁴ loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT)

⁵ Les conditions d'accès aux exonérations sont décrites dans l'article « [S'implanter en zones de revitalisation rurale \(ZRR\), quels avantages ?](#) » sur le site du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique (publication le : 27/10/2020)

- Les nouveaux critères de classement suivants doivent être cumulés :
 - o La densité de population doit être inférieure ou égale à la médiane des densités des EPCI.
 - o Le revenu fiscal par unité de consommation médian doit être inférieur ou égal à la médiane des revenus fiscaux médians.

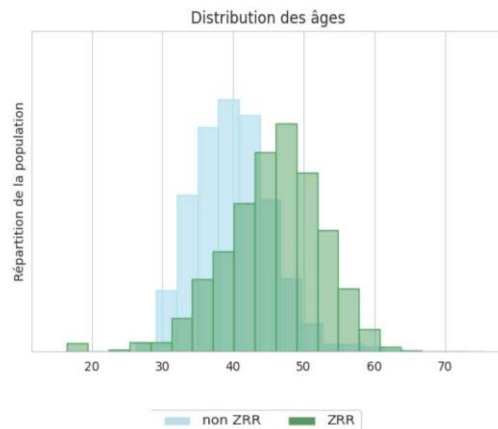
D'autres territoires répondent à des critères spécifiques, notamment les communes mentionnées au dernier alinéa du II A de l'article 1465 A du code général des impôts⁶.

Aujourd'hui, 17 694 communes sont classées ZRR⁷, soit près de 51 % du nombre total de communes en 2022⁸. Plus que par des critères plus souples, ce nombre de communes en augmentation par rapport à 1995 s'explique essentiellement (pour environ 4 000 communes) par la prorogation du dispositif pour des territoires qui auraient dû sortir du classement à l'issue de la réforme en 2015.

0.2.2. Analyse des principales caractéristiques des communes classées en ZRR

Bien que l'inclusion ou non des communes dans le dispositif soit le résultat d'une superposition de différentes règles d'éligibilité, les populations qui composent ces ZRR présentent en moyenne des traits distinctifs, par rapport aux populations habitant dans des communes hors ZRR.

La population des communes classées en ZRR est significativement plus âgée que celle en dehors du dispositif : la différence d'âge entre les communes dans et hors du dispositif est d'environ huit ans (cf. graphique 1).



Graphique 1. Répartition de la population de la population par âge dans les communes ZRR et non ZRR

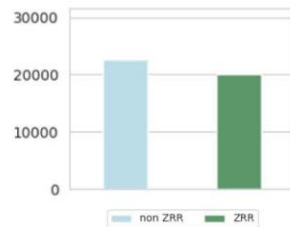
Source : Étude, à partir des données de l'INSEE (2022)

⁶ À savoir les communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que dans les îles maritimes composées d'une seule commune

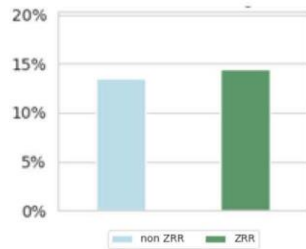
⁷ « Les zones de revitalisation rurale (ZRR) », Observatoire des territoires (2022)

⁸ En 2022, en enlevant les communes déléguées et associées, la France compte 34 955 communes en 2022.

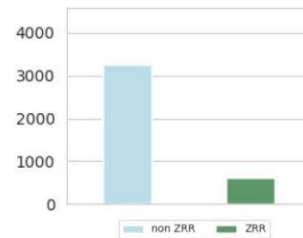
Les communes classées en ZRR sont également plus pauvres (cf. graphique 2), plus faiblement peuplées (cf. graphique 4) et avec un taux de chômage plus élevé (cf. graphique 3) que celles du reste du territoire.



Graphique 4. Revenu médian par unité de consommation dans les communes ZRR et non ZRR
Source : Étude, à partir des données de l'INSEE (2022)

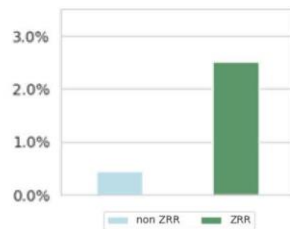


Graphique 2. Taux de chômage moyen dans les communes ZRR et non ZRR
Source : Étude, à partir des données de l'INSEE (2022)



Graphique 3. Nombre moyen d'habitants par commune ZRR et non ZRR
Source : Étude, à partir des données de l'INSEE (2022)

Enfin ce sont des communes où l'activité agricole y est plus importante qu'ailleurs - même si cette dernière ne représente qu'une part marginale de l'activité économique (cf. graphique 5).



Graphique 5. Part des agriculteurs dans les catégories socioprofessionnelles
Source : Étude, à partir des données de l'INSEE (2022)

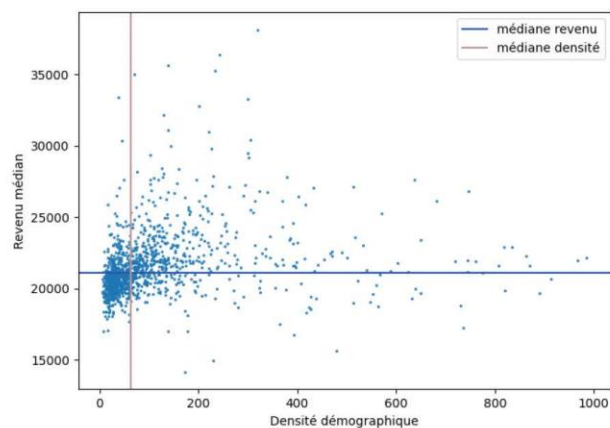
Les limites du zonage actuel ne tiennent donc pas au résultat auquel il aboutit, puisque les communes actuellement présentes dans le dispositif sont bel et bien, en moyenne, des petites communes rurales en difficulté. Les deux principales limites sont présentées ci-après.

0.2.3. Limites du zonage

Le zonage actuel est de fait une superposition des dispositifs de 1995 et de 2015. La réforme de 2015 fut conçue comme une simplification de la méthode de classement en ZRR existante, qui se déployait à l'origine sur trois niveaux géographiques différents - canton, arrondissement et EPCI à fiscalité propre – avec un critère central de densité démographique, mais aussi plusieurs critères secondaires d'évolution démographique, ainsi qu'un mécanisme d'ajustement au niveau de l'EPCI à fiscalité propre (si plus de la moitié des communes d'un EPCI à fiscalité propre était classée en ZRR, toutes les communes de l'EPCI à fiscalité propre concerné basculaient automatiquement dans le classement).

La réforme de 2015 établit le classement en ZRR uniquement au niveau de l'EPCI à fiscalité propre, au moyen de deux critères seulement : la densité démographique au sein de l'EPCI à fiscalité propre, et le revenu médian de ses habitants. Cette simplification du classement en ZRR doit alors permettre de rendre le dispositif plus lisible et de faciliter son déploiement à partir d'un unique niveau administratif. Cependant, cette simplification présente aussi ses inconvénients.

Hormis le manque de lisibilité actuel dû à l'empilement des dispositifs, la première limite de la méthodologie de classement instituée en 2015 concerne les effets de seuils.



Graphique 6. Répartition des EPCI à fiscalité propre selon le revenu médian (ordonné) et la densité démographique (abscisse)
Source : Étude, à partir des données de l'INSEE (2022)

Les EPCI à fiscalité propre retenus en ZRR sont ceux dont à la fois la densité démographique et le revenu médian sont en dessous des seuils retenus. Cela signifie sélectionner tous les EPCI à fiscalité propre dans le rectangle en bas à gauche du graphique ci-dessus.

Pourtant, on observe qu'un certain nombre d'EPCI à fiscalité propre figure juste au-dessus du seuil de densité, mais significativement en dessous du seuil de revenu. De même, un certain nombre d'EPCI à fiscalité propre figure au-dessus du seuil de revenu, mais en dessous du seuil de densité. Ainsi, ne retenir que deux critères concomitants peut entraîner des situations inéquitables : alors qu'une commune tout juste en dessous des seuils de revenu et de densité bénéficie du dispositif, une commune très largement en dessous du seuil de revenu mais à peine au-dessus du seuil de densité ne peut en bénéficier. Par ailleurs, ces effets de seuils posent également le problème de la cohérence temporelle du dispositif : d'un mandat à l'autre, des EPCI à fiscalité propre pourraient alterner entre éligibilité et sortie du dispositif en raison de légères variations de population ou de niveau de vie.

Une deuxième limite de la réforme de 2015 est l'unique échelle géographique de l'EPCI à fiscalité propre retenue pour le classement en ZRR. Ce choix donne une meilleure lisibilité au dispositif et à son déploiement, cependant il correspond à un niveau agrégé : les données de revenu médian et de densité démographique au niveau d'un EPCI à fiscalité propre peuvent recouvrir des situations très diverses, surtout dans des intercommunalités incluant un nombre important de communes. Cela implique potentiellement que le classement au niveau de l'EPCI à fiscalité propre pourra d'une part retenir des communes qui ne seraient pas visées par le dispositif si elles étaient considérées séparément, et d'autre part exclure des communes qui auraient pu être incluses du fait de leur situation fragile.

0.3. Le besoin d'une nouvelle réforme : propositions d'ajustement pour répondre aux problèmes identifiés

Malgré la réforme de 2015 et les différentes mesures législatives attenantes aux ZRR, le zonage actuel correspond encore à un empilement de dispositifs, dont la légitimité et l'efficacité sont remises en cause. Les groupes de travail qui se sont penchés sur les limites des différents zonages, et notamment des ZRR, ont formulé des propositions d'amélioration. Les propositions formulées dans le rapport d'information du Sénat⁹ (2019) sont :

- **Proposition n°1** : maintenir l'ensemble des communes sortantes au 1^{er} juillet 2020 pour une période transitoire allant jusqu'au 31 décembre 2021 et réévaluer, au plus vite et au cas par cas, la situation de ces communes au regard des modifications des périmètres intercommunaux intervenues depuis le 1^{er} juillet 2017.
- **Proposition n°2** : maintenir à droit constant l'ensemble des dispositifs en vigueur dans les ZRR, en particulier les exonérations fiscales, jusqu'au 31 décembre 2021.
- **Proposition n°3** : mieux prendre en compte les fragilités et la diversité des territoires, en affinant les critères de classement ZRR par secteur géographique au sein des intercommunalités (EPCI à fiscalité propre¹⁰).

