



Conseil général de l'agriculture
de l'alimentation et des
espaces ruraux

n° 1960

Conseil général de
l'environnement et du
développement durable

n° 006687-01

Inspection générale des
finances

n° 2009-M044-02

Inspection générale des
affaires sociales

n° RM2009-129P

Evaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)

Rapport
établi par :

Mme Christine DANIEL

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

M. Alain GARCIA

M. François ROCHE-BRUYN

Membres du Conseil général de l'agriculture de l'alimentation et
des espaces ruraux

M. Gérard RUIZ

M. Eric VERLHAC

Membres du Conseil général de l'environnement et du
développement durable

M. Claude SARDAIS

Membre de l'Inspection générale des finances

Synthèse

Une mission d'évaluation des dispositifs en faveur des zones de revitalisation rurale a été demandée fin avril 2009 par le Ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, le Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, le Ministre du Travail, des Relations Sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville, le Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, le Ministre du Budget des Comptes Publics et de la Fonction Publique, le Secrétaire d'Etat à l'Aménagement du Territoire. Cette évaluation, prévue par l'article 2 de la loi relative au développement des territoires ruraux a été réalisée conjointement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable, le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances.

Crées par la loi d'aménagement du territoire de février 1995, les zones de revitalisation rurale (ZRR) ont été définies par des critères de densité démographique et de fragilité socio-économique. Elles concernent un tiers des communes et environ 8% de la population totale. Les entreprises installées dans ces zones, et depuis 2005, les organismes d'intérêt général, bénéficient d'exonérations des cotisations sociales patronales et d'exonérations fiscales.

La mission s'est inscrite dans ce cadre et a formulé des recommandations visant à améliorer l'efficacité du dispositif existant. Elle estime que le zonage est un instrument utile dans les territoires les moins peuplés, souvent isolés et fragiles économiquement, et que sa définition actuelle est dans l'ensemble pertinente. En revanche, les dispositifs d'exonération prévus en faveur de ces zones sont décalés par rapport aux besoins du monde rural.

Le rapport est articulé en six parties répondant aux questions de la lettre de mission : un bilan quantitatif des mesures en faveur des ZRR et l'évaluation de leur impact sur l'emploi et sur la revitalisation rurale, les obstacles au recours au dispositif et la pertinence du zonage. Les constats aboutissent à cinq propositions, dans le sens d'une meilleure adaptation des mesures existantes en conservant l'objectif d'une maîtrise des coûts.

1. ADAPTER LE SYSTEME D'INFORMATION, NOTAMMENT FISCAL, AUX BESOINS D'UNE EVALUATION REGULIERE

Les exonérations sociales et fiscales à la charge de l'Etat en faveur des ZRR ont été estimées par la mission à 511 M€ en 2008, réparties en 409 M€ pour les cotisations sociales et 102 M€ pour les exonérations fiscales.

S'agissant des exonérations sociales, 82 M€ sont consacrés aux exonérations pour embauches et 327 M€ le sont aux exonérations prévues en faveur des organismes d'intérêt général (OIG). Les exonérations pour embauches sont le plus utilisées dans le secteur du bâtiment et du commerce, et bénéficient majoritairement à des salariés peu qualifiés.

L'accès à l'exonération en faveur des OIG a été fermé par la loi de financement de la sécurité sociale de 2008 pour les nouveaux contrats, mais la décrue pour les contrats encore en cours est lente et le coût de la mesure OIG devrait se situer entre 220 et 250 M€ en 2009. Les exonérations sont principalement utilisées pour le régime général dans les secteurs sanitaires (27% des exonérations en 2008) et médico-social (57% en 2008) et pour le régime agricole dans les établissements d'enseignement privés (31% en 2008) et les organismes professionnels (18% en 2008). Ces exonérations concernent des organismes de taille importante : les établissements de plus de 50 salariés regroupent 45% des effectifs bénéficiaires en 2008.

S’agissant des exonérations fiscales à la charge de l’Etat en 2008, celles-ci sont réparties entre l’exonération des bénéfices au titre de l’impôt sur les sociétés ou de l’impôt sur les revenus pour les entreprises nouvelles (estimation de 28 M€), l’exonération de taxe professionnelle (19 M€), la déduction sur les revenus des logements loués à usage d’habitation principale (10 M€) et la réduction d’impôt en faveur des investissements dans les résidences de tourisme (45 M€). La mission a constaté que les données fiscales nationales ne permettaient pas d’évaluer de façon précise le coût de la mesure en faveur des entreprises nouvelles. De façon générale, les informations transmises à la mission ne permettent pas d’identifier les bénéficiaires finaux des exonérations, que ce soit en termes géographique, sectoriel ou par taille d’établissements.

Ceci contribue à rendre difficile l’évaluation de l’impact sur l’emploi des dispositifs en faveur des ZRR, d’autant que les statistiques descriptives ne sont pas concluantes et que la seule étude économétrique sur le sujet se fonde sur des données de 2002. Par contraste, les données fournies par le Syndicat national des résidences de tourisme fournissent des données précises sur le développement des résidences de tourisme en ZRR.

Proposition n° 1

La mission recommande d’adapter le système d’information fiscal afin de connaître et de suivre le coût des différents dispositifs, le profil des établissements bénéficiaires et la territorialisation des aides. La mise en place de telles données est un préalable nécessaire à toute évaluation régulière et à la mise en place d’un pilotage départemental recommandé dans la dernière proposition du présent rapport.

2. REORIENTER LES MESURES DE SOUTIEN AUX ORGANISMES D’INTERET GENERAL VERS UN SOUTIEN DES ASSOCIATIONS DU MONDE RURAL

La mission a constaté que le recours aux exonérations en faveur des organismes d’intérêt général a largement dépassé les intentions initiales du législateur. Prévu pour aider les associations qui contribuent dans les ZRR à maintenir « le lien social », le dispositif a bénéficié à des établissements de taille plus importante (centres hospitaliers, établissements psychiatriques, établissements d’hébergement des personnes âgées, établissements privés d’enseignement dans le secteur agricole...), y compris ceux ayant un statut d’établissement public administratif (33% des exonérations au titre du régime général en 2007 et 22% en 2008). Ces exonérations ont été concentrées dans un nombre restreint de départements, en particulier ceux dont le chef-lieu est en ZRR : les départements de la Lozère, du Lot, de la Corrèze, de l’Aveyron et de la Creuse ont perçu plus de 41% des exonérations

L’utilisation non anticipée de ce dispositif a finalement pénalisé ceux qui devaient en bénéficier puisque l’accès en a été fermé pour tous deux ans après son instauration du fait de son coût budgétaire.

Propositions n° 2

Dès lors la mission formule deux recommandations: la création d’une exonération plafonnée à 2,4 SMIC, non cumulable, en faveur des associations reconnues d’intérêt général de moins de 10 salariés l’extinction dégressive de la mesure en faveur des OIG au 31 décembre 2011 pour tous les contrats en cours.

3. SUPPRIMER L'EXONERATION SOCIALE POUR EMBAUCHE ET LA REMPLACER PAR LE DISPOSITIF DE DROIT COMMUN

La discrimination positive instaurée dès 1995 en faveur des zones de revitalisation rurale s'est progressivement réduite, notamment dans le domaine des exonérations sociales au titre de l'embauche.

Quarante quatre exonérations de cotisations sociales (annexe 5, PLFSS 2005) sont applicables sur l'ensemble du territoire, diminuant d'autant l'avantage comparatif des exonérations ZRR. Les exonérations générales en faveur des bas salaires, introduites en 2003, ont l'avantage d'être simples à utiliser et pérennes. Elles concurrencent directement les exonérations pour embauche du fait des caractéristiques des salariés embauchés, le plus souvent peu qualifiés et faiblement rémunérés. L'exonération « zéro charges » pour les entreprises de moins de 10 salariés introduite par le plan de relance de décembre 2008 est plus avantageuse que les exonérations ZRR pour embauches, tant qu'elle est en vigueur. Les diverses exonérations en faveur des salariés des associations d'aide à domicile, même si elles sont plus anciennes, concurrencent aussi directement la mesure pour embauche, étendue en 2008 aux organismes d'intérêt général, en compensation de la fermeture de l'exonération générale OIG. Dans le secteur agricole enfin, les mesures d'exonérations en faveur des travailleurs occasionnels sont souvent mieux adaptées à ce secteur que les autres exonérations.

Proposition n° 3

Pour ces raisons, la mission préconise d'aligner la mesure d'exonération pour embauche dans les ZRR sur les exonérations de cotisations sociales de droit commun, mieux connues et plus aisées à mobiliser car elles ne sont pas conditionnées par les variations d'effectifs, sécurisantes pour les entreprises et souvent aussi avantageuses.

4. ETENDRE LES MESURES D'EXONERATIONS FISCALES SUR LES BENEFICES AUX REPRISES ET EXTENSIONS D'ACTIVITE

La mission a constaté que l'information sur les ZRR existait et était abondante et qu'elle était connue de ceux qui sont les principaux concernés, notamment dans les départements les plus ruraux. De nombreux réseaux, des chambres consulaires aux experts comptables, des services administratifs fiscaux et sociaux départementaux aux élus locaux, la diffusent. La complexité du dispositif, autre élément souvent invoqué comme étant un frein à l'utilisation au dispositif, est rarement relevée par les acteurs locaux.

L'obstacle principal, soulevé dans la quasi-totalité des départements où la mission s'est rendue, ainsi qu'au niveau national, est le caractère très restrictif de la définition d'une « entreprise nouvelle » par l'article 44 sexies du Code des impôts. L'insistance sur ce sujet est directement liée à la perception de l'avenir de ces zones rurales : la question n'est pas tant de créer des emplois nouveaux que de maintenir les activités existantes, qui permettent de faire vivre un tissu économique social local. Or, les textes actuels sont en contradiction forte avec ces enjeux. Sont en effet exclues des exonérations les reprises ou transmissions d'une activité existante, les extensions d'activité par une entreprise existante, tout partenariat avec une autre entreprise (franchise, utilisation d'une enseigne), les entreprises non sédentaires à partir du moment où celles-ci réalisent plus de 15% de leur activité en dehors de la ZRR.

Selon la mission, lever ces obstacles est essentiel pour favoriser la vitalité de ces territoires. En outre, les propositions formulées visent aussi à accompagner dans la durée les entreprises nouvelles ou faisant l'objet d'une transmission, leur permettant de passer la période critique de leur développement.

Proposition n° 4

Les préconisations formulées pour modifier l'article 44 sexies vont dans ce sens, d'une part en permettant à ceux qui reprennent une entreprise de moins de 10 salariés de bénéficier des exonérations fiscales, d'autre part en intégrant dans les entreprises nouvelles celles qui recourent à un appui extérieur pour créer leur entreprise, enfin en alignant le régime des activités non sédentaires sur celui appliqué en ZFU.

