



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 14-087/14-026B/01

N° 009613-01

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

MINISTÈRE DES AFFAIRES
SOCIALES ET DE LA SANTÉ

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX

INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

N°14-041

N° 2014-031R

<p>EVALUATION DU DISPOSITIF DE REVITALISATION RURALE (ZRR)</p>
--

RAPPORT PRÉSENTÉ PAR :

Catherine FERRIER, Pierre RENAUD,
Membres de l'Inspection générale de
l'administration

Patrick LABIA,
Membre du Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Thierry BERLIZOT,
Membre du Conseil général de l'agriculture, de
l'alimentation et des espaces ruraux

Marie MOREL
Membre de l'Inspection générale des affaires
sociales

- JUILLET 2014 -

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Les missionnés se sont attachés à limiter le nombre de leurs recommandations, entre lesquelles de ce fait il n'y a pas lieu de donner un rang de priorité

- RECOMMANDATION N°1 : MALGRE LA BAISSSE GENERALE DES DOTATIONS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES, IL EST NECESSAIRE DE SANCTUARISER LES DOTATIONS DESTINEES A ASSURER LA PEREQUATION VERTICALE AU BENEFICE DES COMMUNES RURALES POUR DONNER A CETTE POLITIQUE DE SOLIDARITE NATIONALE UNE PLUS GRANDE VISIBILITE. 54
- RECOMMANDATION N°2 : REGROUPER (A COUT CONSTANT) DANS LA DOTATION D'EQUIPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX (DETR) DES FINANCEMENTS DE POLITIQUES SECTORIELLES POUR CONSTITUER UN FONDS UNIQUE A GESTION DECONCENTREE DONT LA DOTATION DE DEPART POURRAIT S'ELEVER A 1Md€. 55
- RECOMMANDATION N°3 : PRORoger, A COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2015 ET POUR UNE PERIODE D'AU MOINS 3 ANS, LE DISPOSITIF D'EXONERATION SUR LES BENEFICES (ARTICLE 44 QUINDECIES DU CGI) ET L'EXONERATION DE PLEIN DROIT DE LA CONTRIBUTION ECONOMIQUE TERRITORIALE (ARTICLE 1465 A DU CGI), MAINTENIR L'ENSEMBLE DU DISPOSITIF D'EXONERATIONS FACULTATIVES DE FISCALITE LOCALE ATTACHEES AUX ZRR. 56
- RECOMMANDATION N°4 : SUPPRIMER L'EXONERATION POUR EMBAUCHES EN ZRR, D'UNE EFFICACITE ECONOMIQUE TRES RELATIVE COMPTE TENU DES DISPOSITIFS GENERAUX D'ABAISSMENT DU COUT DU TRAVAIL. 56
- RECOMMANDATION N°5 : DEUX SCENARIOS SONT PROPOSES CONCERNANT L'EXONERATION OIG :
- L'EXTINCTION NATURELLE DE LA MESURE, COUPLEE AU RESSERREMENT DU NOMBRE DE SES BENEFICIAIRES,
- LA SUPPRESSION DE L'EXONERATION SUR 3 ANS PAR PALIERS SUCCESSIFS ET SON REMPLACEMENT PAR UN ALIGNEMENT SUR L'ALLEGEMENT GENERAL D'ICI LE 31 DECEMBRE 2018. 59
- RECOMMANDATION N°6 : ARRETER LE ZONAGE DE REVITALISATION RURALE AU NIVEAU DES COMMUNAUTES DE COMMUNES, EMPORTANT LE CLASSEMENT DE TOUTES LES COMMUNES MEMBRES, SUR LA BASE DU CRITERE DE DENSITE DEMOGRAPHIQUE PONDERE PAR LE POTENTIEL FISCAL ; DEFINIR CES SEUILS AFIN DE LIMITER LE NOMBRE DE COMMUNES REGROUPEES BENEFICIAIRES A 10 000. 60
- RECOMMANDATION N°7 : CONDUIRE DES INVESTIGATIONS JURIDIQUES APPROFONDIES POUR RECENSER LES FACTEURS DE BLOCAGE OBSERVES EN ZRR A LA CREATION D'ACTIVITES, NOTAMMENT CEUX LIES AUX ENJEUX ECOLOGIQUES, ETUDIER LES ADAPTATIONS POSSIBLES EN PRENANT EN COMPTE L'APPORT DES ZRR A LA QUALITE GLOBALE DE L'ENVIRONNEMENT. 61

3.2.3. Deux scénarios sont proposés pour l'exonération dont bénéficient les OIG au titre des contrats conclus avant novembre 2007

L'instauration de l'exonération en faveur des OIG n'a pas eu globalement tous les effets escomptés en termes de création d'emploi. Toutefois, à l'heure actuelle, compte tenu de sa concentration, elle permet aux établissements bénéficiaires d'équilibrer leur budget et peut être regardée comme contribuant indirectement au maintien des emplois. En tout état de cause, son coût en 2014 sera inférieur à 134,6M€ (montant 2013), compte tenu des dernières mesures qui en limitent la portée.