⁹ « [Sauver les zones de revitalisation rurale, un enjeu pour 2020](#) », Sénat (2019)

¹⁰ « Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est destiné à regrouper des communes pour l'exercice de leurs compétences autour d'un projet de développement local et à favoriser l'aménagement du territoire. », [Observatoire des territoires](#) (consulté le : 5/10/2022)

- **Proposition n°4** : revoir les critères de classement en ZRR pour définir trois niveaux de zonage (ZRR 1 / ZRR 2 / ZRR 3) avec un critère principal de densité démographique et cinq critères secondaires.
- **Proposition n°5** : mettre en place un panel de mesures dont l'ampleur serait adaptée à chaque niveau de zonage. Des moyens renforcés devront être consacrés aux territoires les plus fragiles sur la base des différents leviers identifiés par les rapporteurs :
 - 1. des exonérations fiscales facilitant l'installation, la reprise et le maintien de l'ensemble des secteurs d'activité ;
 - 2. des exonérations de cotisations patronales mieux ciblées sur les niveaux de revenus appropriés et la suppression de la condition d'augmentation nette d'effectif afin d'étendre le dispositif à toute nouvelle embauche ;
 - 3. la création d'un fonds spécifique aux ZRR accordant des aides directes aux entreprises localisées dans les territoires les plus fragiles ;
 - 4. une bonification de la dotation globale de fonctionnement, en particulier de la dotation de solidarité rurale, et une majoration des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales proportionnées à la fragilité des territoires concernés.
- **Proposition n°6** : clarifier la gouvernance de la politique de l'État en matière de ZRR, en confiant à la future ANCT un rôle d'animation territoriale, et créer une section dédiée au suivi des ZRR au sein de l'Observatoire des territoires.

Depuis la publication du rapport d'information, les propositions détaillées ci-dessus ont été plus ou moins engagées :

- Les propositions n° 1 et n° 2 ont été mises en application dès 2020. Ainsi les communes devant sortir du classement en 2020 ont été maintenues à l'intérieur et l'ensemble des dispositifs en vigueur dans les ZRR ont été maintenus à droit constant.
- Les propositions n° 3 et n° 4 sont l'objet de la présente mission. Des solutions de meilleure prise en compte des fragilités et un découpage des ZRR en trois niveaux devraient émerger de ce travail.
- Les propositions n° 5 et n° 6 n'ont pas encore fait l'objet de travail ou de mise en application.

<p>Le présent rapport identifie des possibilités de mise en application des propositions n° 3 et n° 4. La première partie teste des propositions de réforme des critères et des règles de décision en vue du classement en ZRR à partir de deux niveaux géographiques : communes et EPCI à fiscalité propre. La deuxième partie aborde la définition de règles de classement des ZRR en niveaux de fragilité.</p>

Partie 1 : classement des communes et EPCI à fiscalité propre

Cette première partie traite de la présentation de la méthode de classement des communes et des EPCI à fiscalité propre en ZRR.

La première section évoque les critères d'éligibilité au dispositif ZRR et les possibles méthodes de mesure de ces critères. La deuxième section présente des règles de décision (méthodes de combinaison des critères) et des seuils pour les différents critères, permettant de classer ou non les territoires en ZRR.

1.1. Les critères de classement : définition des critères et des modes de mesure

1.1.1. La demande exprimée : renforcer les critères rendant compte des conditions de vie dégradées

La réforme de 2015 a institué la règle de décision suivante : au niveau de l'EPCI à fiscalité propre, si les valeurs du revenu et de la densité de population sont en dessous de seuils prédéfinis (les médianes), alors l'EPCI – et les communes qui le composent – sont inclus dans le dispositif ZRR.

La simplicité de cette règle de décision permettait de rendre le dispositif ZRR plus lisible et facile à mettre en œuvre, mais elle est aussi associée à certaines limites du zonage actuel évoquées plus haut : les effets de seuil et la difficulté pour cette règle de capturer une grande diversité de situations de communes « en difficulté ».

La proposition centrale de la mission est une mise à jour de cette règle de décision, selon deux axes : a) inclure plus de critères en « entrée », b) introduire plus d'éléments logiques. Les critères disponibles et leur mesure sont l'objet de toute la section 1.1. En particulier, l'objectif est de mieux appréhender et comptabiliser les conditions de vie générales dégradées. Afin de mieux prendre en compte ces fragilités des territoires dans un nouveau classement, plusieurs critères ont été identifiés par les pouvoirs publics. Ces critères sont suggérés dans les rapports mentionnés précédemment.

i. Un critère principal

- Densité démographique

ii. Six critères secondaires

- Évolution de la population
- Revenu par habitant
- Évolution du nombre d'artisans, de commerçants, d'agriculteurs et de professionnels de santé
- Âge de la population
- Nombre de logements vacants
- Nombre de bâtiments d'exploitation économique vacants

1.1.2. Les différentes méthodes de mesure de ces critères

i. Critère principal

Densité démographique

Méthode 1 : la mesure traditionnelle de la densité démographique

Définition et origine de la donnée

L'Institut national d'études démographique définit la densité de population¹¹ comme le « Rapport entre l'effectif de la population d'une zone géographique et la superficie de cette zone. Le résultat s'exprime généralement en nombre d'habitants par kilomètre carré »¹². Pour calculer cet indicateur, il est nécessaire d'avoir d'une part la population totale présente sur le territoire (commune ou EPCI à fiscalité propre) et d'autre part la surface du territoire. Ces deux informations sont proposées par l'INSEE via le recensement de la population. À noter que les données de l'année N sont publiées au mois de juin de l'année N+3. Par exemple, en juin 2022, les services de l'INSEE ont publié les résultats de l'année 2019. Les résultats pour 2022 seront quant à eux publiés en juin 2025.

Avantages

Cette méthode présente deux avantages :

- Les données nécessaires sont disponibles pour toutes les communes, quelle que soit la population, et pour tous les EPCI à fiscalité propre.
- L'INSEE actualise les données de façon régulière (une fois par an) depuis 2006¹³. Ainsi, la disponibilité des données dans le futur est quasi certaine.

Inconvénient

Bien que cette méthode de mesure de la densité démographique soit communément utilisée, elle manque de précision et peut notamment cacher des poches locales de densité (cf. méthode 2).

Méthode 2 : la grille communale de densité

Définition et origine de la donnée

La grille communale de densité classe les communes en fonction du nombre d'habitants et de la répartition de ces habitants sur leur territoire. Au lieu de considérer l'ensemble du territoire de la commune, ce dernier est divisé en plusieurs « carreaux ». Plus la population est concentrée au sein d'un petit nombre de « carreaux », plus la commune est considérée comme dense.¹⁴ Cette méthode

¹¹ La densité de population et la densité démographique sont des synonymes. En effet, l'INED utilise le premier, Géoconfluence utilise le second et l'Observatoire des territoires utilise les deux.

¹² « Densité de population », INED (consulté le : 5/10/2022)

¹³ « Recensement de la population », INSEE (publication le : 17/10/2022)

¹⁴ « La grille communale de densité », INSEE (publication le : 08/07/2022) ; « Plus précisément, la définition retenue par l'Union européenne s'appuie sur le découpage du territoire en carreaux de 1 kilomètre de côté et sur l'agrégation de carreaux de densité équivalente, définissant des « taches » ou « clusters ». Chaque commune est ensuite affectée dans une catégorie en fonction de la part de la population communale comprise dans les différents types de cluster. »

a été développée par l'Union européenne, via Eurostat¹⁵. Les communes sont distinguées selon 3 types :

- Les communes densément peuplées
- Les communes de densité intermédiaire
- Les communes rurales

Suite à des travaux récents (2022) au niveau international, une grille détaillée avec 7 niveaux a été développée. Cet approfondissement a conduit à différencier 3 niveaux de communes intermédiaires et 3 niveaux de communes rurales. Les communes densément peuplées n'ont quant à elles pas connu d'évolution. Les niveaux obtenus sont les suivants :

1. Les communes densément peuplées (774 communes, soit 2,2 % du nombre total de communes¹⁶) ;
2. Les centres urbains intermédiaires (545 communes, soit 1,6 %) ;
3. Les ceintures urbaines (901 communes, soit 2,6 %) ;
4. Les petites villes (1 973 communes, soit 5,6 %) ;
5. Les bourgs ruraux (5 105, soit 14,6 %) ;
6. Le rural à habitat dispersé (18 393, soit 52,6 %) ;
7. Le rural à habitat très dispersé (7 264, soit 20,8 %) ;

Ce développement permet d'accéder à une lecture plus fine du territoire, avec notamment une meilleure prise en compte des espaces faiblement peuplés, plus fréquents en France que dans d'autres pays européens¹⁷. Une carte de la répartition du territoire national par niveau de densité est disponible en annexe 1.

Avantages

La grille de densité présente deux avantages :

- La méthode permet d'obtenir une lecture fine de la densité du territoire, et notamment d'éviter que des poches locales de densité ne soient pas prises en compte.
- Le recours à une méthode reconnue (Union européenne), adaptée à une spécificité française (espaces faiblement peuplés) garantit la précision d'analyse de la densité.

Inconvénient

Cette méthode présente un inconvénient :

Cette donnée a été récemment mise à disposition par Eurostat. Sa mise à jour annuelle par l'INSEE n'est pas encore garantie. En effet, la méthode étant récente, il n'est pas encore possible de savoir si les données seront actualisées ni à quel rythme. La seconde méthode permet de prendre en compte la distribution de la population sur le territoire des communes ou des EPCI, c'est-à-dire que la mesure reflétera si les habitants sont uniformément répartis, ou concentrés à certains endroits.

¹⁵ « [Applying the Degree of Urbanisation — A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons — 2021 edition](#) », Eurostat (publication le : 09/03/2021)

¹⁶ Géographie communale en vigueur au 1^{er} janvier 2022, soit 34 955 communes

¹⁷ « [Grille communale de densité](#) », Observatoire des territoires (consulté le : 05/10/2022) ; « [La grille communale de densité à 7 niveaux](#) », INSEE (publication le : 16/05/2022)

L'étude retient donc la seconde méthode pour le critère de densité démographique, **la grille communale de densité de l'INSEE à 7 catégories**, qui permet d'avoir une approche bien plus fine de la densité à l'échelle d'un territoire.

ii. *Critères secondaires*

L'évolution de la population

Définition et origine de la donnée

Pour ce critère, une seule méthode de mesure est envisagée. Il s'agit de calculer le taux de variation de la population sur une période donnée. Ainsi, si le taux de variation est inférieur à un seuil donné (cf. partie 1.2), alors la commune est jugée fragile selon ce critère. Les données de population sont issues du recensement de la population et une période de dix ans a été retenue¹⁸. Les données les plus récentes datant de 2019, l'évolution est donc observée sur la décennie 2009-2019.

Avantages

La méthode présente plusieurs avantages. Les données sont :

- Actualisées régulièrement (mise à jour annuelle) par l'INSEE ;
- Facilement exploitables, elles ne nécessitent pas de traitement ;
- Disponibles à l'échelle de la commune, quelle que soit sa taille, et de l'EPCI à fiscalité propre.

Inconvénient

Aucun inconvénient de mesure de ce critère n'est identifié.

Le niveau de vie

Méthode 1 : mesure du niveau de vie via le revenu par unité de consommation

Définition et origine de la donnée

Le revenu médian par unité de consommation (UC) est le "revenu par équivalent adulte". Il est calculé en rapportant le revenu du ménage au nombre d'unités de consommation qui le composent. Les unités de consommation sont calculées de la manière 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.