Dans un souci de faisabilité budgétaire, la mission propose d'encadrer ces extensions : en limitant les aides à la reprise aux entreprises de moins de 10 salariés, en limitant la durée totale d'exonération à 6 ans pour les reprises. Pour les créations d'entreprise telles qu'elles sont définies aujourd'hui, la durée d'exonération serait ramenée à 10 ans, au lieu de 14 ans aujourd'hui.

5. ETENDRE LA REFERENCE GEOGRAPHIQUE DU ZONAGE AFIN DE PERMETTRE UN PILOTAGE DU DISPOSITIF

Le zonage de revitalisation rurale ne fait pas l'objet de critiques majeures. Fondé principalement sur le critère de la densité de population des cantons, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) ou des arrondissements, il intègre aussi la dynamique démographique, économique et agricole des communes et leur intégration intercommunale. Il est perçu comme un outil de soutien dans la durée au tissu économique rural, plus qu'un levier de création d'emplois ou d'activités.

Le zonage de revitalisation rurale ne constitue que très rarement une référence pour appuyer d'autres actions en faveur des territoires et se trouve concurrencé par d'autres zonages aux objectifs similaires : l'absence de pilotage au niveau local en fait un dispositif sans dynamique propre, peu coordonné avec la logique de projets qui prévaut aujourd'hui dans le développement économique rural.

Sa vocation économique est limitée par la faiblesse des intercommunalités sur lesquelles il repose.

Proposition n° 5

La mission suggère deux améliorations

- renforcer la pertinence économique de la référence territoriale des ZRR en introduisant la référence aux pays, aux regroupements d'intercommunalités de 5000 habitants au moins, aux arrondissements, ou à tout bassin de vie ou d'activité économique cohérent.
- introduire un critère nouveau permettant de mesurer les différences de ressources des collectivités, par exemple le potentiel fiscal par habitant, pour mieux prendre en compte la diversification des territoires ruraux et identifier les territoires les plus fragiles.

Une meilleure articulation entre zonage et projets est nécessaire pour renforcer l'efficacité du dispositif. Cela suppose un pilotage local doté de moyens financiers dédiés.

Proposition n° 6

La mission considère que le dispositif ZRR doit faire l'objet d'un pilotage par le préfet au niveau local pour atteindre pleinement ses objectifs. Ce pilotage doit être doté de moyens financiers dédiés, nécessaires à la conduite et au suivi de projets de développement économique en ZRR.

Sommaire

SYNTHESE	3
1. ADAPTER LE SYSTEME D'INFORMATION, NOTAMMENT FISCAL, AUX BESOINS D'UNE EVALUATION REGULIERE	3
2. REORIENTER LES MESURES DE SOUTIEN AUX ORGANISMES D'INTERET GENERAL VERS UN SOUTIEN DES ASSOCIATIONS DU MONDE RURAL.....	4
3. SUPPRIMER L'EXONERATION SOCIALE POUR EMBAUCHE ET LA REMPLACER PAR LE DISPOSITIF DE DROIT COMMUN	5
4. ETENDRE LES MESURES D'EXONERATIONS FISCALES SUR LES BENEFICES AUX REPRISES ET EXTENSIONS D'ACTIVITE	5
5. ETENDRE LA REFERENCE GEOGRAPHIQUE DU ZONAGE AFIN DE PERMETTRE UN PILOTAGE DU DISPOSITIF	6
AVANT PROPOS	11
HISTORIQUE DU DISPOSITIF.....	13
1. LE COUT POUR L'ETAT DES EXONERATIONS SOCIALES ET FISCALES S'ELEVE A 511 M€ EN 2008	15
1.1. <i>Les différents systèmes d'information permettent d'avoir des données précises, mais non homogènes, sur les exonérations de cotisations sociales</i>	15
1.1.1. Il existe deux dispositifs juridiques distincts d'exonérations des cotisations patronales.....	15
1.1.2. Le coût atteint environ 409 M€ en 2008, mais devrait baisser en 2009	16
1.1.3. Les prévisions budgétaires ont sous-estimé le coût des dispositifs d'exonérations sociales.....	18
1.1.4. Dans le régime général, les deux dispositifs d'exonération s'appliquent dans des types d'établissements très différents	20
1.1.5. Dans le régime agricole, les différences entre dispositifs se retrouvent également ..	22
1.2. <i>Le coût pour l'Etat des exonérations fiscales peut être estimé à 102 M€</i>	24
1.2.1. Trois dispositifs principaux financés par l'Etat regroupent la majorité des exonérations fiscales	25
1.2.2. Le système d'information ne permet pas aisément d'évaluer avec précision le coût des exonérations fiscales en faveur des ZRR.....	28
1.2.3. Les secteurs de la construction et du commerce sont les principaux bénéficiaires de la mesure d'exonération des bénéfices en faveur des entreprises nouvelles.....	31
2. L'IMPACT SUR L'EMPLOI DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES ZRR EST DIFFICILE A EVALUER	31
2.1. <i>Les données statistiques descriptives ne permettent pas de conclure sur l'impact des ZRR</i>	31
2.2. <i>Les exonérations de cotisations sociales semblent permettre une stabilisation de l'emploi</i>	33
2.3. <i>Les résultats économétriques de l'impact sur l'emploi des ZRR n'ont pas été actualisés depuis la loi de février 2005</i>	35
2.4. <i>La réduction d'impôt concernant les investissements dans les résidences de tourisme a eu un réel impact</i>	35
2.5. <i>La mission propose d'adapter le système d'information afin de permettre un suivi des mesures en ZRR et une évaluation de leur impact sur l'emploi</i>	37

3. L'ANALYSE DES EXONERATIONS EN FAVEUR DES OIG MONTRE UN DECALAGE ENTRE LES OBJECTIFS INITIAUX DE LA LOI ET L'UTILISATION DU DISPOSITIF	37
3.1. <i>Les organismes d'intérêt général ayant bénéficié d'exonérations n'ont pas nécessairement été ceux que la loi visait.....</i>	38
3.1.1. Certains établissements ont perçu des sommes importantes au travers des exonérations OIG.....	38
3.1.2. Des établissements publics administratifs ont bénéficié des exonérations.....	39
3.1.3. Le critère juridique de l'association recouvre des organismes très différents, pour lesquels l'objectif de revitalisation rurale n'est pas nécessairement prioritaire.....	40
3.1.4. La référence à l'article 200 du Code des impôts a allongé la procédure d'instruction des demandes, multipliant les régularisations.....	40
3.2. <i>Palliant souvent des sous-financements, les exonérations au titre des OIG ont aussi pu conduire à des transferts de financement.....</i>	41
3.2.1. Dans le secteur sanitaire, les exonérations sont concentrées dans de grands établissements et compensent souvent des difficultés de financement.....	42
3.2.2. Dans le secteur médico-social, les exonérations restent partagées entre un nombre important d'établissements et de domaines	43
3.2.3. Dans le régime agricole les exonérations OIG ont principalement bénéficié à l'enseignement professionnel privé et aux organismes professionnels	43
3.2.4. Les exonérations sont concentrées sur certains départements, ceux entièrement en ZRR mais également d'autres.....	45
3.2.5. L'hypothèse de transferts de financement n'est pas à exclure.....	46
3.3. <i>La proposition de la mission a pour objectif de soutenir à nouveau les petites associations en ZRR, tout en prenant en compte les contraintes financières.....</i>	47
4. LES MESURES DE DROIT COMMUN D'AIDES AUX ENTREPRISES ONT BANALISE ET CONCURRENCE LE DISPOSITIF ZRR	48
4.1. <i>A l'exonération générale de cotisations sur les bas salaires, s'ajoute le dispositif « zéro charges » pour les entreprises de moins de 10 salariés</i>	49
4.1.1. Le régime d'exonération sur les bas salaires présente l'avantage de la pérennité pour les salaires proches du SMIC	49
4.1.2. Le dispositif « Zéro charge » est plus intéressant pour les entreprises de moins de 10 salariés	50
4.2. <i>Des dispositifs sectoriels ont également concurrencé les exonérations ZRR</i>	51
4.2.1. Les exonérations en faveur des associations d'aide à domicile instaurées en 2006 deviennent plus intéressantes que les mesures ZRR.....	51
4.2.2. Le secteur agricole bénéficie de dispositions au moins aussi généreuses que les exonérations ZRR tant pour l'embauche en CDI que pour les travailleurs occasionnels....	51
4.3. <i>Compte tenu des ces évolutions la mission propose de remplacer le dispositif d'exonérations à l'embauche en ZRR par les dispositifs de droit commun.....</i>	52
4.4. <i>Les mesures d'exonération fiscale restent un outil apprécié par les acteurs économiques même si certaines dispositions sont aujourd'hui concurrencées par des mesures nouvelles.....</i>	52
5. LE DISPOSITIF ZRR EST CONNU DANS LES ZONES RURALES, MAIS IL EST EN DECALAGE AVEC LEURS BESOINS	53
5.1. <i>L'information est abondante.....</i>	54
5.1.1. Au niveau national, des supports d'information harmonisés sont diffusés	54
5.1.2. Ces informations sont relayées par les chambres consulaires	54
5.1.3. Les experts comptables et les centres de gestion ont promu les mesures en faveur des zones de revitalisation rurale	55
5.1.4. Pour les exonérations au titre des OIG, l'information a été assurée par les fédérations professionnelles.....	55
5.2. <i>La complexité est peu invoquée comme un obstacle à l'accès au dispositif ZRR.....</i>	56

5.3. La définition de « l'entreprise nouvelle » est contradictoire avec les objectifs économiques de la loi	56
5.4. La mission propose de proroger les exonérations fiscales sur les bénéfices pour trois ans, et de modifier l'article 44 sexies.....	57
6. SI LE ZONAGE APPARAÎT CONSENSUEL, IL EST PRIVE D'UNE DYNAMIQUE PROPRE.....	58
6.1. Le zonage de revitalisation rurale repose sur une combinaison équilibrée de critères démographiques, économiques et institutionnels	58
6.1.1. Le zonage est large et consensuel.....	58
6.1.2. ...mais repose sur des intercommunalités de taille insuffisante	59
6.1.3. Par ailleurs, le zonage mériterait d'être complété par un critère relatif à la capacité financière des collectivités locales.....	61
6.2. Le zonage de revitalisation rurale est peu utilisé comme référence des actions plus ciblées conduites sur les territoires ruraux	61
6.2.1. Le zonage ne fait pas référence	61
6.2.2. Les zonages sont nombreux et insuffisamment coordonnés.....	62
6.3. Combiner les vertus du zonage avec la logique de projet	63
CONCLUSION.....	64
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....	67
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	69
ANNEXE 3 : CARTE DES ZONES DE REVITALISATION RURALE	75
ANNEXE 4 : ARTICLE 200 DU CODE GENERAL DES IMPOTS	79
ANNEXE 5 : REPARTITION SECTORIELLE DES EXONERATIONS DE COTISATIONS PATRONALES POUR EMBAUCHE ET DES EXONERATIONS EN FAVEUR DES ORGANISMES D'INTERET GENERAL, DANS LE REGIME GENERAL ET DANS LE REGIME AGRICOLE	81
ANNEXE 6 : LISTE DES EXONERATIONS FISCALES PREVUES EN FAVEUR DES ZONES DE REVITALISATION RURALE, COMPENSEES PAR L'ETAT ET DE CELLES RESTANT A LA CHARGE DES COLLECTIVITES LOCALES	85
ANNEXE 6BIS : HISTORIQUE DES MESURES D'EXONERATIONS FISCALES ET COMPARAISON DES AIDES ET EXONERATIONS EN FAVEUR DES ZFU ET DES ZRU	89
ANNEXE 7 : REPARTITION SECTORIELLE DES EXONERATIONS FISCALES SUR LES BENEFICES EN FAVEUR DES ENTREPRISES NOUVELLES EN 2008.....	95
ANNEXE 8 : UTILISATION DES MESURES D'EXONERATION DE LA TAXE FONCIERE ET DE LA TAXE PROFESSIONNELLE DANS LE DEPARTEMENT DE LA VIENNE ET IMPACT SUR LES BASES EXONEREEES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	103
ANNEXE 9 : SYNTHESE DE L'ARTICLE « ZONES FRANCHES URBAINES : QUELS EFFETS SUR L'EMPLOI SALARIE ET LES CREATIONS D'ETABLISSEMENTS », ROLAND RATHÉLOT ET PATRICK SILLARD, ECONOMIE ET STATISTIQUES N°415-416, 2008	105