Cependant, cette exonération pose quatre séries de problèmes :

- l'objectif initial du législateur était d'abord de favoriser la création de l'emploi ;
- s'agissant de bénéficiaires qui dépendent de financements publics, elle s'assimile à un transfert de charges au détriment du budget général ;
- son application rétroactive aux contrats en stock ne s'est pas faite de manière équitable ;
- elle fait peser une insécurité pour les structures concernées puisqu'elle est conditionnée au classement en ZRR de leur commune d'implantation, classement qui est appelé à évoluer.

Dès lors, la question est de savoir quelles conséquences aurait sa suppression en particulier dans les départements qui concentrent les effectifs exonérés les plus importants. A cet égard, les perspectives sont très différentes selon le type de bénéficiaires :

- s'agissant des petites structures dont on a vu que les salaires sont majoritairement inférieurs à 1,5 SMIC, l'allègement général de charges sociales pourrait être mobilisé pour leurs contrats de droit privé ;
- en revanche, le manque à gagner serait plus significatif pour les OIG du secteur médico-social, qui sont les plus importants bénéficiaires de la mesure et dont les contrats de droit public ne sont pas éligibles à l'allègement général.

Ces considérations ont conduit la mission à envisager un scénario consistant à préserver, au nom de la solidarité territoriale, les montants consacrés actuellement aux OIG mais à en confier la répartition à leurs différents financeurs.

Bien que séduisante, cette option n'a pas été retenue par la mission compte tenu de la complexité de sa mise en œuvre.

Aussi, la mission a-t-elle privilégié les deux scénarios suivants.

➤ **Scénario 1 : Une extinction naturelle du dispositif**

La première option consiste à laisser le dispositif s'éteindre naturellement à la faveur de la rotation du personnel et des départs en retraite en considérant que des financeurs publics devront de toute façon équilibrer les budgets des OIG. Elle revient à estimer qu'il appartient à l'Etat de soutenir le maintien des activités d'intérêt général en ZRR.

Sur la base d'une diminution régulière du stock estimée à droit constant à 5% par an (Cf. tableau ci-dessous), l'effectif exonéré serait, toutes choses égales par ailleurs, réduit des deux tiers, soit inférieur à 8000 salariés, à horizon 2034⁹⁰ (Cf. annexe 15).

⁹⁰ A droit constant, le taux de rotation des effectifs est toutefois moindre dans les plus grands OIG. Sur une hypothèse d'une érosion de 5% par an des effectifs, l'effectif exonéré diminue de moitié à horizon 2027 ($23638 * 0,95^{14}$) = 0,49.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2013/2007
Effectif exonéré tous établissements bénéficiaires OIG confondus	45325	37137	32426,5	29045,5	26987	25070,5	23638,5	
Variation en rythme annuel		18%	-13%	-10%	-7%	-7%	-6%	-36%
<i>Dont Effectif exonéré des 20 OIG ayant bénéficié des montants d'exonération les plus élevés</i>	3331	3697	3500	3219	3310	3257	3088	
Variation en rythme annuel		11%	-5%	-8%	3%	-2%	-5%	-16%

Nota : la diminution des effectifs observée lors des dernières années s'explique en partie par l'évolution de la mesure.

Conjuguée avec le resserrement du zonage, cette option revient à diminuer le nombre d'établissements bénéficiant de cette exonération sociale. Son impact ne pourra être évalué qu'une fois arrêtée la liste des communautés de communes retenues dans le nouveau zonage et donc la liste des OIG sortantes.

➤ **Scenario 2 : Une suppression par palier de l'exonération**

La seconde option s'inscrit dans l'objectif de réduction des dépenses publiques. Elle revient à supprimer l'exonération OIG en ZRR tout en prévoyant une période d'adaptation pour les organismes concernés. Par conséquent, le zonage ZRR aurait moins de portée.

La suppression de l'exonération ne peut s'envisager du jour au lendemain dès lors qu'elle représente pour ses bénéficiaires des montants importants (autour de 10% de l'assiette déplafonnée en 2014). Elle nécessite donc une réduction par palier pour rejoindre progressivement le niveau de l'allègement général.

Pour définir ces paliers, la mission privilégie une modification des rémunérations éligibles plutôt qu'une modification du barème de l'exonération, plus complexe à mettre en œuvre pour les organismes bénéficiaires comme pour les services assurant le contrôle de l'exonération appliquée. Une partie non négligeable des établissements bénéficiaires pourra basculer dans l'allègement général à l'issue de la période transitoire. Ainsi, selon les données communiquées par l'ACOSS près des ¾ des organismes d'intérêt général relèveraient du secteur privé⁹¹.

Compte tenu de la distribution des rémunérations des établissements concernés (Cf. annexe 15), la mission estime que :

- deux paliers sont souhaitables entre 1,9 et 2,4 SMIC, représentant aujourd'hui 2900 salariés éligibles et 15% des effectifs exonérés, puis entre 1,6 et 1,8 représentant 2500 effectifs exonérés ;
- un dernier palier, jusqu'à 1,6 SMIC permettant aux 55% d'effectifs exonérés au titre de la mesure de s'aligner sur le barème de l'allègement général, moins favorable⁹².