Cette méthode permet de tenir compte des économies d'échelle réalisées au sein d'un ménage. En effet, « lorsque plusieurs personnes vivent ensemble, il n'est pas nécessaire de multiplier tous les biens de consommation (en particulier, les biens de consommation durables) par le nombre de

¹⁸ Le recensement de la population est passé à une périodicité annuelle en 2004, ce qui n'était pas le cas auparavant. Ce changement de méthodologie fait que les premières données de population comparables avec celles de 2019 datent de 2006. La mission a retenu une fenêtre d'évolution de dix ans afin de préserver la fiabilité de l'information contenue dans la donnée.

*personnes pour garder le même niveau de vie*¹⁹ ». À noter que par construction, toutes les personnes rattachées au même ménage fiscal ont le même revenu déclaré par unité de consommation.

Cet indicateur existe à partir du revenu disponible²⁰ et à partir du revenu déclaré²¹. La présente étude a sélectionné le revenu disponible, qui est une définition plus précise du revenu des ménages pour consommer et épargner.

L'INSEE propose cet indicateur dans la base FiLoSoFi²². Cette base est venue remplacer à partir de 2012 les dispositifs « Revenus Fiscaux Localisés (RFL) » et « Revenus Disponibles Localisés (RDL) ». Le millésime FiLoSoFi de l'année N est élaboré à partir des revenus perçus l'année N qui sont déclarés l'année N+1.

Avantages

Cette méthode présente deux avantages :

- Le principal avantage de cette méthode est qu'elle traduit bien le niveau de vie d'un territoire. En effet, il tient compte de l'ensemble des ressources d'un ménage par rapport au nombre d'unités de consommation.
- L'INSEE actualise les données de façon régulière (une fois par an) depuis 2012. Ainsi, la disponibilité des données dans le futur est quasi certaine.

Inconvénients

Cette méthode présente deux inconvénients :

- Les données sont disponibles pour tous les EPCI à fiscalité propre mais pas pour toutes les communes. En effet, compte tenu du secret statistique²³, le revenu médian par habitant des communes de moins de 50 ménages ou de moins de 100 personnes n'est pas disponible. Ainsi, l'information est indisponible pour environ 3 649 communes, soit 10,4 % du nombre total. Une solution pourrait être de tenter une approximation du revenu médian par habitant à partir des communes voisines et similaires. Cependant, cette approximation présente le risque de l'imprécision. Or 3 625 des communes pour lesquelles l'information est manquante sont des communes rurales, cibles du dispositif de Zone de Revitalisation Rurale. L'approximation risquerait alors de fausser le critère de niveau de vie.
- Comme évoqué précédemment, la base de données FiLoSoFi publiée en année N+1 s'appuie sur des données collectées en année N. Le recensement de la population publié en année N+3 exploite quant à lui des informations collectées en année N. L'étude a fait le choix d'utiliser les données disponibles les plus récentes, au prix d'un léger décalage temporel entre les données utilisées, afin de donner des informations les plus actuelles possible.

¹⁹ « [Unité de consommation](#) », INSEE (publication le : 19/01/2021)

²⁰ Le revenu disponible correspond à la somme des ressources déduite des impôts directs et des prélèvements sociaux. Les aides locales ne sont quant à elles pas prises en compte dans le calcul du revenu disponible.

²¹ Le revenu déclaré correspond à la somme des ressources déclarées par les contribuables sur la déclaration des revenus, avant tout abattement.

²² « [Dispositif sur les revenus localisés sociaux et fiscaux](#) », INSEE (publication le : 21/10/2022)

²³ « *Le secret statistique exclut par principe de diffuser des données qui permettraient l'identification des personnes concernées, personnes physiques comme personnes morales.* », [INSEE](#) (publication le : 15/09/2022)

Méthode 2 : mesure du niveau de vie via le taux de chômage

Définition et origine de la donnée

L'INSEE mesure le taux de chômage selon la définition du Bureau International du Travail (BIT) : « le rapport entre le nombre de chômeurs et le nombre d'actifs²⁴ ». Les actifs correspondent à la population en emploi ou au chômage. Un individu est considéré comme chômeur s'il remplit les critères suivants :

- Être en âge de travailler, soit 15 ans ou plus ;
- Être sans emploi au cours d'une semaine précise, dite « semaine de référence » ;
- Avoir effectué, au cours des quatre dernières semaines, une démarche active de recherche d'emploi (réponse à une petite annonce, inscription dans une agence d'intérim, etc.) ou avoir trouvé un emploi qui commence dans moins de trois mois ;
- Être disponible pour travailler dans les deux semaines à venir²⁵.

À l'échelle de la commune et de l'EPCI à fiscalité propre, les données sont collectées via le recensement de la population.

Avantages

La méthode présente plusieurs avantages.

- Les données nécessaires sont disponibles pour toutes les communes, quelle que soit la population, et pour tous les EPCI à fiscalité propre.
- L'INSEE actualise les données de façon régulière (une fois par an) depuis 2006²⁶. Ainsi, la disponibilité des données dans le futur est quasi certaine.

Inconvénient

Le taux de chômage peut avoir un double sens. En effet, un taux de chômage bas peut être un signe de bonne santé économique, mais aussi la conséquence d'un fort taux d'inactifs (retraités, étudiants, personnes non inscrites à Pôle Emploi, etc.). C'est le cas par exemple des communes de Carignan-de-Bordeaux (Gironde) et Saint-Laurent-sur-Sèvre (Vendée) dont le taux de chômage (2019) est respectivement de 7,7 % et 8,7 % (vs 10,8 % en France) et le taux d'inactifs (2019) est respectivement de 24,7 % et 25,5 % (vs 23,7 % en France).

Méthode 3 : mesure du niveau de vie via le taux d'activité

Définition et origine de la donnée

L'INSEE définit le taux d'activité comme « le rapport entre le nombre d'actifs (personnes en emploi et chômeurs) et l'ensemble de la population correspondante²⁷ ». Les inactifs correspondent quant à eux aux personnes ni en emploi ni au chômage²⁸, c'est-à-dire les jeunes de moins de 15 ans, les étudiants et les retraités ne travaillant pas en complément de leurs études ou de leur retraite, les personnes en incapacité de travailler, etc. Les données nécessaires à la répartition de la population

²⁴ « [Taux de chômage \(BIT\)](#) », INSEE (publication le : 05/02/2022)

²⁵ « [La mesure du chômage](#) », INSEE (publication : Mai 2016)

²⁶ « [Recensement de la population](#) », INSEE (publication le : 17/10/2022)

²⁷ « [Taux d'activité](#) », INSEE (publication le : 08/02/2021)

²⁸ « [Inactifs](#) », INSEE (publication le : 13/10/2016)

entre actifs et inactifs sont collectées annuellement par l'INSEE, dans le recensement de la population. Ces données sont disponibles à différentes échelles dont la commune et l'EPCI à fiscalité propre.

Avantages

La méthode présente plusieurs avantages.

- Les données nécessaires sont disponibles pour toutes les communes, quelle que soit la population, et pour tous les EPCI à fiscalité propre.
- L'INSEE actualise les données de façon régulière (une fois par an) depuis 2006²⁹. Ainsi, la disponibilité des données dans le futur est quasi certaine.

Inconvénient

La méthode présente un biais important. Comme évoqué précédemment, les retraités sont considérés comme inactifs. Une commune avec une population composée d'un nombre important de retraités, telle que les communes touristiques, peut avoir un taux d'inactivité élevé et donc un taux d'activité faible (cf. définition). Néanmoins, le revenu médian de cette même commune peut être élevé. C'est le cas par exemple des communes de Saint-Gildas-de-Rhuys (Morbihan) et Bondues (Nord) dont le taux d'activité (2019) est respectivement de 62,4 % et 70,9 % (vs 75,3 % en France) et le revenu médian (2019) est respectivement de 27 950 € et 33 090 € (vs 22 040 € en France). Si l'objectif de ce critère est de traduire une faiblesse de niveau de vie, alors le taux d'activité peut présenter un biais important.

Méthode 4 : mesure du niveau de vie via un indicateur composite

Définition et origine de la donnée

Le taux de chômage et le taux d'activité permettent de représenter le niveau de vie d'une commune ou d'un EPCI à fiscalité propre, mais ils ne peuvent en donner qu'une image incomplète. En effet, un taux de chômage bas peut être un signe de bonne santé économique, mais aussi la conséquence d'un fort taux d'inactifs (retraités, étudiants, personnes non inscrites à Pôle emploi, etc.). Ces mesures rendent donc une image « bruitée » du niveau de vie d'une commune ou d'un EPCI. En combinant ces deux mesures dans un indicateur, il est possible d'agrèger les informations de chacune. Les données mobilisées sont les mêmes que celles précédemment présentées dans les méthodes 2 et 3 (cf. ci-dessus). La méthodologie est davantage détaillée en annexe 2.

Avantages

Cette méthode présente 3 avantages :

- L'indicateur prend une valeur élevée quand le taux de chômage et/ou le taux d'inactivité sont élevés. Ainsi, il permet de capturer un spectre plus large de situations correspondant à un niveau de vie moins avantageux.
- Les données nécessaires sont disponibles pour toutes les communes, quelle que soit la population, et pour tous les EPCI à fiscalité propre.

²⁹ « [Recensement de la population](#) », INSEE (publication le : 17/10/2022)

- L'INSEE actualise les données de façon régulière (une fois par an) depuis 2006. Ainsi, la disponibilité des données dans le futur est quasi certaine.

Inconvénient

Cette mesure est construite à partir des données de l'INSEE, mais elle est inévitablement moins lisible que celles qui la composent et ajoute un degré de complexité aux mesures relatives aux critères de classement en ZRR. Par ailleurs, elle ne correspond pas à une notion statistique officiellement établie par l'INSEE, dont les administrations et les collectivités locales pourraient être plus familières.

Compte tenu des éléments présentés ci-dessus, une méthode différente pour le critère de niveau de vie pourrait être retenue selon la géographie étudiée :

- le **revenu par unité de consommation** pour les EPCI à fiscalité propre ;
- le **taux de chômage** pour les communes.

L'évolution du nombre d'artisans, de commerçants, d'agriculteurs et de professionnels de santé

Méthode 1 : l'indicateur d'accessibilité aux professionnels de santé

Définition et origine de la donnée

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère des Solidarités et de la Santé) publie annuellement l'indicateur d'accessibilité potentielle localisée (APL)³⁰. Inspiré de la littérature académique³¹, cet indicateur permet de « *mesurer à la fois la proximité et la disponibilité des professionnels de santé (médecins généralistes, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes et sages-femmes). Il est donc plus fin que les indicateurs usuels de densité ou de temps d'accès. Calculé au niveau de la commune, il tient compte de l'offre et de la demande issues des communes environnantes, de façon décroissante avec la distance. Il intègre en outre une estimation du niveau d'activité des professionnels en exercice, sur la base des observations passées, ainsi que des besoins de soins de la population locale, en fonction des consommations de soins moyennes observées par tranche d'âge. L'accessibilité est nulle lorsqu'aucun professionnel n'est accessible dans un rayon de 20 ou 30 minutes en voiture (selon les professions)* »³². L'indicateur APL est disponible depuis 2015 pour l'ensemble des communes sur le site de la DREES³³. À noter que pour les temps de parcours, le distancier *Metric* de l'INSEE est mobilisé³⁴.