ANNEXE 10 : CALENDRIER DE REGULARISATION DES TROIS DERNIERES DEMANDES D'EXONERATIONS OIG DANS CINQ URSSAF	107
ANNEXE 11 : LES ORGANISMES D'INTERET GENERAL EN LOZERE.....	109
ANNEXE 12 : ATTESTATION FISCALE DE RECONNAISSANCE AU TITRE DE L'ARTICLE 200 DU CODE GENERAL DES IMPOTS DES SERVICES D'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE DU DEPARTEMENT DES LANDES	111
ANNEXE 13 : COMPARAISON DES MONTANTS DES COTISATIONS PATRONALES POUR DIFFERENTES EXONERATIONS ET SELON LE NIVEAU DE SALAIRE	115
ANNEXE 14 : AIDE A L'INSTALLATION DES JEUNES AGRICULTEURS	117
ANNEXE 15 : LES EXONERATIONS DE COTISATIONS SOCIALES DONT BENEFICIE LA FILIERE FRUITS ET LEGUMES	119
ANNEXE 16 : RAPPEL DE L'ENSEMBLE DES MESURES D'EXONERATIONS DU SECTEUR AGRICOLE	121

AVANT PROPOS

L'article 2-II.-1 de la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux dispose que le dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) doit faire l'objet d'une évaluation au plus tard en 2009.

Par lettre conjointe du 21 avril 2009, le ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, la ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, le ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville, le ministre de l'Agriculture et de la Pêche, le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique et le secrétaire d'Etat à l'Aménagement du territoire ont confié cette évaluation de l'impact du dispositif attaché aux zones de revitalisation rurale aux inspections générales des affaires sociales (IGAS) et des finances (IGF), et aux Conseils généraux de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) et de l'écologie et du développement durable (CGEDD).

La mission a été attribuée à Mme Christine Daniel (IGAS), MM. Alain Garcia et François Roche-Bruyn (CGAAER), M. Claude Sardais (IGF) et MM. Gérard Ruiz et Eric Verlhac (CGEDD).

La lettre de mission (annexe 1) fixait à cette évaluation trois objectifs principaux :

- mesurer l'impact du dispositif sur l'emploi et l'activité,
- mesurer l'effet d'entraînement du dispositif sur d'autres politiques publiques,
- mesurer et apprécier la pertinence du contenu et du périmètre du dispositif.

L'évaluation des ZRR est une préoccupation presque aussi ancienne que le dispositif lui-même. Plusieurs rapports parlementaires ont souligné sa nécessité et la faiblesse des outils disponibles pour y parvenir. Un rapport conjoint d'inspections générales effectué en 2003 avait conclu à l'utilité de la mise en place de moyens permanents d'évaluation. Ceux-ci n'existant pas, la mission a fait un travail de recouplement des informations disponibles sans pouvoir toujours en assurer l'homogénéité, ni en distinguer la territorialité. C'est dans le champ des exonérations fiscales qu'il est apparu le plus difficile à la mission d'isoler avec précision les flux financiers, compte-tenu du mode de recueil de l'information par l'administration fiscale.

La mission n'ayant pu commencer ses travaux qu'au mois de juin, elle s'est attachée à obtenir d'abord des administrations et des organismes centraux les éléments financiers d'ensemble permettant d'estimer un coût de la mesure.

Elle s'est aussi appuyée sur les éléments fournis au niveau local par les administrations ou les organismes déconcentrés des départements où elle s'est rendue. Les visites dans les départements ont permis d'apprécier la perception concrète du dispositif par les acteurs locaux du développement économique (Etat, collectivités locales et réseaux consulaires). La mission s'est rendue dans l'Orne, la Haute-Marne, le Lot, la Lozère, la Creuse, l'Hérault et la Vienne (annexe 2, liste des personnes rencontrées).

Par ailleurs, la mission a porté une attention particulière à la question des exonérations de cotisations sociales prévues aux articles 15 et 16 de la loi, dites « mesures OIG (organismes d'intérêt général) », modifiées en 2007.

Enfin, la mission a pointé la relative banalisation du dispositif par rapport à d'autres exonérations de droit commun et sans remettre en cause le consensus existant autour du zonage actuel a ouvert quelques perspectives d'évolution permettant de mieux prendre en compte la diversification actuelle des espaces ruraux.

La mission a fait le choix d'émettre un nombre limité de recommandations pour se concentrer sur ce qui lui paraît essentiel et mérite, de son point de vue, au moins une réflexion supplémentaire.

HISTORIQUE DU DISPOSITIF

Des dispositifs antérieurs à la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux existaient : les zones de revitalisation rurale ont été créées par les articles 42 et 52.I de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT). Le législateur entendait alors affirmer le principe d'égalité des chances sur l'ensemble du territoire. La loi visait ainsi à « corriger les inégalités des conditions de vie des citoyens » et à assurer un développement équilibré des territoires. Il s'agissait de reconnaître la nécessité de mener des politiques renforcées de "discrimination positive" à l'égard de territoires confrontés à des difficultés particulières car touchés par le déclin démographique et connaissant des handicaps géographiques, économiques ou sociaux.

Les critères mis en avant par la loi prenaient essentiellement en compte, à l'échelle de l'arrondissement ou du canton :

- la situation démographique liée à une faible densité ou à un déclin de population ou à un taux de population agricole supérieur au double de la moyenne nationale (la base était le recensement de population de 1990) ;
- le classement en territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), territoires créés par décret du 26/12/1994 qui constituaient, à l'époque, des zones éligibles aux programmes d'aménagement concerté des contrats de plan Etat-Région (CPER) au titre de l'objectif 5b des programmes européens et couvraient les zones rurales caractérisées par un faible niveau de développement économique¹.

Les mesures concernaient des avantages fiscaux accordés aux entreprises sur le territoire des communes classées en ZRR. Ils portaient sur des exonérations de taxe professionnelle (TP), impôt sur les revenus (IR) et impôt sur les sociétés (IS), taxe foncière (TF) et sur des amortissements anticipés pour travaux de construction d'immobilier d'entreprise.

La loi prévoyait également des dispositifs d'exonération des cotisations sociales autour de trois mesures concernant :

- l'exonération de charges sociales patronales pour l'embauche du 4^e au 50^e salarié, étendu à au 1^{er} salarié à compter du 1^{er} janvier 1997 ;
- la majoration de l'allègement sur les bas salaires du dispositif « Aubry II » pour le passage aux 35 heures, dispositif supprimé au 1^{er} juillet 2003 ;
- l'exonération de cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires.

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires a réaffirmé la volonté du législateur d'agir en faveur des territoires ruraux les plus fragiles. Elle a donc repris les dispositifs de la loi du 4/02/1995 en tenant compte des évolutions intervenues dans les territoires et des critiques, remarques et recommandations visant à réformer le dispositif, contenues notamment dans le rapport interministériel de mai 2003².

¹ Rapport de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale des affaires sociales et du Conseil général du génie rural, des eaux et forêts, sur les mesures de revitalisation des zones rurales (ZRR) et des territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), mai 2003, n° 2003 062

Le couplage TRDP et ZRR a été remis en cause dans ce rapport IGF, IGAS, et CGGREF de mai 2003, pour son caractère obsolète lié à l'évolution de la politique d'aide de l'Union Européenne et de l'organisation nouvelle de l'intercommunalité.

² Id note 1

Les objectifs prioritaires de la loi sont au nombre de trois :

- favoriser le développement ou la création d'activités économiques (industrielles, artisanales ou commerciales)
- favoriser l'offre de logement locatif
- maintenir et développer les services à la personne en particulier dans le domaine de la santé.³

S'agissant du zonage, la loi énonce trois critères appliqués à la commune (annexe 3, carte des ZRR) :

- un critère démographique à l'échelle du canton, de l'arrondissement ou de l'EPCI :
 - être dans un canton ou un EPCI à fiscalité propre de densité inférieure ou égale à 31 hab./km² ou pour un arrondissement à 33 hab./km² ;
 - si le canton ou l'arrondissement a une densité inférieure ou égale à 5 hab./km², les communes sont classées en ZRR sans autre condition ;
- un critère socio-économique également prévu à l'échelle du canton ou de l'arrondissement. Ce critère est évalué après que le critère démographique est satisfait et la commune doit répondre au moins à l'un des critères suivants : avoir eu une perte de population ou une perte de population active ou une population active agricole supérieure au double de la moyenne nationale (8,3%) ;
- un critère institutionnel : appartenir à un EPCI à fiscalité propre.

Les modifications par rapport à la loi du 4 février 1995 ont porté sur ce zonage. Celui-ci a été actualisé en tenant compte des informations démographiques les plus récentes (recensement 1999). D'autre part, le critère d'appartenance à un TRDP a été abandonné au profit d'un critère d'appartenance à un EPCI à fiscalité propre. Ce nouveau critère n'a eu pour effet qu'une modification modérée du zonage, mais l'effet attendu était une incitation des communes à intégrer une intercommunalité. Il a par contre peu modifié le nombre de communes bénéficiant du classement en ZRR. Il a permis de distinguer les communes classées à titre permanent répondant aux critères démographiques, socio-économiques et institutionnel (11577 communes au 31/12/2005) et les communes classées à titre conditionnel lorsqu'elles n'étaient pas membres d'un EPCI. La date pour intégrer une intercommunalité était fixée au 31/12/2007. Après quoi, celles qui ne remplissaient pas ce critère d'appartenance étaient sorties du dispositif (1329 communes étaient concernées au 1/01/2006). Dans le même temps, 477 communes qui ne répondaient pas aux critères de fragilité socio-économiques sont sorties du dispositif après une période transitoire jusqu'au 31/12/2007. La mise à jour du zonage intervient chaque année par arrêté du ministre en charge de l'aménagement du territoire. La dernière révision du zonage des communes en ZRR date de l'arrêté du 9 avril 2009.⁴

Aujourd'hui les zones de revitalisation du territoire concernent environ un tiers des communes et 8 % de la population.

