



ACTUALITÉ



JURIDIQUE



PRATIQUE



COMMUNAUTÉ



SERVICES



ACCUEIL > CLUB FINANCES > ACTUALITÉS FINANCES > TOUTE L'ACTU FINANCES > ACTUALITÉ CLUB FINANCES > Les conséquences financières de la prolongation des ZRR

AMÉNAGEMENT RURAL

Les conséquences financières de la prolongation des ZRR

Publié le 20/01/2020 • Par Fabian Meynard • dans : [Actualité Club finances](#), [France](#)

Jenifoto - Adobestock

Le 20 septembre 2019 à Eppe-Sauvage (Nord) le Gouvernement

présentait son plan « Nos campagnes, territoires d'avenir ». Dans ce cadre, Édouard Philippe, répondant ainsi à l'inquiétude manifestée par plusieurs Maires ruraux, annonçait la prolongation du dispositif ZRR (Zones de Revitalisation Rurale) pour les 4 074 communes qui devaient en sortir au 30 juin 2020, et ce jusqu'au 31 décembre 2020.



MA GAZETTE



Sélectionnez vos thèmes et créez votre newsletter personnalisée

La réponse du gouvernement ne correspond qu'en partie aux recommandations formulées par le rapport d'information enregistré

à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2019 et rédigé par les sénateurs M. Bernard DELCROS, Mme Frédérique ESPAGNAC et M. Rémy POINTEREAU, au nom de la commission des finances et de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur l'avenir des zones de revitalisation rurale. En effet, ledit rapport, lui aussi favorable à une prorogation du dispositif ZRR pour les communes sortantes, proposait de « *maintenir l'ensemble des communes sortantes au 1^{er} juillet 2020 pour une période transitoire allant jusqu'au 31 décembre 2021 (...)* » et « *maintenir à droit constant l'ensemble des dispositifs en vigueur dans les ZRR, en particulier les exonérations fiscales, jusqu'au 31 décembre 2021* ».

Une proposition sénatoriale, visant donc à proroger le dispositif actuel jusqu'au 31 décembre 2021 et non jusqu'au 31 décembre 2020 comme annoncé par le Gouvernement ... proposition finalement non retenue par la Loi de Finances pour 2020.

L'occasion ici de se demander pourquoi plus de 4 000 communes vont sortir du dispositif ZRR au 31 décembre prochain et quelles en sont les conséquences pour ces dernières ?

La réforme ZRR : Un chantier lancé en 2015 ... mais ébranlé par la recomposition des territoires intercommunaux en 2017

Les ZRR (Zones de Revitalisation Rurale) ont été créées en 1995 par l'article 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (OADT). Ce dispositif vise à reconnaître les spécificités des territoires ruraux les plus fragiles à commencer par les communes les plus vieillissantes démographiquement, celles où les niveaux de revenus sont les plus

faibles ou encore les communes isolées géographiquement (territoires insulaires ou de montagne), l'essence même du dispositif étant de soutenir des parties du territoire national progressivement vidées de leurs habitants et de leurs emplois par le phénomène de métropolisation. La contrepartie de ce classement en ZRR est pour les territoires concernés de devenir des zones d'octroi d'avantages fiscaux voire sociaux pour les entreprises qui font le choix de s'y installer. Ainsi, en permettant des exonérations fiscales et sociales spécifiques, la disposition des ZRR favorise le maintien et le développement d'un maillage de TPE et de PME sur les territoires concernés et la préservation de l'emploi en milieu rural.

Le succès des ZRR se traduisait en 2014 au travers des chiffres suivants : Les ZRR couvraient 14 691 communes, soit environ 40% du total des communes françaises et 6 millions d'habitants essentiellement réparties du Nord-Est au Sud-ouest de la France métropolitaine. Les communes de moins de 250 habitants représentaient alors 55% des communes classées en ZRR.

Un succès à la hauteur des besoins mais qui souffrait d'une complexité qu'une réforme de 2015 a eu l'ambition de simplifier. En effet, le zonage en ZRR obéissait aux trois critères fixés par l'article 52 de la loi OADT et modifiés dans le cadre de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux : un critère de faible densité, selon des seuils fixés par décret et appréciés à l'échelle de l'EPCI, du canton ou de l'arrondissement ; un 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 ; et un critère institutionnel, imposant à la commune souhaitant être classée d'être membre d'un EPCI à

fiscalité propre, afin d'encourager le développement de l'intercommunalité. En outre, l'article 1465 A du CGI prévoit que les EPCI à fiscalité propre dont au moins 50 % de la population était incluse en ZRR en application des critères susmentionnés étaient inclus dans ces zones pour l'ensemble de leur périmètre.