⁹¹ En 2008, sur 199 M€ d'exonérations OIG, 154,5 relèvent d'établissements du secteur privé, constitués sous la forme juridique d'associations, de fondation ou d'organisme mutualiste. Ces données n'ont pu être actualisées en 2014. Cette proportion était toutefois moindre en 2007 (63%). Source : Tableau 22 du rapport d'inspection IGAS-IGAAER-CGEDD-IGF, « Evaluation des mesures en faveur des zones rurales (ZRR) », Novembre 2009.

⁹² Trois paliers suivants sont proposés :

- 1^{er} palier : Rémunérations versées en 2016, exonérées jusqu'à 1,9 SMIC soit une diminution de 2900 effectifs exonérés représentant 19% de la masse salariale des OIG bénéficiaires. Economie : $2900 \times (624\text{€} \times 12) = 21,7 \text{ M€}$;
- 2^{ème} palier : Rémunérations versées en 2017, exonérées jusqu'à 1,6 SMIC soit 2500 effectifs exonérés de moins, représentant 21% de la masse salariale. Economie : $2500 \times (624\text{€} \times 12) = 18,7 \text{ M€}$;
- 3^{ème} palier : Rémunérations versées en 2018, exonérées jusqu'à 1,6 SMIC soit 55% des effectifs exonérés, pour faciliter le basculement dans l'allègement Fillon au 1^{er} janvier 2019. Economie : $10641 \times (296\text{€} \times 12) = 37 \text{ M€}$.

Ces évolutions, si elles sont annoncées rapidement, pourraient être mises en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2016 et s'achever au 31 décembre 2018. La réduction du seul coût de l'exonération ainsi dégagée serait de : 21,1M€ la 1^{ère} année, 18,7 M€ la 2^{ème} année, et 37 M€ la 3^{ème} année.

Le coût au titre de l'allègement général en résultant, à la charge de l'Etat, peut être estimé à moins de 40M€ en 2018, tous régimes confondus⁹³.

Ce scénario⁹⁴ peut être conjugué avec l'examen de la situation au cas par cas des établissements plus particulièrement impactés par ces baisses relevant du secteur médico-social, dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyen existantes, conclues avec leurs financeurs.

Recommandation n°5 : Deux scénarios sont proposés concernant l'exonération OIG :
- l'extinction naturelle de la mesure, couplée au resserrement du nombre de ses bénéficiaires,
- la suppression de l'exonération sur 3 ans par paliers successifs et son remplacement par un alignement sur l'allègement général d'ici le 31 décembre 2018.

3.3. UNE POLITIQUE CIBLEE SUR LES TERRITOIRES RURAUX LES PLUS FRAGILES IMPOSE DE RENOVER LES CRITERES DE DISCRIMINATION TERRITORIALE ET DE RENFORCER AU PLAN INTERMINISTERIEL, LA LOGIQUE D'ASSOULISSEMENT DE NORMES

Les propositions ci-dessus consistent à conjuguer la logique de projet avec le maintien de certaines aides de guichet assises sur un principe de discrimination territoriale. Pour que cette discrimination ait du sens, elle doit être réservée à un nombre limité de communes.

Elle doit aussi, pour avoir plus de portée et d'efficacité, faire référence au plan interministériel afin qu'au travers de ses différents politiques et réglementations sectorielles, l'Etat accorde une plus grande attention aux difficultés de maintien de l'emploi et des activités des zones rurales en déclin.

3.3.1. Un zonage rénové et resserré au niveau des EPCI

Dès lors que des exonérations et des mécanismes dérogatoires sont maintenus, un zonage est justifié. Mais pour en concentrer les effets, il devrait être resserré. Les collectivités locales peuvent comprendre la sortie du dispositif dès lors qu'une autre dynamique est engagée en cohérence avec les évolutions institutionnelles.

La mission considère que le zonage devrait bénéficier à environ 10 000 communes ce qui correspond au nombre de communes rurales bénéficiaires de la dotation cible de la DSR.

S'agissant des critères du classement, ils dépendent directement de l'objectif recherché, ce qui correspond au nombre de communes rurales bénéficiaires de la dotation cible de la DSR. Considérant que l'objectif prioritaire est celui du maintien des services marchands et non marchands essentiels à la population, le seul critère de densité démographique pourrait être pris en compte. C'est en effet cette densité qui rend l'initiative privée défailante, et non le niveau de revenus des habitants.

⁹³ Sur la base de la distribution des rémunérations observée en annexe 15, l'allègement général des effectifs exonérés serait au plus égal à (401x411€) + (1215x 411€) + (1710x342€) + (2243x274€) + (2566x 205€) + (2504 x 137€) + (2051 x 68) x 12 = 34,4 M€ au titre du régime général.

⁹⁴ Ce scénario a la préférence de l'IGAS.