Les mesures prévues par la loi du 23 février 2005 en faveur des ZRR sont principalement des mesures d'exonération fiscales et sociales. Elles ont consisté à renforcé les mesures déjà existantes. Elles sont détaillées dans la partie qui suit.

³ Selon circulaire DIACT du 2 mai 2006 sur l'application des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale.

⁴ Source DIACT – Classement en ZRR au 1/01/2009 : 12480 communes classées
Communes sortant du dispositif car n'ayant pas intégré un EPCI : 463 communes sortant du dispositif car ne répondant plus aux critères sociaux économiques de 2005.

1. LE COUT POUR L'ETAT DES EXONERATIONS SOCIALES ET FISCALES S'ELEVE A 511 M€ EN 2008

1.1. *Les différents systèmes d'information permettent d'avoir des données précises, mais non homogènes, sur les exonérations de cotisations sociales*

1.1.1. **Il existe deux dispositifs juridiques distincts d'exonérations des cotisations patronales.**

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire créant les zones de revitalisation rurale (ZRR) a institué une exonération de cotisations sociales pour les embauches effectuées en ZRR, applicable aux entreprises de 4 à 50 salariés pendant une durée de 12 mois⁵. L'exonération des cotisations patronales s'appliquait sous la forme de franchise à hauteur de 1,5 SMIC, quelle que soit la rémunération du salarié embauché. La loi du 14 novembre 1996⁶ a légèrement modifié cette exonération, en prévoyant qu'elle s'appliquait à toutes les entreprises de moins de 50 salariés. L'objectif affiché de cette mesure était et est toujours une incitation à la création d'emploi et d'activité dans les zones de revitalisation rurale.

Ce dispositif a été stable au cours du temps et n'a pas connu de modification majeure pendant près de 10 ans. Il n'a été modifié qu'en 2008 pour les embauches effectuées à compter du 1^{er} janvier 2008⁷. L'exonération reste totale pour une rémunération inférieure ou égale à 1,5 SMIC. En revanche, un barème dégressif est appliqué pour les rémunérations comprises entre 1,5 et 2,4 SMIC et l'exonération devient nulle pour une rémunération supérieure à 2,4 SMIC. La durée de l'exonération pour embauche a été maintenue à 12 mois.

La seconde mesure d'exonération des cotisations sociales en ZRR a été prévue par les articles 15 et 16 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Les organismes d'intérêt général (OIG) dont le siège social est situé en ZRR ouvraient droit, pour leurs salariés employés en ZRR à une exonération des cotisations patronales à hauteur de 1,5 SMIC, quelle que soit la rémunération du salarié et pendant toute la durée du contrat de travail. La définition des organismes d'intérêt général retenue par la loi est très vaste, puisqu'il s'agit de l'ensemble des organismes visés par l'article 200 du Code des impôts : fondations et associations reconnues d'utilité publique, œuvres ou organismes d'intérêt général, établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignements artistique, publics ou privés, à but non lucratif, associations culturelles ou de bienfaisance... (article 200 du Code des impôts, cf. annexe 4).

L'objectif de cette seconde mesure, introduit par un amendement parlementaire, était plus un maintien de l'emploi que la création d'activités nouvelles, puisqu'il s'appliquait aux salariés présents dans l'organisme. Il se voulait également une incitation au développement de la vie associative locale, comme l'illustrent les débats parlementaires de l'époque.

⁵ Article 58

⁶ Loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, complétée par le décret d'application n° 97-127 du 12 février 1997.

L'exonération des cotisations sociales patronales comportait dans cette loi une exonération au titre des cotisations accidents de travail et maladies professionnelles. A compter du 1^{er} janvier 2008, les cotisations AT-MP ont été exclues de l'exonération.

L'intégration de la mesure d'exonération ZRR dans une loi principalement consacrée aux zones franches urbaines vient de la symétrie de la réglementation entre les zones de revitalisation rurale et les zones de revitalisation urbaine.

⁷ Loi n° 2007-1822 du 27 décembre 2007

Moins de deux ans après l'entrée en vigueur du dispositif, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008⁸ a abrogé cette exonération en faveur des OIG pour tous les nouveaux contrats :

- les contrats signés avant le 1^{er} novembre 2007 pour lesquels les organismes avaient formulé une demande d'exonération avant cette date restent exonérés jusqu'à la fin du contrat. La date prise en compte est celle de la demande initiale de l'organisme même si la réponse de l'Union pour le recouvrement de la sécurité sociale et des affaires familiales (URSSAF) ou de la Mutualité sociale agricole (MSA) n'a pas encore été donnée. Dans ce cas, il y a une régularisation et l'exonération s'applique de façon rétroactive ;
- les contrats signés après le 1^{er} novembre 2007 n'ouvrent plus droit à l'exonération OIG. En compensation de cette suppression, la loi de financement de la sécurité sociale a étendu le dispositif d'exonération pour embauche aux organismes d'intérêt général de 1 à 50 salariés, en prévoyant que les salariés qu'ils embauchaient, au même titre que ceux des autres secteurs, pouvaient bénéficier du dispositif de la loi modifiée de novembre 1996.

L'encadrement juridique des deux mesures d'exonération est très différent, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : principales différences juridiques entre le dispositif d'exonération pour embauches et la mesure en faveur des OIG

Exonération pour embauche (loi de 1996, modifiée en 2008)	Exonérations en faveur des OIG⁹ (articles 15 et 16 de la loi de 2005, supprimés en 2008)
Exonération pour embauche	Exonération pour tous les salariés présents dans l'OIG
Durée d'exonérations limitée à 12 mois	Durée d'exonération illimitée jusqu'à la rupture du contrat de travail
Interdiction de cumul avec une autre aide de l'Etat ou une autre exonération (sauf le dispositif de réduction des cotisations sociales pour heures supplémentaires)	Aucune interdiction de cumul avec une autre aide ou exonération
Introduction d'un plafond de rémunération de 2,4 SMIC pour les embauches réalisées après le 1er janvier 2008	Exonération quelle que soit la rémunération du salarié (pour les contrats exonérés encore en cours au 1er novembre 2007 depuis la suppression) avec une franchise de 1,5 SMIC Exonération pour embauche étendue aux OIG en 2008, en compensation de la suppression

1.1.2. Le coût atteint environ 409 M€ en 2008, mais devrait baisser en 2009

Le coût financier des exonérations sociales en faveur des zones de revitalisation rurale doit être réservé au regard de l'ensemble des exonérations compensées de cotisations sociales en vigueur en 2008¹⁰ :

- mesures d'exonérations générales (réduction « Fillon ») : 26 milliards €
- autres mesures d'exonérations non territorialisées : 2,5 milliards €
- mesures d'exonérations zonées : 2 milliards €,
 - dont 1,1 milliard € pour l'outre-mer,
 - 336 millions € pour les ZFU et 10 M€ pour les ZRU,
 - 373 millions € pour les ZRR au titre des exonérations OIG et embauches (ce chiffre a été calculé en juillet 2008, le chiffre de 409 millions € cité dans le titre se réfère aux données mises à jour en juin 2009).

⁸ Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 du financement de la sécurité sociale pour 2008, article 19

⁹ Les exonérations instaurées en faveur des OIG incluaient l'exonération des cotisations AT-MP

¹⁰ Source : PLFSS 2009, annexe 5

A ces montants, il faut ajouter le coût des exonérations sociales non compensées qui sont à la charge de la sécurité sociale, soit 3 milliards €, dont 1,5 milliard € pour les exonérations liées à l'aide à domicile et 439 millions € au titre du contrat d'accompagnement à l'emploi, mis en place en 2005 et destiné à favoriser la réinsertion professionnelle des chômeurs.

Les différences juridiques synthétisées dans le tableau 1 se sont immédiatement répercutées sur le nombre de bénéficiaires des deux types d'exonération. Le faible encadrement de l'exonération en faveur des OIG a conduit à une progression très importante des salariés bénéficiaires – et en conséquence des masses financières (cf. tableau 2).

Tableau 2 : coût des exonérations tous régimes confondus
(données budgétaires de juillet 2008) en millions €

	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*	2011*
Exo embauches	38	85	115	74	70	75	81
Exo OIG	-	87	303	299	158	150	143
Total	38	172	418	373	228	225	224

Source : PLFSS 2009, annexe 5 *

* Données prévisionnelles

Les deux dispositifs sont intégralement compensés.

Donnée calculée en juillet de l'année n-1 pour l'annexe 5 du PLFSS de l'année n

Réalisation calculée à partir de l'agrégation des données transmises par les organismes de sécurité sociale. Les organismes de sécurité sociale ne transmettent les données définitives qu'au mois de juillet de l'année n+1.

Entre 2005 et 2007, les exonérations de cotisations sociales dans les ZRR, tous dispositifs confondus, sont passées de 38 M€ à 418 M€ en 2007, soit une multiplication par 11 des coûts. L'année 2008 marque une stabilisation de cette évolution, et une diminution du coût est prévue à partir de l'année 2009, à la suite des modifications apportées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008. Ces montants correspondent aux demandes de remboursement présentées à l'Etat par les organismes centraux de recouvrement de cotisations sociales : les deux exonérations étant intégralement compensées, elles sont à la charge du budget de l'Etat et non de l'assurance maladie. Il faut aussi souligner que ces données budgétaires sont actualisées chaque année en fonction des informations des organismes collecteurs et varient d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale à l'autre.

Les raisons qui expliquent la croissance des masses budgétaires ne sont pas identiques pour les deux dispositifs.

Dans le dispositif d'exonération pour embauche, le nombre de bénéficiaires du dispositif varie en partie en fonction de la conjoncture économique, qui conditionne la capacité des entreprises à effectuer des embauches, et donc à solliciter des exonérations prévues à cet effet. Les variations du nombre de bénéficiaires, au-delà du simple effet économique, sont affectées par la volatilité des dispositifs de politiques de l'emploi : certains s'avèrent très avantageux pour les entreprises à certaines périodes et concurrencent les autres dispositifs d'aide.

Tableau 3 : nombre de salariés ouvrant droit à l'exonération ZRR embauchés pendant l'année

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Effectifs	12 734	14 246	10 824	7 728	7 296	8 223	8 865	11 635	12 907	11 355

Source : DARES, tableau de bord des politiques d'emploi

Pour le dispositif en faveur des OIG, trois éléments principaux expliquent une montée en charge aussi rapide des coûts :

- le mécanisme juridique lui-même de l'exonération, applicable à tous les salariés en poste, et non aux seules embauches ;
- la référence à l'article 200 du Code des impôts pour les OIG, qui a conduit à une utilisation non anticipée de la mesure dans certains secteurs et par certains établissements (cf. partie IV), et donc à des coûts beaucoup plus élevés que prévus ;
- l'importance des régularisations, plusieurs OIG ayant demandé en 2007 et au début de l'année 2008 à bénéficier des exonérations au titre des exercices antérieurs.