Des critères qui ont conduit à une augmentation quasi-continue du nombre de communes classées en ZRR ce qui n'a pas été sans poser certains problèmes. D'où la volonté de conduire une réforme globale et simplificatrice du dispositif plutôt qu'ajuster des seuils d'éligibilité perfectibles et complexes.

La réforme de 2015 a donc consisté à prolonger jusqu'au 31 décembre 2020 l'exonération d'impôt sur les bénéfices en faveur des entreprises créées dans les ZRR, qui arrivait à échéance le 31 décembre 2015, à réformer les critères de classement et à stabiliser le nombre de communes classées (autour de 14 000 environ).

Désormais, outre le fait que la réforme de 2015 retient uniquement l'échelon intercommunal comme maille territoriale de référence pour le classement en ZRR, cette dernière ne retient, par ailleurs, plus que deux critères (devant être remplis simultanément) pour que les communes d'un EPCI à fiscalité propre puissent être classées en ZRR :

- La densité démographique de l'EPCI doit être inférieure ou égale à la densité médiane nationale des EPCI métropolitains (seuil de 63 hab. / km² pour le critère de densité démographique utilisé pour le classement réalisé au 1^{er} juillet 2017) ;

- Le revenu médian des habitants de l'EPCI doit être inférieur ou égal à la médiane des revenus médians des habitants des EPCI métropolitains (seuil de 19 111 € pour le critère de la médiane des revenus médians utilisé pour le classement réalisé au 1^{er} juillet 2017).

Des nouveaux critères qui permettaient de stabiliser le nombre de communes éligibles aux ZRR selon le classement fait au 1^{er} juillet 2017 à 13 890 (contre 14 691 communes en 2014) ... sauf que le Gouvernement n'avait pas correctement anticipé, selon le rapport du 09 octobre 2019 portant « *sur l'avenir des zones de revitalisation rurale* » l'effet des reconfigurations intercommunales intervenues au 1^{er} janvier 2017. En effet, selon le rapport ici cité, les reconfigurations de périmètres des EPCI à fiscalité propre (processus d'extension, de fusion, ...) ont dans un certain nombre de cas conduit des communes rurales et fragilisées à sortir des périmètres ZRR. Ainsi le rapport sénatorial relève-t-il que « *plus de 250 EPCI à fiscalité propre comprennent entre 1 et 114 communes sortantes* ». Au total, selon les sénateurs rédacteurs du rapport « *21 EPCI ont au moins 40 communes sortantes, soit près de 10 % des EPCI* » auxquels il faut ajouter « *45 EPCI dits XXL, qui représentent 18 % des EPCI ayant des communes devenant non classées* », « *les mouvements d'entrée (communes classées qui ne l'étaient pas précédemment) et de sortie (communes qui étaient classées et qui ne le sont plus)* » visant « *près de 30 % des communes concernées* ».

Des statistiques qui conduisent à ce que « *à l'issue de la réforme de 2015, entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2017* :

- *13 890 communes sont classées, dont 10 211 communes qui*

restent classées et 3 679 communes, non classées en 2014, qui entrent en ZRR ;

- *4 074 communes perdent le bénéfice du classement car elles ne répondent pas aux nouveaux critères, dont plus de 1 000 communes de montagne. »*

Au final, malgré une relative stabilité du nombre de communes restant classées ZRR, plus de 4000 communes sortent en réalité du dispositif au bénéfice de nouvelles communes éligibles. Des mouvements « gagnants / perdants » suscitant « *beaucoup d'incompréhensions et de frustrations* ».

La loi de finances pour 2020 : Une ultime prorogation avant le grand saut pour plus de 4000 communes au 1^{er} janvier 2021

Si la réforme de 2015 n'avait initialement pas été accompagnée d'une période transitoire pour les 4 074 communes concernées par une sortie du dispositif ZRR, ce défaut de transition a rapidement été corrigé par deux évolutions législatives, ce afin de minimiser l'impact de ladite sortie pour les communes concernées :

- La loi du 28 décembre 2016 dite « Montagne II » a ainsi prévu la possibilité pour les communes de montagne sortant de la liste du classement en ZRR au 1^{er} juillet 2017 de continuer à bénéficier des effets du dispositif pendant une période transitoire de trois ans jusqu'au 30 juin 2020. Ont été concernées par cette période de transition 1 011 communes de montagne continuant de bénéficier des effets du classement et ce bien que n'étant plus formellement classées et 45

communes des départements d'outre-mer ;

- Ce 1^{er} dispositif transitoire a été complété par la loi du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 qui a prévu un mécanisme similaire pour les communes sortantes du classement en ZRR le 1^{er} juillet 2017 auxquelles le dispositif de la loi « Montagne II » n'était pas applicable, afin qu'elles puissent continuer à bénéficier des effets du dispositif pendant une période transitoire allant, là aussi, jusqu'au 30 juin 2020.