Avantages

Cette méthode présente plusieurs avantages :

- La prise en compte fine de l'accessibilité à des professionnels de santé.

³⁰ « [L'accessibilité potentielle localisée \(APL\) : une nouvelle mesure de l'accessibilité aux médecins généralistes libéraux](#) », DREES (publication : Mars 2012)

³¹ « [Spatial Decompositions, Modeling and Mapping Service Regions to Predict Access to Social Programs](#) », John Radke and Lan Mu (2000) ; « [Measures of Spatial Accessibility to Health Care in a GIS Environment: Synthesis and a Case Study in the Chicago Region](#) », Wei Luo and Fahui Wang (2003) ; « [An enhanced two-step floating catchment area \(E2SFCA\) method for measuring spatial accessibility to primary care physicians](#) », Wei Luo and Qi (2009)

³² « [La France et ses territoires](#) », INSEE (publication le : 29/04/2021)

³³ « [Accessibilité Potentielle Localisée](#) », DREES

³⁴ « [Application shiny Metric-OSRM](#) », INSEE (publication : Avril 2022)

- Les données nécessaires sont disponibles pour toutes les communes, quelle que soit la population.
- La DREES actualise les données de façon régulière (une fois par an) depuis 2015. Ainsi, la disponibilité des données dans le futur est quasi certaine.

Inconvénient

L'information porte uniquement sur les professionnels de santé et non sur l'ensemble des professions. Par exemple, cet indicateur ne donne pas d'information sur les artisans et les agriculteurs.

Méthode 2 : la décomposition de la population active par Catégorie Socio-Professionnelle

Définition et origine de la donnée

Dans le recensement de la population, l'INSEE distingue huit catégories socio-professionnelles :

- **1. Agriculteurs exploitants**
- **2. Artisans, commerçants, chefs d'entreprise**
- 3. Cadres et professions intellectuelles supérieures
- 4. Professions intermédiaires
- 5. Employés
- 6. Ouvriers
- 7. Retraités
- 8. Autres personnes sans activité professionnelle

Ce volet du recensement de la population permet à l'INSEE de proposer une répartition de la population par catégorie socio-professionnelle. Cette répartition est effectuée à différentes échelles, dont la commune et l'EPCI à fiscalité propre. Les agriculteurs exploitants, les commerçants et les chefs d'entreprise sont explicitement identifiés dans ces données.

Avantages

- Les données nécessaires sont disponibles pour toutes les communes, quelle que soit la population, et pour tous les EPCI à fiscalité propre.
- L'INSEE actualise les données de façon régulière (une fois par an) depuis 2006. Ainsi, la disponibilité des données dans le futur est quasi certaine.

Inconvénient

Cette donnée est issue de l'exploitation complémentaire des données de recensement, c'est-à-dire que les valeurs présentées par l'INSEE sont obtenues à partir d'estimations statistiques complémentaires, qui se rajoutent à celles déjà effectuées pour l'exploitation principale des données. Cette donnée peut donc être moins précise, et l'INSEE recommande de ne l'utiliser qu'avec précaution, en particulier sur de petits périmètres. Par ailleurs, les professionnels de santé ne peuvent pas être répertoriés avec ces données.

Méthode 3 : le nombre d'équipements par habitant

Définition et origine de la donnée

Une autre façon d’approcher le déficit de services publics ou privés est d’étudier le nombre d’équipements par habitant. Ainsi, la construction de ce critère nécessite deux types de données. Tout d’abord, il implique de connaître le nombre et le type d’équipements présents sur un territoire donné. Cette information est disponible dans la Base Permanente des Equipements (INSEE), ex-Inventaire Communal. Chaque année depuis 2008, cette base « *répertorie un large éventail d’équipements et de services, marchands ou non, accessibles au public*³⁵ ». Les équipements et les services sont répartis dans sept grands domaines : services aux particuliers, commerces, enseignement, santé-social, transports-déplacements, sports-loisirs-culture et tourisme. En 2021, la base traitait 188 types d’équipements et de services différents³⁶. À noter que la mission retient l’ensemble des équipements.

Enfin, la construction du critère implique de connaître le nombre d’habitants du territoire considéré (commune ou EPCI à fiscalité propre). Comme évoqué précédemment, cette information est accessible grâce au recensement de la population de l’INSEE.

Avantages

Cette méthode présente plusieurs avantages :

- La liste des équipements et services semble exhaustive.
- Les données nécessaires sont disponibles pour toutes les communes, quelle que soit la population, et pour tous les EPCI à fiscalité propre.
- L’INSEE actualise les données de façon régulière (une fois par an) depuis 2006. Ainsi, la disponibilité des données dans le futur est quasi certaine.

Inconvénients

Cette méthode présente aussi des inconvénients :

- L’INSEE recommande de ne pas faire de comparaison dans le temps pour deux raisons : a) la nomenclature des équipements peut changer d’une année à l’autre, et b) la source de données initiales pour construire cette base est un répertoire des établissements et entreprises en France³⁷, où la classification d’un établissement peut présenter des incohérences d’une année à l’autre. Depuis 2018, l’INSEE publie chaque année une base en évolution, portant sur deux millésimes espacés de 5 années. Par exemple, une base portant sur l’évolution observée en 2016 et 2021. Toutefois, la base en évolution nécessite un travail d’expertise qui :
 - traite un nombre restreint de types d’équipement jugés les plus stables sur la période concernée et les plus stables du point de vue de leur définition, de leur contour, de leur construction, etc. ;
 - exclut les types d’équipement relevant de l’Éducation nationale³⁸

³⁵ « [Base permanente des équipements](#) », INSEE (publication le : 19/10/2022)

³⁶ « [Dénombrement des équipements en 2021](#) », INSEE (publication le : 08/07/2022)

³⁷ Le répertoire SIRUS depuis 2021, et SIRENE précédemment.

³⁸ Dans le domaine de l’enseignement, seuls les équipements relevant de l’enseignement agricole sont diffusés en évolution.

Les avantages et les inconvénients présentés conduiraient à retenir le choix méthodologique de s'appuyer sur les 3 critères statistiques ensemble pour mieux rendre compte du critère socio-économique identifié par le Sénat en 2019.

Âge de la population

Définition et origine de la donnée

Pour la mesure de ce critère, une seule méthode est envisagée : utiliser l'âge déclaré de la population, qui est disponible dans les données du recensement de la population (INSEE).

Avantages

La méthode présente plusieurs avantages. Les données sont :

- Régulièrement actualisées (mise à jour annuelle) par l'INSEE ;
- Facilement exploitables, elles ne nécessitent pas de traitement ;
- Disponibles à l'échelle de la commune, quelle que soit sa taille, et de l'EPCI à fiscalité propre.

De plus, cette méthode est commune. Elle permet ainsi d'être facilement lue, comprise et adoptée.

Inconvénient

Aucun inconvénient n'est identifié pour ce critère.

Nombre de logements vacants

Méthode 1 : le taux de vacance des logements

Définition et origine de la donnée

L'INSEE ventile le parc de logements en quatre catégories :

- les résidences principales, c'est-à-dire « un logement occupé de façon habituelle et à titre principal par une ou plusieurs personnes qui constituent un ménage »³⁹.
- les résidences secondaires, c'est-à-dire un bien utilisé pour des séjours de courte durée (week-ends, loisirs, ou vacances)⁴⁰.
- les logements occasionnels, c'est-à-dire un logement utilisé occasionnellement pour des raisons professionnelles⁴¹.
- les logements vacants, c'est-à-dire si un logement est inoccupé et :
 - proposé à la vente ou à la location ;
 - déjà proposé à la vente, à la location, déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ;
 - en attente de règlement de succession ;
 - conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés,
 - sans affectation précise par le propriétaire (logement vétuste, etc.).

³⁹ « Résidence principale », INSEE (publication le : 15/05/2020)

⁴⁰ À noter que les logements meublés mis en location pour des séjours touristiques sont également classés en résidences secondaires.

⁴¹ Par exemple, un pied-à-terre professionnel d'une personne qui ne rentre qu'en fin de semaine auprès de sa famille.

Ainsi, le taux de vacance des logements est défini comme « la part des logements vacants dans l'ensemble des logements. Il peut être calculé à partir du recensement de la population⁴² ». L'institut publie chaque année le taux de vacance des logements pour plusieurs échelles géographiques, dont la commune et l'EPCI à fiscalité propre. En effet, le nombre de logements vacants au sein d'un territoire est une donnée collectée par l'INSEE via le recensement de la population.

Avantages

Cette méthode présente plusieurs avantages :

- Les données nécessaires sont disponibles pour toutes les communes, quelle que soit la population, et pour tous les EPCI à fiscalité propre.
- L'INSEE actualise les données de façon régulière (une fois par an) depuis 2006. Ainsi, la disponibilité des données dans le futur est quasi certaine.

Inconvénient

Aucun inconvénient n'est identifié pour mesurer ce critère.

Nombre de bâtiments d'exploitation économique vacants

La donnée n'existe pas de façon agrégée et complète à l'échelle du territoire national, contrairement à la vacance des logements. En effet, des instances publiques locales suivent parfois des indicateurs pouvant se rapprocher du critère susmentionné. C'est par exemple le cas de la Chambre de commerce et d'industrie du Maine-et-Loire qui dispose d'un observatoire de la vacance commerciale. Toutefois, cet observatoire se limite aux commerces, représentant seulement une partie des activités pouvant être classées dans les « bâtiments d'exploitation économique ». Il n'a donc pas été possible d'intégrer ce critère pour qualifier une ZRR.

1.1.3. Résumé des critères sélectionnés par niveau de zonage

i. Commune

- Critère principal :
 - grille communale de densité à 7 niveaux de l'INSEE
- Critères secondaires :
 - évolution de la population
 - taux de chômage
 - nombre d'équipements par habitant
 - âge de la population
 - taux de vacance des logements
 - accessibilité potentielle localisée (APL)
 - répartition de la population par CSP

⁴² « [Taux de vacance](#) », INSEE (publication le : 11/04/2022)

ii. *EPCI à fiscalité propre*

- Critère principal :
 - o grille communale de densité à 7 niveaux de l'INSEE

- Critères secondaires :
 - o évolution de la population
 - o revenu par unité de consommation
 - o nombre d'équipements par habitant
 - o âge de la population
 - o taux de vacance des logements
 - o accessibilité potentielle localisée (APL)
 - o répartition de la population par CSP

En conclusion, l'étude retient que la base socio-économique des ZRR pourrait être synthétisée par 1 critère principal de densité démographique selon la nouvelle grille de l'INSEE, et 7 critères secondaires répartis en deux ensembles (critères « niveau de vie » d'une part et critères « cadre de vie » d'autre part).

Le tableau suivant récapitule les critères retenus selon la géographie.