Encadré méthodologique

Les sources d'information sur les exonérations de cotisations sociales

Les dispositifs d'exonérations de cotisations patronales dans les zones de revitalisation rurale sont connus à travers trois sources.

1/ Les données de la DARES portent sur le premier dispositif d'exonération pour l'embauche, à l'exclusion de toute information sur les exonérations au bénéfice des OIG. Elles comportent des données précises sur les établissements et les salariés bénéficiaires, mais aucune donnée de coût. Elles proviennent du dispositif de remontée d'information des directions départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) qui nourrit un tableau national départementalisé de suivi de l'ensemble des dispositifs aidés de la politique pour l'emploi.

2/ Les données de l'ACOSS et de la CCMSA remontent directement des URSSAF et des caisses de MSA. Elles proviennent des déclarations mensuelles ou trimestrielles effectuées par les entreprises. Il s'agit de données comptables qui portent à la fois sur les exonérations pour embauches et celles en faveur des OIG, les deux mesures étant distinguées. Compte tenu des régularisations pour les exonérations OIG, les chiffres sont très variables en fonction de leur date de production. Lorsqu'une régularisation intervient sur plusieurs exercices comptables, elle est ensuite ventilée entre les différents exercices auxquels elle se rattache. Par ailleurs, ces données permettent également de faire des traitements statistiques par catégories d'établissements mais non par catégories de salariés.

3/ Les données de la Direction de la sécurité sociale proviennent des transmissions effectuées par les organismes nationaux collecteurs, qui sont réalisées à la fois pour les exonérations compensées et non compensées. Ce sont donc des données budgétaires en partie prévisionnelles. Ces données budgétaires, aussi bien en réalisation qu'en prévision, sont donc actualisées d'un exercice budgétaire à l'autre.

DARES : Direction de l'animation et de la recherche (ministère du travail)

ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale

CCMSA : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

1.1.3. Les prévisions budgétaires ont sous-estimé le coût des dispositifs d'exonérations sociales

Le tableau 4 qui compare les prévisions budgétaires et leur réalisation, actualisé au 30 juin 2009, fait apparaître des écarts considérables qui sont pour partie le résultat des évolutions législatives précédemment décrites.

Tableau 4 : les écarts entre prévisions et réalisations (données au 30 juin 2009)

	2005	2006		2007		2008		2009	
	réalisé	prévu	réalisé	prévu	réalisé	prévu	réalisé	Prévision PLFSS 2009 (en août 2008)	Prévision actualisée DSS (en juin 2009)
ZRR	38	24	85	25	115	39	82	70	70
ZRR-OIG	0	0	87	5	303	0	327	158	219

(1) Source : DSS, données actualisées au 30 juin 2009

Ces données du tableau 4, comme il a été indiqué précédemment, sont des données produites près d'un an après celles du PLFSS, et expliquent les différences observées avec le tableau 2.

Les conditions administratives et techniques de mise en œuvre du dispositif prévu par la loi de 2005 expliquent ces écarts, toujours dans le sens de la sous-estimation, entre prévisions et réalisations budgétaires.

En 2006, les systèmes d'information des organismes collecteurs (ACOSS et MSA) n'ont permis de distinguer les deux types d'exonérations qu'à partir du milieu de l'année. Ainsi, les exonérations OIG ont été comptabilisées pour partie dans le cadre du dispositif d'embauches en ZRR, avant l'adaptation du système d'information, et pour partie de façon séparée entre les deux dispositifs, dès lors que le système d'information a pu distinguer les deux mesures.

Par ailleurs, la longueur des procédures d'instruction des demandes d'exonérations au titre des OIG (cf. partie IV pour une description précise) explique pour partie l'importance de la progression des coûts en 2007 (plus de 300 M€, hausse de 350% entre 2006 et 2007).

Pour l'année 2008 enfin, le projet de loi de financement de la sécurité sociale initial faisait apparaître un montant nul au titre des exonérations OIG car il reposait sur l'hypothèse d'une suppression complète du dispositif. Or l'article 12 du PLFSS 2008 prévoyant cette suppression dès le 1^{er} janvier 2008 a été amendé en première lecture, dans le sens d'un maintien des exonérations pour les contrats exonérés en cours et la possibilité pour les OIG de bénéficier du dispositif d'exonération pour embauche en ZRR, jusque là réservé aux entreprises du secteur privé. Cet amendement a été évalué par le gouvernement à un coût supplémentaire de 150 M€ par rapport au projet initialement présenté au Parlement.

Pour l'année 2009, le coût budgétaire devrait baisser à moins de 300 M€. La crise économique a un impact important sur les créations d'emploi dans tout le territoire et sur tous les secteurs et le nombre d'embauches dans les ZRR – comme ailleurs – va baisser, entraînant mécaniquement une diminution des exonérations pour embauche.

S'agissant des exonérations OIG, l'arrêt des procédures de régularisation, qui sont restées importantes y compris sur l'année 2008 (cf. annexe 10 pour une illustration départementale des dernières régularisations effectuées par les URSSAF), conjugué à la fermeture du dispositif, qui aboutit automatiquement à une baisse du nombre de contrats exonérés d'année en année, conduit à prévoir pour l'année 2009 une diminution du coût de cette mesure.

1.1.4. Dans le régime général, les deux dispositifs d'exonération s'appliquent dans des types d'établissements très différents

Toutes les données qui suivent sont issues des bases de données de l'ACOSS. Ce sont donc des données construites à partir des déclarations sociales des établissements affiliés au régime général et elles excluent donc le régime agricole, ce qui explique les différences avec les tableaux 2 et 4 (cf. encadré méthodologique ci-dessus).

Les deux tableaux ci-dessous fournissent la répartition sectorielle des exonérations sociales et illustrent directement la nature juridique des dispositifs, qui traduisent les objectifs différents visés par le législateur.

Les exonérations pour embauche dans les ZRR se répartissent dans toutes les activités économiques du secteur marchand. Elles diminuent entre 2007 et 2008 du fait de la crise économique apparue au second semestre 2008. Ces exonérations sont concentrées dans le secteur du bâtiment qui représente 32% des embauches en 2007 et 29% en 2008. C'est donc le secteur le plus important à bénéficier de ce dispositif. Le secteur du commerce le suit, avec plus de 15% des exonérations pour embauche en ZRR. Le restant des exonérations a bénéficié à des secteurs très variés, allant de l'industrie, aux transports et à l'hôtellerie restauration pour ne citer que les plus importants (cf. annexe 6).

Les activités exercées par les organismes d'intérêt général dont les salariés bénéficient des exonérations se concentrent principalement dans les secteurs de l'action sociale et de l'hébergement médico-social (près de 55% en 2007 et 57% en 2008) et dans le secteur de la santé (31% des exonérations en 2007 et 27,3% en 2008) (cf. tableau 6 et annexe 6 pour des données sectorielles plus détaillées).

Tableau 5 : répartition par secteur du montant des exonérations attribuées au titre des OIG dans le seul régime général Montants d'exonérations en milliers €

	Exonérations OIG 2007	Exonérations OIG 2008	% par secteur 2007	% par secteur 2008
Activité pour la santé humaine	82 590	54 422	31,2 %	27,3 %
Action sociale et hébergement médico-social	145 222	112 703	54,8 %	56,6 %
Autres	37 138	32 052	14,0 %	16,1 %
TOTAL	264 950	199 177	100,0 %	100,0 %

Source : ACOSS, 18 juin 2009

L'analyse de la concentration des exonérations sur les établissements complète cette analyse sectorielle. En 2008, il y avait plus de 9000 établissements bénéficiaires de la mesure pour embauche pour un montant de 36 M€ d'exonérations. En revanche, l'exonération en faveur des OIG, qui concernait potentiellement tous les salariés de ces organismes, pouvait s'adresser à un nombre important de salariés sans limitation d'effectifs. En 2008, il y avait 3 600 établissements bénéficiaires affiliés au régime général pour un montant d'exonérations de 199 M€¹¹.

Si l'on met en parallèle ces données de 2008, il y a 2,5 fois plus d'établissements bénéficiaires des exonérations pour embauches que de bénéficiaires des exonérations OIG. A l'inverse, ces derniers bénéficient d'un montant total d'exonérations près de 14 fois supérieur à celui des établissements du secteur marchand. En moyenne, un établissement du secteur marchand bénéficiait de 4 000 €

¹¹ Source ACOSS, données pour le seul régime général

d'exonérations, contre 55 000 € pour un OIG¹². Cette moyenne doit être interprétée avec prudence compte tenu des différences de taille entre établissements bénéficiaires qu'illustre le tableau 6.

Tableau 6 : répartition des salariés bénéficiaires de l'exonération OIG par taille d'établissements dans le régime général

	1 à 4 salariés	5 à 9 salariés	10 à 49 salariés	50 à 99 salariés	100 à 249 salariés	Plus de 250 salariés	TOTAL
2007 (nb bénéficiaires)	2 604	4 122	19 988	11 798	5 088	3 680	47 280
2007 (%)	5,5 %	8,7 %	42,3 %	25,0 %	10,7 %	7,8 %	100 %
2008 (nb bénéficiaires)	2 475	3 962	19 970	12 006	5 488	4 032	47 933
2008 (%)	5,2 %	8,3 %	41,7 %	25,0 %	11,4 %	8,4 %	100 %

Source : ACOSS, 18 juin 2009

L'exonération OIG bénéficie principalement aux établissements compris entre 10 et 50 salariés : 42 % des bénéficiaires environ y sont regroupés. Les petits organismes sont faiblement représentés (14 % des salariés bénéficiaires d'exonérations dans des organismes de moins de 10 salariés) alors que les organismes de 50 salariés et plus regroupent près de 45% des salariés bénéficiaires en 2008 et ceux de 100 salariés et plus près de 20% des bénéficiaires.

Par ailleurs, on peut constater une évolution de la taille des organismes bénéficiaires entre 2007 et 2008. Les établissements de 100 salariés et plus emploient un nombre de bénéficiaires en progression de 8,6% entre 2007 et 2008, alors que les petits organismes de moins de 10 salariés en emploient 4,3% de moins en 2008 qu'en 2007.