Deux dispositifs transitoires qui ont conduit les communes « bénéficiaires » du dispositif ZRR a passé de 13 890 à 17 964, soit 50% des communes françaises, pendant la période transitoire ... laquelle se termine le 30 juin 2020 !

Une date « couperet » qu'une fois de plus, certains parlementaires dont les rédacteurs du rapport déposé le 09 octobre 2019 au Sénat, ont demandé de repousser une « *nième* » fois et ce jusqu'au 31 décembre 2021 avec la volonté concomitante de voir le Gouvernement proposer et construire un « *zonage mieux ciblé et plus efficace pour la ruralité* ». Un souhait formalisé par le dépôt d'un amendement le 06 décembre 2019 par le sénateur Bernard DELCROS (UDI Cantal), rapporteur spécial de la commission des finances, et ce dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2020.

Un appel relayé par nombre d'élus locaux et associations d'élus tirant la « sonnette d'alarme » quant aux conséquences non négligeables que représenteraient pour certaines communes rurales la perte du classement ZRR ... mais un appel non entendu (ou que partiellement entendu) par le Gouvernement et la majorité

parlementaire qui ont repoussé de 6 mois seulement la date de sortie du dispositif ZRR pour les 4 074 communes concernées. Ainsi l'article 127 de la loi de finances pour 2020 (LOI n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 promulguée au JORF du 29 décembre 2019) remplace-t-il la date du « 30 juin 2020 » par la date du « 31 décembre 2020 » tant pour les communes de montagne que pour les autres communes concernées par la sortie du dispositif.

La sortie de plus de 4000 communes du dispositif ZRR d'ici la fin de l'année semble donc désormais irrémédiable. Mais pour quelles conséquences ?

Quelles conséquences de la sortie du dispositif ZRR ? Panel des avantages « perdus »

Dès le départ, en 1995, le classement en ZRR a été associé à la volonté d'adapter sur les communes concernées le niveau de la fiscalité pour favoriser le développement de territoires moins bien dotés en services, tant publics que privés et dont la faible densité de population a des conséquences importantes sur le niveau d'activité. Les exonérations fiscales accordées dans le cadre des ZRR ont ainsi permis d'apporter un soutien transversal à l'économie et de maintenir un maillage indispensable à la vitalité des territoires ruraux, sachant que le tissu de services visé par le dispositif concerne tout autant l'offre de soins, les commerces de proximité que les entreprises artisanales.

Des avantages que perdront au 1^{er} janvier 2021 les 4 074 communes sortant du dispositif des ZRR. Ainsi, les principales mesures d'exonérations fiscales et sociales applicables en « zones

de revitalisation rurale » dont ne bénéficieront plus les entreprises qui s'implanteront, à l'avenir, sur les 4 074 communes sortant du dispositif ZRR sont notamment les suivantes (cf Annexe 1 du rapport sénatorial du 09 octobre 2019 sur l'avenir des zones de revitalisation rurale) :

- Exonération totale d'IR (impôt sur le revenu) et IS (impôt sur les sociétés) pendant 5 ans puis dégressive pendant les 3 années suivantes, pour les entreprises créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2020 exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale ou professionnelle, professions libérales, charges ou officines (incidences budgétaires jusqu'en 2028 – « 5 ans + 3 ans » – pour les exonérations démarrant en 2020).
- Exonération de CFE pendant 5 ans pour extension ou création d'activités industrielles, création d'activités artisanales ou commerciales. Cadre élargi dans le cas des communes de moins de 2 000 habitants et pour les professions libérales, sur délibération (possibilité pour les communes et EPCI à fiscalité propre d'exonérer de CFE pour une durée comprise entre 2 et 5 ans dans le secteur médical et vétérinaires notamment en vue de lutter contre les déserts médicaux). Extension à la CVAE des exonérations applicables à la CFE.
- Exonération de la part État de DMT0 (soit une exonération de 2 points des droits d'enregistrement) pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèle, sous condition d'un engagement de maintien de l'activité pour une durée minimale de 5 ans.