Géographie	Critère principal	Critère secondaire
Commune	- La grille de densité à 7 niveaux	- L'évolution de la population - Le taux de chômage - Le nombre d'équipements par habitants - L'âge de la population - Le taux de vacances des logements - L'accessibilité potentielle localisée - La répartition de la population par CSP
EPCI à fiscalité propre		- L'évolution de la population - Le revenu par unité de consommation - Le nombre d'équipements par habitants - L'âge de la population - Le taux de vacance des logements - L'accessibilité potentielle localisée - La répartition de la population par CSP

Tableau 2. Récapitulatif des critères retenus
Source : Étude

1.2. Les règles de décision et les seuils de classement

À partir des critères identifiés, plusieurs règles de décision ont été pensées pour classer les territoires. Ces règles combinent, croisent les critères selon la même logique que les zonages actuels : le critère « densité de population » doit être rempli ainsi qu'un certain nombre de critères secondaires. La partie suivante décrit des règles de décision qu'il est possible d'envisager.

1.2.1. Combiner les différents critères : la construction d'une règle de décision

Le processus de classement d'une commune ou d'un EPCI en ZRR s'apparente à une **règle de décision**. De manière formelle, une règle de décision est une fonction qui associe un ensemble de valeurs (les valeurs de critères de classement pour une commune ou un EPCI), à une valeur discrète (l'inclusion ou non dans le dispositif ZRR)⁴³. Cette valeur de la décision est formée en utilisant des éléments de logique mathématique. Schématiquement, une règle de décision peut être représentée par trois éléments : les critères en entrée, les mécanismes logiques qui combinent ces critères, et les seuils de décision associés à chacun des critères (ou leurs combinaisons).

Par exemple, dans la règle de décision instituée par la réforme de 2015, les valeurs en entrée étaient le revenu médian et la densité de population au niveau de l'EPCI. Si les valeurs du revenu et de la densité de population étaient en dessous des médianes, alors l'EPCI était inclus dans le dispositif ZRR. Dans toute autre situation où les valeurs de revenu médian et de densité de population ne remplissent pas les deux conditions en même temps, l'EPCI n'est pas inclus en ZRR.

L'objet de l'étude, conformément aux orientations du rapport d'information du Sénat de 2019, consiste en une mise à jour de cette règle de décision, selon deux axes : a) inclure possiblement plus de critères en "entrée", objet de la section 1.1, b) réfléchir à l'introduction de plus d'éléments logiques, objet de cette section 1.2. Les règles de décision présentées ci-après suivent toutes le même modèle. Deux blocs logiques doivent être validés afin que la commune ou l'EPCI soit classé en ZRR.

Le premier bloc est simplement un critère de densité : la densité de population de la commune ou de l'EPCI doit être inférieure à un seuil prédéfini.

Le deuxième bloc suit une construction légèrement plus complexe. L'idée sous-jacente est que la règle classe en ZRR les communes ou EPCI dont les conditions de vie générales sont dégradées. Ces "conditions de vie" sont représentées par :

- une variable représentant le niveau de vie ;
- un ensemble de variables représentant le cadre de vie de la commune.

Un niveau de vie dégradé sera représenté par une valeur basse⁴⁴ de la variable. Un cadre de vie dégradé sera représenté par un nombre minimum de variables ayant une valeur basse. Par exemple, si le cadre de vie est représenté par quatre variables, un cadre de vie dégradé pourra, par hypothèse, être défini comme le fait qu'au moins trois variables sur quatre ont une valeur basse. Afin de valider le deuxième bloc, une commune ou un EPCI doit avoir un niveau de vie dégradé ou des conditions de vie dégradées (ou les deux en même temps).

Ce modèle de décision introduit donc plus de complexité que dans le dispositif existant issu de la réforme de 2015 : il prend en entrée un nombre plus important de variables, et les combinaisons logiques ne sont pas que des seuils de décision simples sur une variable. Il est certain que cette complexité a un coût : une moindre lisibilité du dispositif pourrait compliquer sa mise en œuvre et l'adhésion locale. Cependant, cette complexité est également garante d'une plus grande efficacité

⁴³ Ici la décision est une valeur binaire : une commune ou un EPCI sera *inclus* ou *non inclus*. Mais les règles de décision peuvent renvoyer plusieurs valeurs discrètes ou des valeurs continues, selon les situations.

⁴⁴ Les termes 'bas' et 'haut' sont utilisés de façon intuitive par simplicité. Si la variable est le revenu médian, une valeur basse représentera une situation dégradée. Si la variable est le taux de chômage, une valeur haute représentera une situation dégradée.

pour deux raisons : a) le dispositif sera mieux ciblé, car il permet de prendre en compte une plus riche réalité de communes et d'EPCI en difficulté, et b) l'inclusion de variables et d'éléments logiques supplémentaires est un rempart contre les effets de seuil, ce qui apporte plus de stabilité et de justice au dispositif.

1.2.2. Les règles de décision

i. Commune

Règle COM 1 : Rural ET (taux de chômage OU au moins 3 autres critères secondaires)

Logique

Pour qu'une commune soit classée en ZRR avec la règle n°1, il faut que celle-ci soit d'une part classée dans une zone rurale (niveaux 5, 6 ou 7 de la grille de densité) et d'autre part avoir un taux de chômage inférieur au seuil défini ou trois autres critères secondaires (cf. liste ci-dessus) sous les seuils définis.

Règle COM 2 : Rural ET (taux de chômage OU au moins 4 autres critères secondaires)

Logique

Pour qu'une commune soit classée en ZRR avec la règle n°2, il faut que celle-ci soit d'une part classée dans une zone rurale (niveaux 5, 6 ou 7 de la grille de densité) et d'autre part avoir un taux de chômage inférieur au seuil défini ou quatre autres critères secondaires (cf. liste ci-dessus) sous les seuils définis.

ii. EPCI à fiscalité propre

Règle EPCI 1 : Rural ET (médiane du revenu par unité de consommation OU au moins 3 autres critères secondaires)

Comme pour les communes, un EPCI est classé en ZRR avec la règle n°1, s'il est d'une part classé dans une zone rurale (niveaux 5, 6 ou 7 de la grille de densité) et d'autre part si la médiane du revenu par unité de consommation est inférieure au seuil défini ou trois autres critères secondaires (cf. liste ci-dessus) sous les seuils définis.

Règle EPCI 2 : Rural ET (médiane du revenu par unité de consommation OU au moins 4 autres critères secondaires)

Comme pour les communes, un EPCI est classé en ZRR avec la règle n°2 s'il est, d'une part, classé dans une zone rurale (niveaux 5, 6 ou 7 de la grille de densité) et, d'autre part, si la médiane du revenu par unité de consommation est inférieure au seuil défini ou si quatre autres critères secondaires (cf. liste ci-dessus) sont sous les seuils définis.

1.2.3. Les seuils de classement

Pour classer les territoires à partir des règles de décision présentées dans la partie ci-dessus, il est nécessaire de fixer des seuils aux critères. Pour la densité démographique, les niveaux 5, 6 et 7 ont été retenus puisqu'ils correspondent exactement aux territoires ruraux (cf. partie 1.1.1). Concernant les critères secondaires, le seuil se situe à la médiane pour l'ensemble des critères sauf pour l'évolution de la population pour lequel il a été fixé à 0 %, c'est-à-dire que les territoires inférieurs à 0 % (signe d'une décroissance de la population) sont classés ZRR. Pour les autres critères, la médiane a été retenue car elle est un seuil intuitif et facilement interprétable.

Moyenne et médiane : définitions

La **moyenne** correspond à la somme des valeurs divisée par le nombre de valeurs. Par exemple, si dans un magasin A un cahier coûte 2€ et dans un magasin B un cahier coûte 4€, alors le coût moyen d'un cahier s'élève à 3€. La **médiane** indique le point central d'un ensemble de valeurs, le partageant en deux parties, avec autant de valeurs en dessous et au-dessus de ce nombre. La valeur médiane est aussi l'équivalent du cinquième décile. Par exemple la médiane de la suite de nombres 0 ; 3 ; 6 ; 9 ; 12 ; 15 ; 45 est 9.

La moyenne est sensible aux valeurs extrêmes. En effet, elle est fortement influencée par les valeurs extrêmes (aberrantes ou atypiques). Ainsi, si une série statistique contient des valeurs extrêmes, la moyenne ne sera pas représentative. Dans l'exemple de la suite de nombre susmentionnée, la médiane est 9, tandis que la moyenne est 13. La médiane est donc un seuil plus fin.

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des seuils.

Type de critère	Nom du critère	Seuil
Critère principal	Grille de densité à 7 niveaux	Être classé dans les niveaux 5, 6 ou 7
Critère secondaire	Taux de chômage (<u>commune</u>)	Médiane
	Le revenu par unité de consommation (EPCI à fiscalité propre)	Médiane
	Evolution de la population	Inférieur à 0%
	Nombre d'équipements par habitants	Médiane
	Âge de la population	Médiane
	Taux de vacance des logements	Médiane
	Accessibilité potentielle localisée	Médiane
	Répartition de la population par CSP	Médiane

Tableau 3. Récapitulatif des seuils retenus par critère
Source : Étude

1.3. Résumé : pistes pour un classement

1.3.1. À la nouvelle maille communale

Deux pistes possibles

Règle COM 1 : Rural ET (taux de chômage OU au moins 3 autres critères secondaires)

Règle COM 2 : Rural ET (taux de chômage OU au moins 4 autres critères secondaires)

1.3.2. À la maille intercommunale actuelle

Deux pistes possibles

Règle EPCI 1 : Rural ET (médiane du revenu par unité de consommation OU au moins 3 autres critères secondaires)

Règle EPCI 2 : Rural ET (médiane du revenu par unité de consommation OU au moins 4 autres critères secondaires)

La présente étude suggère de retenir les règles **COM 2** ou **EPCI 2** car :

- l'utilisation des critères CSP et APL permettent d'être cohérents avec la demande d'origine, à savoir l'« évolution du nombre d'artisans, de commerçants, d'agriculteurs et de professionnels de santé » ;
- L'utilisation de quatre autres critères secondaires pour classer les territoires permet de mieux caractériser la dévitalisation des territoires.

D'autres règles de décision sont toujours disponibles.

Partie 2 : classement des communes et EPCI à fiscalité propre par degré de « fragilité »

2.1. La demande

La première partie de la mission (cf. Partie 1) a permis de formaliser des hypothèses pour définir une méthode de classement des territoires en ZRR, avec des critères élargis et une règle de décision plus aboutie. La présente partie (Partie 2) vise à classer les ZRR selon leur degré de fragilité. Trois niveaux doivent être définis : ZRR 1 ; ZRR 2 ; ZRR 3. Comme pour la partie précédente, ce classement nécessite de définir :

- Des règles de décision
- Des seuils pour les critères

L'intérêt de ce classement réside dans la possibilité d'adapter plus finement les exonérations aux territoires. Par exemple, un maximum de soutien pourrait être accordé au niveau 3, correspondant aux territoires les plus fragiles.

Il est également possible de ne retenir *in fine* que 2 niveaux de classement (ZRR 1 / 2 ou ZRR / ZRR +).