On peut formuler une hypothèse quant à cette évolution. La plus grande stabilité de la main-d'œuvre dans des gros organismes expliquerait que la plupart des contrats en cours lors de la fermeture du dispositif continuent à bénéficier de l'exonération. A l'inverse, dans les organismes plus petits, une rotation plus importante de la main-d'œuvre pourrait expliquer une diminution plus rapide des contrats exonérés. Les organismes d'intérêt général de moins de 10 salariés sont en quasi totalité des associations, souvent fragiles économiquement, sensibles aux aléas de l'attribution des subventions et qui connaissent également des difficultés de trésorerie compte tenu du rythme de paiement de ces subventions. Dès lors qu'un salarié d'une association, parce qu'il a trouvé un emploi à temps plein ou plus avantageux que celui de l'association part, celle ou celui qui le remplace ne bénéficie plus de l'exonération du fait du changement législatif de 2008. Il ne peut pas non plus bénéficier de l'extension de l'exonération pour embauche du secteur marchand, puisque celle-ci est conditionnée par un accroissement des effectifs.

¹² Cette analyse est cohérente pour les exonérations pour embauche avec les données de flux d'embauches sur les salariés de la DARES (1,2 salarié en moyenne par établissement).

1.1.5. Dans le régime agricole, les différences entre dispositifs se retrouvent également

Les établissements relevant de la MSA¹³ peuvent bénéficier de ces deux mêmes dispositifs d'exonération de cotisations sociales. Bien qu'ayant accès à d'autres dispositifs sectoriels très favorables, notamment pour l'embauche de travailleurs occasionnels, le secteur agricole au sens large a fait appel de manière significative aux dispositifs relevant des ZRR.

La mesure d'aide à l'embauche a été utilisée par plus de 3 000 établissements (en 2007 et 2008) pour un coût supérieur à 9,3 M€.

Tableau 7 : exonération à l'embauche dans le régime agricole

	2007	2008
Nb d'établissements (régime agricole)	3 011	3 190
Coût de la mesure (régime agricole)	9,3 M€	nd

Source : CCMSA, SISAL 2009

Près de 70% des entreprises relevant du régime agricole et bénéficiaires de cette mesure sont des exploitations agricoles au sens strict (plus de 2 000 en 2008). Les autres établissements sont pour plus de 27 % des entreprises liées au bois, aux travaux agricoles, des coopératives ou des paysagistes. Les diverses activités de services pèsent pour moins de 3%. L'importance du poids des exploitations agricoles, notamment celles qui relèvent du secteur « culture et élevage non spécialisé » explique la très forte proportion d'entreprises de petite taille parmi les bénéficiaires (environ 60% d'établissement avec 4 salariés et moins).

Tableau 8 : répartition des établissements bénéficiaires de l'exonération embauche par taille d'établissements dans le régime agricole

	1 salarié	2 à 4 salariés	5 à 9 salariés	10 à 49 salariés	50 à 99 salariés	Plus de 100 salariés	TOTAL
2007 (nb établissements)	882	974	497	574	57	27	3 011
2007 (%)	29,3%	32,4%	16,5%	19,1 %	1,9%	0,9%	100,0%
2008 (nb établissements)	803	1009	558	666	95	59	3 190
2008 (%)	25,2%	31,6%	17,5%	20,9%	3,0%	1,9%	100,0%

Source : CCMSA, SISAL 2009

Les caractéristiques de l'emploi salarié dans les exploitations agricoles restent spécifiques. La proportion d'exploitations agricoles ayant au moins un salarié reste faible avec un taux de 12%. Pour la main d'œuvre salariée en agriculture les analyses identifient deux catégories, les salariés permanents¹⁴ et les saisonniers (appelés aussi travailleurs occasionnels). EN ZRR, seul l'emploi

¹³ Le régime de protection sociale agricole est défini par le code rural à l'article L722-1 pour les non-salariés et à l'article L722-20 pour les salariés. Ils concernent les exploitations agricoles, les entreprises de travaux agricoles et forestiers, les établissements de conchyliculture, les coopératives agricoles, les personnels des établissements d'enseignements agricole privé, les gardes-chasse, gardes-pêche, gardes forestiers, jardiniers, les salariés des organismes professionnels agricoles, de mutualité agricole, de chambre d'agriculture et des caisses de crédit agricole.

¹⁴ Les salariés permanents sont ceux qui effectuent une activité régulière sur une exploitation agricole tout au long de l'année (chaque semaine, chaque mois) quelle que soit sa durée

d'un salarié permanent permet de bénéficier de la mesure d'aide à l'embauche.

En 2007, les 507 000 exploitations¹⁵ situées en France employaient 143 000 salariés permanents. Si ce nombre de salariés continue à décroître (- 7,6% par rapport à 2000), cette décroissance est moindre que celle du nombre d'exploitations. Ces salariés sont en fait employés par moins de 63 000 exploitations (chiffre 2005). En revanche, près de 133 000 exploitations emploient des salariés saisonniers. La diminution de la quantité de travail fourni par les salariés permanents s'accompagne d'une tendance à la hausse de la quantité de travail fourni par les salariés saisonniers.

L'emploi de salariés permanents dépend avant tout de l'orientation économique. Il est principalement développé en viticulture d'appellation, en maraîchage et en horticulture. Il est important aussi en grandes cultures¹⁶. A contrario l'élevage de races à viande, très présent en ZRR, emploie proportionnellement moitié moins de salariés permanents que la moyenne des exploitations. Ainsi les exploitations agricoles situées en ZRR ont des profils qui les prédisposent beaucoup moins à l'emploi de salariés permanents et donc au bénéfice de cette mesure.

Les exonérations pour embauche se sont ainsi principalement concentrées dans le secteur de la culture et de l'élevage non spécialisés (44% des établissements bénéficiaires). L'annexe 5 présente les données sectorielles détaillées.

Les principaux départements où cette mesure a été utilisée sont par ordre décroissant la Haute-Marne, la Creuse, le Gers, les Landes, l'Aveyron et la Vienne tant en nombre d'établissements qu'en coût de la mesure.

La mesure d'exonération en faveur des organismes d'intérêts généraux (OIG) a été utilisée par près de 370 organismes différents pour un coût total de 15,6 M€, ce qui représente 12% du nombre d'établissements bénéficiant de la mesure dans le secteur Acoss pour 6 à 8% du coût.

Tableau 9 : exonération en faveur des OIG dans le régime agricole

	2007	2008
Nb d'établissement (secteur MSA)	369	368
Coût de la mesure (secteur MSA)	15,6 M€	15,6 M€

Source : CCMSA, SISAL 2009

¹⁵ Parmi l'ensemble des exploitations il est d'usage de distinguer les exploitations dites professionnelles définies selon des critères européens. La dimension économique doit être supérieure à un seuil qui correspond approximativement à la production de 12 hectares de blé. De plus la quantité de travail qui lui est apportée doit être équivalente à celle d'une personne travaillant à trois quart de temps pendant une année. En France on recense 326 000 exploitations professionnelles. Celles-ci emploient 139 000 salariés permanents, soit 97% de cette catégorie de salariés.

¹⁶ Les employeurs sont aussi nombreux en viticulture qu'en grandes cultures, alors que le nombre d'exploitations de grandes cultures est deux fois plus important que celui des exploitations viticoles.

Tableau 10 : répartition des établissements bénéficiaires de l'exonération OIG par taille d'établissements en nombre de contrats souscrits dans le régime agricole

	1 à 4 salariés	5 à 9 salariés	10 à 49 salariés	50 à 99 salariés	Plus de 100 salariés	TOTAL
2007 (nb établissements)	49	44	142	30	104	369
2007 (%)	13,3%	11,9%	38,5%	8,1%	28,2%	100,0%
2008 (nb établissements)	48	46	126	40	108	368
2008 (%)	13,0%	12,5%	34,2%	10,9%	29,4%	100,0%

Source : CCMSA, SISAL 2009

Dans le secteur agricole, cette mesure a été utilisée principalement par les établissements d'enseignement agricole privé (Maison familiale rurale et établissement relevant du centre national de l'enseignement agricole privé – CNEAP), qui représentent près de 31% des 368 établissements bénéficiaires en 2008, mais aussi par les organismes professionnels agricoles, qui en représentent un peu plus de 17% (tableau 9 et cf. annexe 5 pour une présentation détaillée).

Tableau 11 : répartition sectorielle des exonérations OIG en nombre d'établissements bénéficiaires dans le régime agricole

Secteur d'activité	Mesure OIG 2007	Répartition en %	Mesure OIG 2008	Répartition en %
Culture spécialisée, conchyliculture et champignonnière	18	4,9%	21	5,7%
Elevage	28	7,6%	32	8,7%
Paysagistes	28	7,6%	26	7,1%
Autres établissements agricoles*	61	16,5%	68	18,5%
Enseignement et formation continue			113	30,7%
Hébergement les personnes âgées et handicapées			13	3,5%
Activités sociales à domicile, par le travail, accueil jeunes enfants			9	2,4%
Organisation professionnelle, patronale, consulaire et syndicale			64	17,4%
Organismes associatifs et activités liés au sport			21	5,7%
Divers (ensemble des rubriques non renseignés ci-dessus pour 2007)	234	63,4%	1	0,3%
Total	369	100%	368	100%

Source : CCMSA

* Pour le détail, voir annexe 5

1.2. Le coût pour l'Etat des exonérations fiscales peut être estimé à 102 M€

Les mesures d'exonération fiscale applicables dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) s'inscrivent dans le cadre plus général des politiques d'aménagement du territoire menées depuis la loi d'orientation du 4 février 2005. Zones de revitalisation rurale (ZRR), zones de redynamisation urbaine (ZRU) et zones franches urbaines sont éligibles aux mêmes dispositifs d'exonérations mais ont connu, dans le temps des évolutions spécifiques différencierées (annexe 6 bis).

Depuis 2007, un programme européen de mesures de soutien aux territoires fragilisés est mis en œuvre dans les zones d'aides à finalité régionale (ZAFR) qui s'est pour partie inscrit dans le même dispositif d'exonérations fiscales¹⁷.

L'objectif visé par ces mesures est la création d'activités sur ces territoires, identifiée comme le cœur d'une politique de retourment des tendances à la baisse de population. La question à laquelle ces mesures cherchent à apporter une réponse est celle du maintien sur le territoire des actifs et notamment des jeunes.

Ces mesures spécifiques en faveur de la création d'activités sont complétées par des mesures en faveur de l'accès aux locaux d'activité, du maintien du commerce de proximité, d'offre de logements locatifs, de l'installation de professions de santé. Il est à noter que le secteur du tourisme bénéficie de mesures spécifiques.

1.2.1. Trois dispositifs principaux financés par l'Etat regroupent la majorité des exonérations fiscales

Le dispositif d'exonération de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu sur les bénéfices en faveur des entreprises nouvelles est le premier d'entre eux. L'annexe 6 bis retrace l'historique détaillé de cette mesure.