- Bénéfice d'une taxe de publicité foncière ou d'un droit d'enregistrement au taux réduit de 0,70% pour les acquisitions d'immeubles ruraux par les agriculteurs bénéficiaires des aides à l'installation des jeunes agriculteurs.
- Possibilité pour les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre d'exonérer de TFPB (entreprises), pour une durée entre 2 et 5 ans.
- Possibilité pour les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre d'exonérer, sur délibération, pendant 15 ans de taxe foncière sur les propriétés bâties les logements locatifs acquis et améliorés avec l'aide financière de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).
- Possibilité pour les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre d'exonérer, sur délibération, de taxe foncière sur les propriétés bâties (structures de tourisme) : les hôtels, les locaux classés meublés de tourisme, les chambres d'hôtes.

Des avantages « perdus » qui complètent ceux, désormais anciens et dont l'efficacité fait débat, en matière d'exonération de cotisations patronales prévues par les articles L 241-19 et L 241-20 du code de la sécurité sociale, ouvert aux entreprises du secteur privé employant 50 personnes au plus (activités artisanales, industrielles, commerciales, libérales ou agricoles), et aux organismes d'intérêt général (OIG) notamment pour ceux ayant leur siège en ZRR avant le 1er novembre 2007.

Autant d'avantages disparaissant (et bien d'autres encore : coefficient multiplicateur pour la fraction « bourg-centre » de la DSR, éligibilité au FCTVA des investissements immobiliers réalisés par

les communes et EPCI en ZRR pour favoriser l'installation des professionnels de santé ...) pour les territoires ruraux « perdant » le statut de ZRR, que le Gouvernement serait bien inspiré d'évaluer, voire de corriger dans certains cas (avant le 31 décembre 2020), s'il ne veut pas que la marche à descendre par les 4 074 communes concernées ne soit trop haute et ne finisse par les faire trébucher voire chuter financièrement ou en termes d'attractivité sociale et économique !

THÈMES ABORDÉS

Aménagement rural

Finances locales



La Région
Auvergne-Rhône-Alpes



Plus
d'infos
ici

ÉLUS LOCAUX,
mobilisez-vous
et candidatez !

La Région souhaite ouvrir des points
de vente de titres des réseaux
de transport régionaux.



RÉAGIR À CET ARTICLE

MarchésOnline.com LE CHEMIN TOUT TRACÉ VERS LA RÉUSSITE DE VOS MARCHÉS

Pour accéder à nos services, souscrivez au
Pack Marchés Online

E-FOURNISSEURS

PUBLICITE

DÉMAT[®] À L'ACTE

E-CONTACTS

DATALAB MARCHÉS

NOS SERVICES



**Ingénieur des
systèmes
d'information et de
communication –
juin 2020**

Catégorie ,

[Préparer ce concours](#) ➤



LES ÉVÉNEMENTS
la Gazette

26 PARIS
MAR 7^{ème} FORUM
DES ACHETEURS
PUBLICS

Information &
inscription



LES FORMATIONS
la Gazette

17 Smart building :
MAR mener un projet
de bâtiment
intelligent (1 jours)

Information &
inscription



Educateur spécialisé – octobre 2020

Catégorie ,

[Préparer ce concours >](#)

Conseiller en économie sociale et familiale – octobre 2020

Catégorie ,

[Préparer ce concours >](#)

14  PARIS

MAI 3èmes Assises de la dématisation

Information &
inscription



26  PARIS

MAR 7ème FORUM DES ACHETEURS PUBLICS

Information &
inscription



30 Cycle Gestion de **MAR** l'eau (4 jours)

Information &
inscription



30 GEMAPI : mettre **MAR** en œuvre la réforme avant fin 2020 (1 jours)

Information &
inscription



Club Finances

■
■

Contenus et services dédiés aux professionnels des finances locales

Offre d'abonnement

1 accès :

Abonnez-vous et accédez à l'intégralité des contenus et services

JE M'ABONNE

Offre multi accès sur mesure

:

Abonnez plusieurs personnes de votre service et profitez de tarifs dégressifs

JE M'ABONNE

Suivez la Gazette



Une marque du groupe
INFOPRO
digital

Tout savoir sur la Gazette

[Contacts](#)

[Mentions légales](#)

[RGPD](#)

[Licence numérique multi-utilisateurs](#)