2.2. Méthode et règles de classement des territoires par degré de « fragilité »

2.2.1. Construction des règles de décision

Il est proposé que le classement des communes et EPCI à fiscalité propre en situation de fragilité en trois niveaux s'effectue à l'aide d'une règle de décision dont la structure est relativement similaire à celle de la règle présentée plus haut. Néanmoins, **cette règle de décision s'applique aux communes déjà classées en ZRR** avec une règle choisie parmi celles présentées dans la partie précédente. Celle-ci se compose de deux blocs logiques : le premier est une condition sur le niveau de vie (représenté par le taux de chômage ou le revenu médian selon si l'on considère les communes ou les EPCI à fiscalité propre). Le deuxième est une condition sur plusieurs variables : afin d'être validé, il faut qu'un nombre minimum de variables parmi les critères retenus aient une valeur en dessous (ou au-dessus, selon la nature de la variable) du seuil de décision. En reprenant les analogies faites en 1.2.1, le premier bloc correspond au niveau de vie, et le deuxième au « cadre de vie » des communes et EPCI à fiscalité propre.

Le classement pourrait se faire de la manière suivante : si une commune ou un EPCI valide **les deux blocs** (avec un niveau de vie et un « cadre de vie » dégradés), ils sont classés en niveau ZRR 3 – le plus prioritaire. Si **un des deux blocs est validé**, ils sont classés en niveau ZRR 2. Les restants sont classés en niveau ZRR 1.

Il est possible de faire varier le nombre minimum de critères requis entre les niveaux ZRR 2 et ZRR 3. Par exemple : la règle pour le classement en niveau ZRR 3 pourrait requérir quatre critères de « cadre de vie », et seulement 3 pour le classement en niveau ZRR 2. Du moment que ce dernier

paramètre - le nombre de critères requis pour valider le deuxième bloc – est **inférieur ou égal** à son analogue pour le classement en ZRR 3, la règle de décision reste cohérente dans la gradation du classement : par construction, les communes et EPCI en niveau ZRR 3 remplissent également les conditions pour être classés en niveau ZRR 2, et par extension en ZRR 1. Il y a ainsi une progression logique entre les trois niveaux de priorisation.

Ces variations du nombre de critères requis pour valider le deuxième bloc sont le principal instrument pour gérer la répartition des communes dans les trois niveaux de classement : une valeur élevée de ce paramètre correspond à une contrainte plus stricte, et donc un nombre de communes plus bas dans le niveau concerné, et par corollaire plus haut dans les deux autres niveaux.

2.2.2. Les règles de décision

La partie suivante décrit dans un premier temps les règles de classement à la commune (COMNIV 1 et COMNIV 2) et dans un second temps celles à l'EPCI à fiscalité propre (EPCINIV 1 et EPCINIV 2).

Les règles de décision ont été construites en suivant une logique similaire :

- Niveau 3 : critère de niveau de vie (taux de chômage ou revenu médian moyen par unité de consommation) supérieur/inférieur à la médiane ET X critère(s) secondaire(s) inférieur(s)/supérieur(s) à la médiane ;
- Niveau 2 : critère de niveau de vie (taux de chômage ou revenu médian moyen par unité de consommation) supérieur/inférieur à la médiane OU Y critère(s) secondaire(s) inférieur(s)/supérieur(s) à la médiane (en enlevant les communes de niveau 3) ;
- Niveau 1 : les territoires non classés dans les niveaux 2 et 3.

i. Commune

Les deux règles ci-dessous s'appuient sur la règle COM 2 du classement à la commune de la Partie 1.

Règle COMNIV 1 : 3 critères secondaires de niveau 3 et 3 critères secondaires de niveau 2

- Niveau 3 : taux de chômage supérieur à la médiane ET 3 critère(s) secondaire(s) inférieur(s)/supérieur(s) à la médiane ;
- Niveau 2 : taux de chômage supérieur à la médiane OU 3 critère(s) secondaire(s) inférieur(s)/supérieur(s) à la médiane (en enlevant les communes de niveau 3) ;
- Niveau 1 : les territoires non classés dans les niveaux 2 et 3.

Règle COMNIV 2 : 4 critères secondaires de niveau 3 et 4 critères secondaires de niveau 2

- Niveau 3 : taux de chômage supérieur à la médiane ET 4 critère(s) secondaire(s) inférieur(s)/supérieur(s) à la médiane ;
- Niveau 2 : taux de chômage supérieur à la médiane OU 4 critère(s) secondaire(s) inférieur(s)/supérieur(s) à la médiane (en enlevant les communes de niveau 3) ;
- Niveau 1 : les territoires non classés dans les niveaux 2 et 3.

ii. *EPCI à fiscalité propre*

Les deux règles ci-dessous utilisent le résultat obtenu avec la règle EPCI 2 du classement à l'EPCI de la Partie 1.

Règle EPCINIV 1 : 3 critères secondaires de niveau 3 et 3 critères secondaires de niveau 2

- Niveau 3 : revenu médian par unité de consommation inférieur à la médiane ET 3 critère(s) secondaire(s) inférieur(s)/supérieur(s) à la médiane ;
- Niveau 2 : revenu médian par unité de consommation inférieur OU 3 critère(s) secondaire(s) inférieur(s)/supérieur(s) à la médiane (en enlevant les communes de niveau 3) ;
- Niveau 1 : les territoires non classés dans les niveaux 2 et 3.

Règle EPCINIV 2 : 4 critères secondaires de niveau 3 et 4 critères secondaires de niveau 2

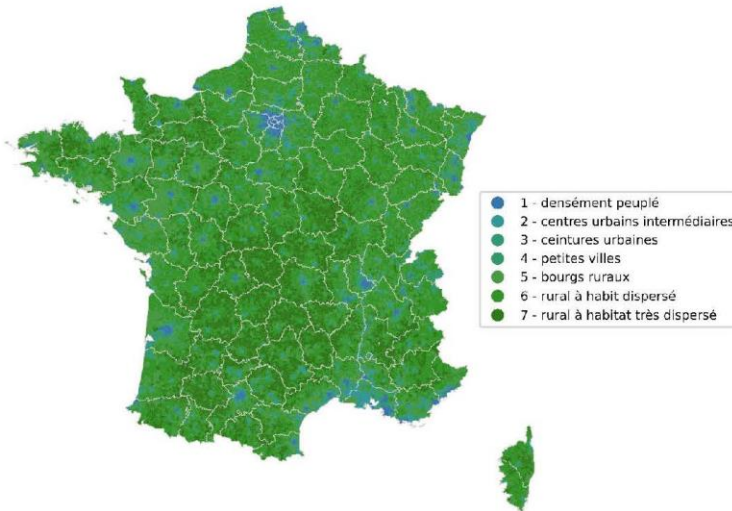
- Niveau 3 : revenu médian par unité de consommation inférieur à la médiane ET 4 critère(s) secondaire(s) inférieur(s)/supérieur(s) à la médiane ;
- Niveau 2 : revenu médian par unité de consommation inférieur OU 4 critère(s) secondaire(s) inférieur(s)/supérieur(s) à la médiane (en enlevant les communes de niveau 3) ;
- Niveau 1 : les territoires non classés dans les niveaux 2 et 3.

Les règles **COMNIV 1** ou **EPCINIV 1** (3 critères secondaires de niveau 3 et 3 critères secondaires de niveau 2) pourraient être retenues car :

- L'utilisation de trois autres critères secondaires pour classer les territoires permet de mieux caractériser la dévitalisation des territoires (cf. Partie 1).
- L'ajout des critères CSP et APL permettent d'être davantage en cohérence avec la demande d'origine issue du rapport d'information de 2019.
- L'ajout d'une contrainte supplémentaire permet d'avoir un nombre plus important de territoires classés en ZRR 3. Ainsi, une telle règle donne l'opportunité d'accentuer l'effort sur un nombre plus important de communes dévitalisées.

Annexes

Annexe 1 : la grille de densité à 7 niveaux



Annexe 2 : La méthodologie détaillée

- Indicateur composite de niveau vie :

L'indicateur composite est construit de la manière suivante : les données de taux de chômage et du taux d'inactivité sont normalisées, leurs valeurs sont toutes ramenées sur une échelle de 0 à 1. Puis l'index est obtenu en prenant le produit de ces valeurs normalisées. Ce produit peut ensuite être lui-même normalisé même cela n'a aucune conséquence statistique.

De la sorte, une forte valeur d'indice représentera un niveau de vie sensiblement dégradé : soit le taux de chômage, soit le taux d'inactivité, soit les deux seront élevés au sein de la commune. À l'inverse une valeur d'indice proche de 0 représentera un niveau de vie relativement élevé. L'avantage de cette construction est que la valeur de l'indice reste porteuse de sens, mais qu'elle peut être déterminée par une plus grande diversité de situations, *i.e.* de combinaisons de valeurs, que si seulement une variable était retenue pour représenter le niveau de vie.

La normalisation entre 0 et 1 des données alloue le même poids au taux de chômage et au taux d'inactivité dans l'indice final. Il serait possible d'allouer des coefficients différents à chacune des variables de l'indice, s'il semblait pertinent que le taux de chômage soit par exemple x fois plus pertinent pour représenter le niveau de vie que le taux d'inactivité. Cette pondération pourrait changer sensiblement les valeurs de l'indice selon les communes. Dans le cas présent, une pondération intuitive (égale) a été retenue, le principal intérêt de l'approche étant la construction de l'indice, et non pas nécessairement la pondération des variables.

EXAMEN EN COMMISSION

(Mercredi 11 janvier 2023)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous allons à présent laisser la parole à Rémy Pointereau pour qu’il nous présente le fruit de ses réflexions destinées à alimenter la future réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR) ; je précise que ces réflexions s’appuient sur les résultats d’une étude que nous avons commandée en juillet dernier et feront l’objet d’un rapport d’information.

Les ZRR ont été créées en 1995 par la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire afin de prendre en compte les difficultés spécifiques liées à l’implantation ou à la reprise d’activités en milieu rural, en ouvrant droit, d’une part, à des exonérations d’impôts et à des allègements de cotisations patronales, d’autre part, à des bonifications de dotations, ainsi qu’à des politiques publiques adaptées aux contraintes de ces territoires.

Elles ont fait l’objet de plusieurs réformes depuis lors, dont la dernière remonte à 2015, qui a conduit à bouleverser profondément les équilibres de nombreux territoires.

En 2019, notre commission avait pris l’initiative d’élaborer un rapport d’information sur les zones de revitalisation rurale, réalisé en commun avec la commission des finances. Les rapporteurs étaient Rémy Pointereau, Bernard Delcros et Frédérique Espagnac. Ce rapport, adopté le 9 octobre 2019, formulait six propositions relatives à l’avenir des ZRR, dont deux relevaient pleinement du champ de compétences de notre commission.

À la suite de ce rapport, le Parlement a voté la prolongation des ZRR jusqu’au 31 décembre 2023, afin de prévoir un temps suffisant pour envisager une réforme de ce dispositif, auquel les élus du bloc communal sont particulièrement attachés.

Depuis 2019, plusieurs rapports ont été publiés sur les ZRR : je pense aux rapports d’inspection et à un rapport remis en avril 2022 à la demande du Premier ministre Jean Castex, sous l’égide de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales Jacqueline Gourault, par les députés Anne Blanc et Jean-Noël Barrot et les sénateurs Bernard Delcros et Frédérique Espagnac.