A l'origine, les mesures en faveur de la création d'entreprise ont été instaurées par la loi de décembre 1988¹⁸ (article 44 sexies du Code général des impôts - CGI) et elles concernaient l'ensemble des entreprises créées à compter du 1^{er} octobre 1988 du territoire « qui exercent une activité industrielle, commerciale ou artisanale au sens de l'article 44 ». Cette exonération s'appliquait sur une période totale de 5 ans, avec une exonération totale les deux premières années et une exonération dégressive les trois années suivantes. Cette loi excluait les entreprises dont le capital était détenu à plus de 50% par d'autres sociétés ainsi que les « entreprises créées dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension d'activités préexistantes ou qui reprennent de telles activités ». Enfin, elle exclut également « les entreprises qui exercent une activité bancaire, financière, d'assurance, de gestion ou de location d'immeubles ». Ces exclusions sont encore en vigueur aujourd'hui.

La loi de février 1995¹⁹, tout en maintenant les mêmes durées d'exonération, a réservé le champ d'application de ces exonérations fiscales aux entreprises qui se créent « dans les zones d'aménagement du territoire, dans les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) et dans les zones de revitalisation urbaine ». Elle étend le bénéfice des dispositions de l'article 44 sexies aux professions libérales (au sens de l'article 92 du CGI) employant 3 salariés ou plus. Elle impose par ailleurs « que le siège social ainsi que l'ensemble de l'activité et des moyens d'exploitation soient implantés dans l'une de ces zones. »

La loi de finances pour 2000²⁰ a prorogé le dispositif pour les entreprises créées jusqu'au 31 décembre 2004. Elle étend le bénéfice de l'exonération d'impôt sur les bénéfices aux bailleurs de locaux industriels et commerciaux (5° du I de l'article 35 du CGI). Elle introduit un complément à l'article 44 sexies, en précisant que les entreprises qui avaient un contrat de partenariat conduisant à l'utilisation « d'une enseigne, d'un nom commercial, d'une marque ou d'un savoir-faire, de conditions d'approvisionnement, de modalités de gestion administrative, contentieuse, commerciale ou technique » étaient exclues du bénéfice des exonérations. Ces dispositions sont encore en vigueur aujourd'hui.

¹⁷ Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007, article 45

¹⁸ Loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988, article 14

¹⁹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995, article 44

²⁰ Loi du 31 décembre 2000, article 92

La loi du 1^{er} août 2003²¹ a de nouveau prorogé le dispositif pour les entreprises créées jusqu'en décembre 2008, en allongeant la durée d'exonération totale à 4 ans pour les seules ZRU.

La loi du 23 février 2005²² a supprimé la majoration en faveur des ZRU et a en revanche allongé la durée d'exonération pour les entreprises créées en ZRR à 14 ans, dont 5 ans d'exonération totale et 9 ans d'exonération dégressive. Cette disposition s'applique jusqu'au 31 décembre 2009²³. Par ailleurs, la loi introduit un mécanisme visant à limiter les exonérations en faveur des entreprises non sédentaires : « lorsqu'une entreprise exerce une activité non sédentaire, réalisée en partie en dehors des zones précitées, la condition d'implantation est réputée satisfaite dès lors qu'elle réalise au plus 15% de son chiffre d'affaires en dehors de ces zones. Au-delà de 15%, les bénéfices réalisés sont soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun en proportion du chiffre d'affaires réalisé en dehors des zones déjà citées. Cette condition de chiffre d'affaires s'apprécie exercice par exercice. »

Les deux dernières modifications du dispositif d'exonérations fiscales sur les bénéfices datent de la loi de finances pour 2007²⁴, qui étend le bénéfice des exonérations aux zones d'aide à finalité régionale, et de la loi de finances pour 2008, qui introduit la règle de minimis et plafonne le bénéfice exonéré à 225 000 € par période de 36 mois²⁵.

La seconde exonération en zone de revitalisation rurale financée par l'Etat, relative à la taxe professionnelle, a été introduite par la loi du 4 février 1995²⁶. Elle prévoit, sauf délibération contraire de la collectivité territoriale, une exonération de taxe professionnelle de 5 ans maximum en faveur des créations ou extensions d'activité industrielle ou de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, ou d'ingénierie et d'informatique. Cette mesure n'a pas été limitée dans le temps, et n'a donc pas donné lieu aux prolongations successives de la première exonération sur les bénéfices.

La loi du 23 février 2005 en faveur du développement des territoires ruraux a étendu cette mesure à deux domaines :

- les créations d'activités par des artisans « qui effectuent principalement des travaux de fabrication, de transformation, de réparation ou des prestations de services et pour lesquels la rémunération du travail représente plus de 50 % du chiffre d'affaires global » ;
- dans les communes de moins de deux mille habitants, les créations d'activités commerciales et les reprises d'activités commerciales, artisanales ou professionnelles dans des établissements de moins de 5 salariés.

Comme pour la précédente mesure, la loi de finances pour 2008 a introduit les règles fixées au niveau européen dans le calcul des exonérations.²⁷

La troisième exonération, introduite par la loi du 31 décembre 1998, prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables qui acquièrent jusqu'au 31 décembre 2012, un logement neuf ou réalisent des travaux de réhabilitation dans une résidence de tourisme classée en ZRR. Initialement prévu pour la période comprise entre le 1er janvier 1999 et le 31 décembre 2002, le dispositif a été prorogé par les lois de finances successives qui ne l'ont pas modifié profondément. Ce dernier est aujourd'hui prolongé jusqu'au 31 décembre 2012.

²¹ Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, article 25

²² Loi n° 2005-157 du 23 février 2005, articles 7 et 8

²³ La loi du 23 février 2005 prévoit également l'extinction des exonérations en faveur des TRDP à compter du 31 décembre 2006

²⁴ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006, article 87 La loi intègre ainsi les modifications du règlement CE n°1918/2006

²⁵ Loi n° 2007-1827 du 25 décembre 2007, article 45

²⁶ Loi n° 95-115 du 4 février 1995, article 52

²⁷ Intégration du règlement (CE) n° 1998 / 2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis et du règlement (CE) n° 1628 / 2006 de la Commission du 24 octobre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale.

Le taux actuel de réduction de l'IRPP est de 25% du prix du logement (ou de 20 à 40% du montant des travaux) dans la limite de 50.000 € pour une personne seule et de 100.000 € pour un couple. En contrepartie de cet avantage fiscal, le propriétaire doit s'engager à louer le logement pendant 9 ans à l'exploitant de la résidence de tourisme.

Il existe plusieurs autres exonérations fiscales en faveur des ZRR, qui sont récapitulées dans les tableaux 12 et 13 (ceux-ci incluent également les trois mesures décrites précédemment). Certaines sont à la charge de l'Etat (tableau 12) et d'autres restent à la charge des collectivités territoriales (tableau 13).

Tableau 12 : récapitulatif des exonérations fiscales compensées par l'Etat

	Création d'entreprises	Investissement dans le secteur du tourisme	Installation des professions médicales	Maintien de commerces de proximité	Accompagnement logement
De droit commun	<u>Art. 44 sexies</u> Exonération (IR/IS) totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent <i>dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire</i>	<u>Art. 199 decies E, EA, F et G</u> Réduction d'impôt (IR) au titre des investissements dans le secteur du tourisme		<u>Art. 721 et 722 bis</u> Réduction ou exonération de droits de mutation pour acquisition de fonds de commerce <i>dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire</i>	<u>Art. 31 II°k</u> Déduction sur les revenus (IR) des logements loués à usage d'habitation
	<u>Art. 39 quinque D</u> Amortissement exceptionnel (IR/IS) des immeubles à usage industriel ou commercial construits <i>dans les zones de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine</i> (construction ou rénovation)				
	<u>Art. 239 sexies D</u> Dispense de toute réintégration dans le résultat (IR/IS) en fin de crédit-bail <i>dans ZAFR, ZRR et ZRU</i> Opérations conclues du 1.1.1996 au 31.12.2013				
Sauf délibération contraire des Collectivités Locales	<u>Art.1465 A</u> Exonération totale ou partielle de la TP - pour créations d'activités – pour extension, reconversion, reprises dans les communes de moins de 2000 habit. Pour les entreprises de moins de 5 salariés				

Tableau 13 : Récapitulatif des exonérations fiscales non compensées par l'Etat à l'initiative et à la charge des collectivités locales

Création d'entreprises	Investissement dans le secteur du tourisme	Installation des professions médicales	Maintien de commerces de proximité	Accompagnement logement
<u>Art. 1464 B et C</u> Exonération TP entreprises nouvelles ou reprises <i>dans ZAFR, ZRR et ZRU</i>	<u>Art. 1383 E bis</u> Exonération TF-PB des hôtels et locaux meublés de tourisme	<u>Art. 1464 D</u> Exonération TP médecins, auxiliaires médicaux, vétérinaires ruraux		<u>Art. 1383 E</u> Exonération TF-PB des logements locatif acquis puis améliorés avec aides ANAH
<u>Art. 1383 A</u> Exonération TF-PB des immeubles des entreprises nouvelles <i>dans ZAFR, ZRR et ZRU</i>	<u>Art. 1407 III</u> Exonération TH des locaux meublés de tourisme			<u>Art. 1594 F ter</u> Abattement sur assiette droits de mutation pour acquisitions immeubles d'habitation et garages
<u>Art. 1594 F quinques E</u> Abattement sur assiette droits de mutation pour acquisitions immeubles ruraux exploités par jeunes agriculteurs				

Source des tableaux 12 et 13 : mission

1.2.2. Le système d'information ne permet pas aisément d'évaluer avec précision le coût des exonérations fiscales en faveur des ZRR

L'ensemble des mesures d'exonération fiscales relèvent d'un régime déclaratif retenu aux fins de simplification fiscale.

Les formulaires déclaratifs correspondant aux différents types d'impôts ne distinguent pas systématiquement les mesures de même type applicables dans les différents zonages d'aménagement du territoire : zones de revitalisation rurale (ZRR), zones de redynamisation urbaine (ZRU), ainsi que les zones d'aides à finalité régionale (ZAFR) de règlement communautaire, voire zones franches urbaines (ZFU).

Dans un premier temps, les services compétents de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) n'ont pu fournir à la mission que des données agrégeant le coût de certaines mesures pour plusieurs zonages. Les données telles qu'elles sont disponibles et reprises dans le projet de loi de finances pour 2010 ainsi que leurs modalités de calcul sont présentées en annexe 6.

Pour les mêmes raisons le système d'information ne permet pas toujours d'isoler les mesures d'exonération à la charge des collectivités locales bénéficiant aux entreprises nouvelles en ZRR et celles dans les autres zones d'aménagement du territoire.

Enfin, pour les mesures d'exonérations de l'IR en faveur du tourisme, la localisation des contribuables exonérés est par construction différente de celle des bénéficiaires d'aides à l'investissement en zone rurale. Il n'est donc pas possible de territorialiser ces mesures.

Les deux tableaux ci-dessous, présentent le coût des mesures d'exonération fiscale et distinguent celles compensées par l'Etat (tableau 14) de celles à l'initiative des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) et non compensées (tableau 15). Elles font apparaître pour chaque mesure, si le coût est isolé pour les ZRR ou, si ce n'est pas le cas, elles indiquent le coût et la composition de l'agrégat de zonages. Ce sont les informations disponibles à la DGFIP et qui sont inscrites dans les projets de loi de finances..