Aussi, dans la perspective de la prochaine réforme du dispositif, qui devrait être proposée par le Gouvernement dans le courant de l’année 2023, avant l’expiration de la prorogation, pour une application début 2024, nous avons souhaité, avec Didier Mandelli, Rémy Pointereau et Louis-Jean de Nicolaÿ, que le Sénat puisse disposer de son propre diagnostic territorial sur

les fragilités des territoires ruraux et réfléchir à une réforme du dispositif pour mieux l'adapter aux réalités de nos territoires.

Dans cette perspective, nous avons passé un marché public avec un prestataire extérieur, la société Citizing, avec l'appui des services de la questure du Sénat. L'objectif était de tester de façon très concrète deux des six propositions du rapport d'information de notre commission et de la commission des finances réalisé en 2019.

Il s'agissait de la proposition n° 3 issue de ces travaux, qui recommandait une réflexion sur l'échelle d'application des critères fixés par le code général des impôts : l'intercommunalité, la commune ou un régime mixte, et de la proposition n° 4, qui préconisait de réviser les critères pris en compte pour classer les territoires en ZRR ou non, avec un critère principal de densité et six critères secondaires de nature socio-économique.

Il était difficile techniquement de réaliser en interne, au Sénat, les modélisations statistiques nécessaires pour tester ces propositions. À l'été 2022, nous avons donc confié à un cabinet spécialisé le soin d'évaluer les conséquences de ces propositions. Ce dernier nous a rendu son rapport final en décembre 2022, et l'objet de notre réunion est d'en partager les résultats avec vous et d'acter quelques grandes options en vue de la future réforme du dispositif.

Les membres du Bureau ont pu consulter une version provisoire de ce rapport. En résumé, nous sommes très satisfaits du travail réalisé, qui nous permettra d'effectuer les futurs arbitrages politiques nécessaires pour une réforme équitable.

Je précise enfin que nous devons nécessairement prolonger ce travail en engageant une réflexion commune avec la commission des finances sur les dispositifs à adosser au classement ZRR : exonérations fiscales et sociales, dotations, politiques dérogatoires, *etc.*

La présentation du jour par notre collègue Rémy Pointereau marque la fin d'une première étape de réflexion sur les critères de classement, qui devra désormais donner lieu à une large concertation au sein de notre assemblée – dont bien sûr le président du Sénat – ainsi qu'avec les élus locaux.

M. Rémy Pointereau. – Il me revient de vous présenter les grandes lignes de l'étude remise à notre commission relative aux zones de revitalisation rurale.

Cette étude concerne uniquement les critères de classement en ZRR, qui relèvent pleinement de la compétence de notre commission. La question des dispositifs fiscaux, sociaux ou spécifiques à adosser au classement ZRR fera l'objet d'un travail approfondi et spécifique, que nous pourrions reprendre avec nos collègues de la commission des finances. Du fait de son expertise reconnue en matière d'aménagement du territoire, notre

commission aura également toute légitimité pour émettre ses propres propositions.

Mon propos sera organisé en quatre temps. D'abord, je rappellerai les principales caractéristiques des communes classées en ZRR. Ensuite, je vous présenterai les critères statistiques que je vous propose de retenir, après analyse minutieuse de l'étude prospective qui nous a été remise, afin de correspondre aux critères socio-économiques mentionnés dans la proposition n° 4 de notre rapport de 2019. Puis j'évoquerai les principales règles de décision élaborées avec le prestataire pour l'application des critères de classement, c'est-à-dire la méthodologie pour déterminer le nombre total de communes qui pourraient être classées en ZRR, et la question nodale de la maille d'application du dispositif, c'est-à-dire l'échelle territoriale – commune, canton, arrondissement, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) – à laquelle les critères s'appliquent. Enfin, je terminerai en évoquant les règles de décision qui nous permettraient d'ordonner les communes classées en ZRR en trois niveaux de ZRR en fonction de leur degré de fragilité.

Je propose que nous échangions sur ces éléments et que nous évoquions ensemble les prochaines étapes pour valoriser ce travail, sachant que le Gouvernement ambitionne de proposer une réforme des ZRR dans le courant de l'année 2023, pour une application début 2024.

À cet égard, la secrétaire d'État chargée de la ruralité, Dominique Faure, désormais ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, a annoncé le lancement d'une concertation sur les ZRR associant des parlementaires – je n'ai pas été sollicité à ce stade –, des associations d'élus et des représentants du monde économique et associatif. Le préfet François Philizot est chargé de coordonner les travaux et doit remettre ses conclusions dans le courant du mois de janvier.

En tout état de cause, nous disposons désormais de toute la matière suffisante pour évaluer la réforme qui sera proposée par le Gouvernement et, en parallèle ou en complément, pour déposer une proposition de loi visant à rénover les critères et les méthodes de classement des communes en ZRR. Il nous sera loisible d'inscrire le nouveau corpus législatif dédié aux ZRR dans le code général des collectivités territoriales ou dans la loi de 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Actuellement, les ZRR sont définies dans un article du code général des impôts relatif à la cotisation foncière des entreprises. Il restera ensuite à imaginer et à définir précisément les dispositifs à adosser aux ZRR.

Je commencerai par rappeler les principales caractéristiques des communes actuellement classées en ZRR. Elles sont globalement de quatre ordres. Les habitants des communes classées en ZRR sont significativement plus âgés que la population des communes en dehors du dispositif, avec une différence d'âge d'environ huit ans. Ces communes sont également plus

pauvres, plus faiblement peuplées et elles connaissent un taux de chômage plus élevé que les communes du reste du territoire.

Venons-en désormais aux critères statistiques que nous avons retenus avec le cabinet spécialisé pour correspondre aux critères socio-économiques mentionnés dans notre rapport de 2019 avec la commission des finances.

La proposition n° 4 de notre rapport prévoyait de définir six critères au total. Un critère principal de densité démographique, que doit remplir toute commune aspirant à entrer en ZRR, et cinq critères secondaires : le déclin démographique, apprécié sur plusieurs années ; le revenu par habitant ; un indice d'accessibilité aux services publics et privés - nombre d'artisans, de commerçants, d'agriculteurs et de professionnels de santé ; l'âge moyen de la population ; le nombre de logements vacants ; le nombre de bâtiments d'exploitation vacants.

Pour la densité démographique, nous avons fait le choix de ne pas retenir la mesure traditionnelle effectuée par l'Insee, mais plutôt de nous appuyer sur la nouvelle grille communale de densité, qui a été constituée par l'Insee l'an dernier en lien avec les associations d'élus locaux, en particulier l'Association des maires ruraux de France, et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Le but de cette nouvelle définition de la densité est de définir « positivement » et « de façon autonome » les espaces ruraux, et non plus de prendre en compte leur rattachement à un pôle urbain.

La nouvelle grille de densité ainsi établie, qui reprend la méthode développée par l'Union européenne *via* Eurostat, distingue trois types de densité : les communes densément peuplées, les communes de densité intermédiaire et les communes rurales. Des travaux récents ont permis d'affiner et d'enrichir cette grille, qui comporte désormais sept niveaux, afin de différencier les communes intermédiaires et les communes rurales.

Au sein de ces sept niveaux de densité démographique, nous avons donc retenu les trois derniers niveaux, à savoir : les bourgs ruraux, qui englobent environ 5 000 communes ; le rural à habitat dispersé, qui représente 19 000 communes, et le rural à habitat très dispersé, qui regroupe 7 600 communes.

Pour le critère d'évolution de la population, il n'y a pas de difficulté. Il suffit de fixer une période de référence, par exemple une décennie, et de mesurer un taux de variation de la population. Si ce taux est inférieur à un seuil donné, alors la commune sera jugée fragile selon ce critère. Il nous a paru pertinent de retenir la période 2009-2019.

Pour le critère du niveau de vie, les choses sont plus compliquées. Le classement actuel en ZRR est fondé sur l'analyse du revenu par habitant, calculé à l'échelle des EPCI à fiscalité propre, comme tous les autres critères. Or, pour 3 600 communes, il n'est pas possible de disposer du revenu par

habitant du fait de leur taille. L'analyse du revenu médian pour ces communes très peu peuplées conduirait *de facto* à violer le secret fiscal.

Par conséquent, si l'on souhaite conserver un classement à l'échelle des EPCI, il est possible de garder le critère du revenu par habitant. En revanche, si l'on souhaite établir un classement à l'échelle des communes, ce que je vous proposerai tout à l'heure, il faut trouver un autre critère statistique.

Pour les communes, nous avons donc étudié les avantages et les inconvénients de plusieurs critères visant à rendre compte de la situation économique des territoires : le taux de chômage, le taux d'activité ou un indicateur composite plus complexe établi à partir du taux de chômage et du taux d'activité. Nous avons finalement fait le choix de retenir le critère du taux de chômage, qui permet de mesurer efficacement le dynamisme interne d'une commune.

Pour mesurer l'évolution du nombre d'artisans, de commerçants, d'agriculteurs et de professionnels de santé sur le territoire, et ainsi disposer d'un critère de dévitalisation, nous avons examiné l'opportunité de retenir trois critères.

D'abord, l'indicateur d'accessibilité potentielle localisée (APL), établi par le ministère de la santé pour mesurer l'accessibilité aux professionnels de santé sur un territoire donné.

Ensuite, nous avons ajouté un critère fondé sur la décomposition de la population active par catégorie socioprofessionnelle pour retenir les deux catégories qui nous intéressent sur les huit étudiées par l'Insee, à savoir les agriculteurs exploitants, d'une part, et les artisans, commerçants et chefs d'entreprise, d'autre part. Nous avons donc constitué un indicateur qui mesure l'évolution de cette population dans chaque commune.

Enfin, nous avons retenu la définition d'un indicateur relatif au nombre d'équipements par habitant. Ce dernier critère présente l'inconvénient de ne pas faire l'objet de mises à jour régulières, mais sur le fond il est très pertinent pour mesurer la fragilité ou non d'une commune.

Je poursuis avec l'âge moyen de la population. Pour ce critère, il n'y a pas de difficulté, il suffit d'utiliser l'âge déclaré auprès de l'Insee.

Je termine avec les deux derniers critères. Pour le taux de vacance des logements, il existe un indicateur suivi par l'Insee, ce qui est parfait. En revanche, nous avons dû renoncer à établir un critère relatif aux bâtiments d'exploitation vacants, car ce type de donnée n'existe pas de façon unifiée à l'échelle nationale pour toutes les communes.

Au total, pour le classement en ZRR, je vous propose que soient pris en compte huit critères : un critère principal de densité démographique et sept critères secondaires renseignant sur les dynamiques internes aux communes et aux EPCI.

J'en viens maintenant aux règles de décision que nous avons envisagées dans le cadre de l'étude exploratoire. Il s'agit, d'une part, de définir des seuils propres à chaque critère et, d'autre part, de déterminer une règle de combinaison des critères.

Pour la question des seuils, nous avons retenu la notion de médiane, qui est la plus intéressante d'un point de vue statistique, en ce qu'elle partage une série de données en deux moitiés, et constitue un indicateur de tendance centrale moins sensible aux extrêmes que la moyenne. Une commune ou un EPCI remplit un critère si la valeur qu'elle présente pour ce critère est inférieure ou supérieure, selon les critères, à la valeur médiane constatée pour toutes les communes ou tous les EPCI de France.

Pour les règles de décision, nous avons regroupé les arbitrages à effectuer en deux « arbres de décision ».

Dans la première solution, pour être classée en ZRR, une commune doit remplir le critère de densité et le critère de taux de chômage, ou trois autres critères. Cette règle de décision pourrait conduire à classer en ZRR près de 24 000 communes. J'indique qu'en définitive, sortir du classement ZRR est un signal positif.

Dans la seconde solution, pour être classée en ZRR, une commune doit remplir le critère de densité et le critère de taux de chômage, ou quatre autres critères. Cette règle de décision conduit à classer en ZRR un peu plus de 19 000 communes, contre un peu moins de 18 000 actuellement.

Voilà les évolutions possibles si l'on applique ces critères de classement à l'échelle de la commune. Maintenant, si l'on décline les deux mêmes options à l'échelle non plus de la commune, mais du périmètre actuel des EPCI à fiscalité propre, les résultats seraient moins favorables : 20 000 communes seraient classées avec la première solution et 17 500 communes seraient classées avec la seconde.

J'observe que la seconde option, qui nécessite qu'une commune remplisse le critère de densité et le critère de taux de chômage ou quatre autres critères, permet de cibler finement les fragilités des territoires, puisque nous prenons en compte un critère supplémentaire par rapport à la première option.

Pour rappel, seules 13 900 communes répondent actuellement aux critères de classement ZRR tels que définis lors de la dernière réforme de 2015. Les options présentées permettent d'augmenter ce nombre dans une fourchette comprise entre 19 000 et 24 000, tout en restant raisonnable.

J'en arrive à la question de la maille d'application du dispositif.

Les derniers rapports publiés sur le sujet, notamment par l'Association des maires de France, mettent en avant l'idée d'opter pour une application des critères à l'échelle communale. De mon côté, j'ai toujours été dubitatif quant à l'idée de prendre en compte l'échelle des EPCI, compte

tenu des intercommunalités « XXL » que nous rencontrons de plus en plus dans les territoires ruraux, et qui ont tendance à dissimuler de fortes disparités internes entre les communes.

Je l'avais déjà annoncé en 2019 et j'avais souhaité en faire un point important du rapport d'information que j'avais rendu avec Bernard Delcros et Frédérique Espagnac. C'est pourquoi je propose à la commission que le classement en ZRR s'effectue désormais par l'application des critères à la maille des communes.

Ce serait là une véritable évolution, voire une petite révolution, puisque le classement ZRR n'a jamais été appliqué à l'échelle communale, contrairement à ce que j'ai pu lire ou entendre ici ou là. Auparavant, on considérait les cantons, les arrondissements ou les EPCI. Mais jamais les critères n'ont été appliqués uniquement à l'échelle des communes.

Nous avons envisagé de maintenir le classement à l'échelle de l'EPCI, tout en instaurant une règle d'ajustement du type « si la moitié des communes membres d'un EPCI répondent aux critères de classement, alors l'ensemble de l'EPCI bascule en ZRR ». Nous avons écarté cette option pour deux raisons. Tout d'abord parce qu'elle ajoute un étage de complexité dans un système déjà complexe par ailleurs. Ensuite, cela conduit à un classement moins fin, car des communes qui, prises isolément, ne répondraient pas aux critères de classement pourraient être classées en ZRR. À l'inverse, des communes qui, individuellement, rempliraient les critères d'éligibilité seraient écartées du zonage dès lors qu'elles appartiennent à un EPCI non ZRR. Ce serait donc manquer l'objectif d'efficacité que nous recherchons.

Il me semble qu'il est désormais opportun de procéder à cette évolution et de passer à la maille communale. Nous sommes particulièrement légitimes, au Sénat, pour le faire. Cette évolution me semble d'autant plus logique que de très nombreux dispositifs budgétaires et fiscaux et politiques publiques sont adossés à ce classement et s'adressent directement aux communes, par exemple : l'éligibilité au fonds de compensation de la TVA pour les communes qui réalisent des investissements immobiliers destinés à l'installation de professionnels de santé, l'assouplissement des règles de création des officines de pharmacie et, bien sûr, les exonérations d'impôts réalisées sur des recettes fiscales communales - et la liste est encore longue.

Enfin, je terminerai en évoquant les règles de décision qui nous permettraient de classer les communes ZRR en trois niveaux en fonction de leurs fragilités, conformément à l'une des propositions que nous avons formulées en 2019.

Une fois le nombre total de communes classées en ZRR déterminé, nous devons répartir ces communes en deux ou trois niveaux de fragilité pour, dans un second temps, ce qui n'était pas l'objet de la mission confiée au prestataire, décliner les dispositifs fiscaux et budgétaires ainsi que les

politiques publiques à mettre en œuvre pour répondre aux fragilités des communes concernées.

Nous avons retenu comme hypothèse de travail, dans le cadre de l'étude exploratoire, une règle de décision proche de celle élaborée pour le classement en ZRR. La règle présente un certain degré de complexité, mais elle découle de notre volonté d'être équitable et de limiter les effets de bord. Pour résumer : plus une commune classée en ZRR remplit de critères, plus son niveau de classement sera prioritaire.

Avant nos échanges, je voudrais répondre par anticipation à une critique qui ne manquera pas de nous être opposée : le dispositif que nous proposons serait trop compliqué et les critères trop nombreux.

En premier lieu, je répondrai que ce dispositif a l'inconvénient de son avantage : il permet d'appréhender très finement et objectivement la situation des communes rurales, et de prendre en compte de façon très précise leurs caractéristiques et leurs fragilités. La complexité du système est nécessaire si l'on veut être précis et fin. Nous pouvons l'atténuer en prévoyant une révision régulière du classement, tous les six ans par exemple, lors de chaque renouvellement des conseils municipaux, pour assurer une visibilité aux équipes municipales et aux acteurs économiques.

Ensuite, je répondrai que dix zonages actifs existent aujourd'hui en France, dont neuf ont été créés entre 1995 et 2020. En 2019, plus de 21 000 communes bénéficiaient d'un ou plusieurs zonages, dont chacun reposait sur des critères spécifiques, à des échelles de classement différentes, alors même qu'ils répondaient à des finalités et des objectifs parfois proches. Dès lors, le zonage ZRR que nous proposons, fondé sur des critères multiples, pourrait constituer un zonage intégrateur, qui viendrait absorber et se substituer à des zonages existants, dans une logique d'efficacité, de lisibilité et de cohérence.

Enfin, je répondrai que le classement actuel, qui repose uniquement sur la densité et le revenu médian, présente des inconvénients majeurs. Sont aujourd'hui classés en ZRR les EPCI dont la densité démographique et le revenu médian sont tous deux en dessous des seuils retenus. Or on observe que de nombreuses communes sont juste au-dessus du seuil de densité, mais significativement en dessous du seuil de revenu, alors que certains EPCI sont au-dessus du seuil de revenu, mais très en dessous du seuil de densité.

Dès lors, ne retenir que ces deux critères concomitants peut entraîner des situations injustes : une commune très largement en dessous du seuil de revenu, mais à peine au-dessus du seuil de densité, ne peut bénéficier du dispositif, et inversement.

Par ailleurs, du fait de la variation des périmètres intercommunaux d'un mandat à l'autre, des EPCI peuvent entrer ou sortir du dispositif, alors même que la situation des communes membres n'a pas évolué.

Je vous propose de valider aujourd'hui les critères statistiques correspondant aux critères socio-économiques de notre rapport de 2019, mais aussi l'application du classement à l'échelle des communes et non plus des intercommunalités. Ce serait là une évolution majeure du dispositif ; le Sénat a toute la légitimité requise pour la proposer. Je vous propose également de valider une cible comprise entre 19 000 et 24 000 communes classées en ZRR et, enfin, de retenir une ventilation à trois niveaux visant à placer dans le niveau 3, regroupant les communes les plus fragiles, un nombre relativement faible de communes, afin de concentrer les principaux dispositifs de soutien dans ces communes et de pouvoir les évaluer. Au total, nous parviendrons ainsi à un zonage plus juste et mieux ciblé.

Pour la suite, j'ai besoin de votre avis sur la méthode : comment mener les concertations avec les associations d'élus locaux, et quelle stratégie définir par rapport au Gouvernement ?

M. Jean-François Longeot, président. – Merci à Rémy Pointereau pour ce travail complexe, mais nécessaire, pour répondre aux attentes fortes des élus locaux, qui porte sur le cœur des missions de notre commission en matière d'aménagement du territoire.

M. Didier Mandelli. – Concernant la suite à donner à l'étude exploratoire, il me semble que le travail du Gouvernement s'en trouve considérablement facilité ! La prochaine étape est simple : il convient de trouver un débouché législatif au plus vite.

Mme Angèle Prévaille. – Merci pour tout le travail accompli. On voit bien que les conditions socio-économiques évoluent au sein des territoires ruraux ; je m'interroge sur la pertinence du taux de chômage comme critère de santé économique. Ainsi, dans mon département, des postes ne trouvent pas preneurs, dans tous les corps de métier, au-delà du secteur médical : cela illustre les problèmes d'attractivité du territoire plutôt que sa santé économique.

M. Gérard Lahellec. – Dans les Côtes-d'Armor, on est passé en trois ans de vingt-neuf à huit intercommunalités. En effet, la nouvelle échelle ne permet pas la prise en compte des spécificités de chaque commune ; nombreuses sont celles qui le regrettent, au-delà de la définition des ZRR. Je salue en tout cas l'idée de retenir l'échelle communale pour le zonage, quand bien même elle ne s'inscrit pas, à première vue, dans l'air du temps !

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je félicite à mon tour Rémy Pointereau pour ce travail très intéressant, dans la lignée des travaux de notre délégation aux entreprises sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Quant au nombre de critères à retenir, je sais par expérience qu'il convient souvent de l'accroître un peu, tout en précisant certains d'entre eux, notamment ceux qui mesurent l'activité économique. Je m'interroge également sur la suite qui pourra être donnée à cette étude exploratoire.

M. Rémy Pointereau. – Merci pour vos remarques, qui témoignent d'un large consensus entre nous sur cette question.

Mme Marie-Claude Varailas. – Je partage complètement vos orientations.

Que pouvez-vous nous dire sur les classements en zone d'intervention prioritaire (ZIP) ? Comment les articulez-vous avec les ZRR ? C'est important au regard des questions relatives à la désertification médicale.

M. Rémy Pointereau. – Je pense que les critères retenus pourraient conduire à une fusion des deux classements. Les communes classées en ZRR correspondront logiquement aux déserts médicaux.

M. Didier Mandelli. – Y a-t-il des mesures spécifiques pour les outre-mer ?

M. Rémy Pointereau. – Les communes ultramarines relèvent d'un autre régime, celui des zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG), en application de l'article 19 de la loi de finances pour 2019.

Mme Christine Herzog. – Les départements frontaliers seront vraisemblablement moins concernés par ce zonage des ZRR en métropole.

La commission adopte le rapport d'information ainsi que ses recommandations et en autorise la publication.