Tableau 14 : coût pour le budget de l'Etat en 2008 des mesures compensées
(en millions €)

Impôt	Intitulé de la mesure	Coût ZRR seules	Coût ZRR, ZRU et ZFU	Coût ZRR, ZAFR, ZRU et ZFU
IR	Réduction d'impôt en faveur du tourisme (Demessine) (15 530 bénéficiaires)	45		
IR	Déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale (Robien ZRR) (6000 bénéficiaires)	10		
IR/IS	Amortissement exceptionnel des immeubles à usage industriel ou commercial	nd	ε	
IR/IS	Exonération des bénéfices pour les entreprises nouvelles (estimation)			140
ENR-TIM	Réduction du droit de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce	nd		ε
ENR-TIM	Exonération du droit budgétaire de 2 % de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce	nd		5
TP	Exonération en faveur de certaines opérations réalisées dans les ZRR (14 100 bénéficiaires)	19		
TP	Avantages accordés aux preneurs de crédit bail			nd
	TOTAL	74	ε	145

Source : DGFIP, PLF pour 2010, extrait de l'annexe 6

Tableau 15 : Estimation du coût des mesures à la charge des communes et EPCI-FP en 2008
(à l'initiative de ceux-ci et non compensées par le budget de l'Etat)
(en millions €)

Impôt	Intitulé de la mesure	Coût ZRR seules	Coût ZRR, ZAFR, ZRU et ZFU
TP	Exonération des bénéfices des entreprises nouvelles		18,3
TP	Exonération des médecins, auxiliaires médicaux et vétérinaires ruraux (200 entreprises)	≈0,2	
TFPB	Exonération des immeubles des entreprises nouvelles	nd	≈190,0
TFPB	Exonération des logements locatifs acquis puis améliorés avec l'aide de l'ANAH	≈2,0	
TFPB	Exonération des hôtels et autres locaux meublés de tourisme	≈4,0	
ENR-TIM	Abattement sur l'assiette des droits de mutation pour les achats d'immeubles d'habitation et de garage	ε	
ENR-TIM	Achats d'immeubles ruraux exploités par les jeunes agriculteurs	ε	
TH	Exonération en faveur les locaux meublés de tourisme	≈7	
	TOTAL	≈13,2	≈208,3

Source : DGFIP, PLF 2010, extrait de l'annexe 6

Comme le montre l'annexe 6, les informations concernant le coût des mesures pour les communes et les EPCI-FP ne sont que des estimations.

Cette insuffisance de la précision des informations relatives au coût des mesures d'exonération fiscale dans les ZRR ne permet pas d'établir le bilan quantitatif demandé dans la lettre de mission signée par les ministres.

Aussi, la mission a-t-elle demandé à la DGFIP de mener un traitement particulier des informations disponibles en exploitant les déclarations de résultats déposées par les entreprises BIC/IS régimes réels, BNC régime de la déclaration contrôlée et BA régime simplifié au titre des exercices clos en 2007 (recettes du budget 2008), dernière année connue, pour les communes situées en ZRR. Ce traitement à la demande a été réalisé pour la mesure d'exonération des bénéfices pour les entreprises nouvelles (article 44 sexies du CGI) qui s'élève à 140 M€ en 2008 pour l'agrégat ZRR, ZRU, ZFU et ZAFR.

A l'issue de ce traitement qui a nécessité d'exploiter chaque déclaration bénéficiant de l'exonération au titre de l'article 44 sexies du CGI dans les communes situées en ZRR, le coût pour le budget de l'Etat a été évalué par les services de la DGFIP à 28 M€ pour 9 400 entreprises bénéficiaires²⁸ sur un total de 140 M€ et 46 000 entreprises pour l'agrégat des 4 zonages des zonages tels que présenté en PLF.

A l'issue de ce traitement, le coût pour l'Etat des mesures d'exonérations fiscales compensées est le suivant :

Tableau 15 bis : coût pour le budget de l'Etat des mesures d'exonération fiscale compensées,
en 2008 pour les seules ZRR

Impôt	Intitulé de la mesure	Coût ZRR seules	Bénéficiaires
IR	Réduction d'impôt en faveur du tourisme (Demessine)	45	15 530
IR	Déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale (Robien ZRR) (6000 bénéficiaires)	10	6 000
IR/IS	Amortissement exceptionnel des immeubles à usage industriel ou commercial	ε	nd
IR/IS	Exonération des bénéfices pour les entreprises nouvelles (estimation)	28	9 400
ENR-TIM	Réduction du droit de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce	ε	nd
ENR-TIM	Exonération du droit budgétaire de 2 % de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce	nd (<5M€)	nd
TP	Exonération en faveur de certaines opérations réalisées dans les ZRR (14 100 bénéficiaires)	19	14 100
TP	Avantages accordés aux preneurs de crédit bail	ε	nd
	TOTAL	102	-

Source : Source : DGFIP

De plus, une analyse de l'évolution dans le temps, depuis sa création en 1988, des bénéficiaires de l'article 44 sexies a été menée par la mission, complétée d'une analyse comparative des bénéficiaires et modalités d'application dans les différents zonages (ZRR, ZRU, ZFU et ZAFR (annexe 6bis).

²⁸ Bordereau d'envoi de la DGFIP en date du 26 octobre 2009 pour les informations détaillées, complété par un mél daté du 29 octobre pour ce qui est de la méthode utilisée.

1.2.3. Les secteurs de la construction et du commerce sont les principaux bénéficiaires de la mesure d'exonération des bénéfices en faveur des entreprises nouvelles

Il a été possible, à partir des informations communiquées fin octobre à la mission, d'analyser la mise en œuvre de la mesure d'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 2009 dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire (article 44 sexies du CGI)).

En 2008, pour un coût de 28,1 M€, les entreprises nouvelles dans le secteur de la construction bénéficient de 10,7 M€ d'exonérations, soit 38% du montant total, celles du secteur du commerce 4,1 M€, soit 15%. Viennent ensuite les entreprises du secteur « santé, action sociale, éducation » et celles des services aux entreprises qui, respectivement, perçoivent 3,1 M€ soit 11% des exonérations, celles des services aux particuliers pour 1,8 M€ et celles de l'agriculture pour 1,1 M€. Les autres secteurs perçoivent des montants nettement inférieurs (cf. annexe 7).

Une ventilation par décile des 9 400 entreprises bénéficiaires en fonction du chiffre d'affaire HT déclaré fait apparaître que celles rassemblées dans les trois derniers déciles (CA>110 000€) bénéficient de 53% du coût de la mesure contre 11% pour celles des trois premiers déciles (CA≤44 500€). Les entreprises du dernier décile (CA>198 000€) bénéficient encore de 28% du montant total des exonérations (cf. annexe 7).

2. L'IMPACT SUR L'EMPLOI DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES ZRR EST DIFFICILE A EVALUER

L'évaluation de l'impact sur l'emploi des dispositifs en faveur des ZRR dépend de la qualité des données sur ces dispositifs, qui conditionne la possibilité d'un suivi régulier de la mesure. L'absence de données sur les exonérations fiscales, conjuguée à l'absence de suivi des établissements bénéficiaires des aides dans le domaine fiscal comme dans le domaine social, rend difficile toute évaluation. Les données qui suivent donnent des éléments d'appréciation mais ne permettent pas de conclure sur un impact effectif sur l'emploi.

Le dispositif « Demessine » fait exception à cette règle, les données fiscales permettant une identification précise de la mesure et le syndicat national des résidences de tourisme (SNRT) ayant un suivi de cette mesure.

2.1. *Les données statistiques descriptives ne permettent pas de conclure sur l'impact des ZRR*

Le rapport réalisé en mai 2003 par une mission interministérielle²⁹ soulignait déjà la difficulté d'avoir une évaluation de l'impact sur l'emploi des exonérations sociales et fiscales appliquées aux zones de revitalisation rurale. La mission a repris de façon actualisée les données statistiques sur la population active et l'emploi fournies dans le précédent rapport, en les appliquant aux six départements dans lesquels elle s'est rendue.

²⁹ Rapport de l'Inspection générale des finances, des affaires sociales et du Conseil général du génie rural, des eaux et forêts, sur les mesures de revitalisation des zones rurales (ZRR) et des territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), mai 2003, n° 2003 062

Tableau 16 : évolution de la population active en valeur absolue et pourcentage en ZRR et hors ZRR

	Population active en ZRR en 2006	Population active hors ZRR en 2006	Taux de croissance annuel moyen en ZRR 2006/1999	Taux de croissance annuel moyen hors ZRR 2006/1999	Taux de croissance annuel moyen département 2006/1999
Creuse	51 381	0	+ 0,3%	-	+ 0,3%
Haute Marne	58 114	26 038	+ 0,4%	- 1,0%	- 0,1%
Lot	73 025	0	+ 1,2%	-	+ 1,%
Lozère	33 899	0	+ 1,1%	-	+ 1,1%
Orne	38 600	90 171	+ 1,1%	- 0,2%	+ 0,2%
Vienne	32 091	158 046	+ 0,7%	+ 1,3%	+ 1,2%
National	1 976 334	26 589 175	+ 1,1%	+ 1,1%	+ 1,1%

Source INSEE, Statistiques localisées

Précision : sur la période 1999-2006, six départements français connaissent une décroissance de la population totale : l'Allier, les Ardennes, le Cantal, la Creuse, la Haute Marne et la Nièvre. La Haute Marne est le département où cette baisse est la plus marquée (- 0,5 %)

Tableau 17 : évolution du taux de chômage en ZRR et hors ZRR

	En ZRR en 2006	Hors ZRR en 2006	Ensemble en 2006	Evolution ZRR 2006/1999 (en point)	Evolution hors ZRR 2006/1999 (en point)	Evolution 2006/1999 (en point)
Creuse	9,8%	-	9,8%	- 2,0	-	- 2,0
Haute Marne	9,5%	14,7%	11,1%	- 1,4	- 0,5	- 1,2
Lot	10,1%	-	10,1%	- 0,9	-	- 0,9
Lozère	7,1%	-	7,1%	- 0,9	-	- 0,9
Orne	11,4%	11,5%	11,4%	- 0,8	+ 0,4	- 0,4
Vienne	9,6%	9,7%	9,7%	- 2,6	- 1,9	- 2,0
National	9,6%	11,2%	11,1%	- 1,7	- 1,8	- 1,8

Source : INSEE, Statistiques localisées

Les données fournies par l'INSEE sur les années 1999-2006 confirment le constat d'une impossibilité de conclure sur l'impact sur l'emploi à partir des statistiques descriptives.

Ainsi, les évolutions de la population active peuvent être inverses d'un département à l'autre. En Haute Marne la population active croît en ZRR, alors qu'elle décroît dans le reste du département. Dans la Vienne au contraire, la population active croît moins rapidement en ZRR qu'en dehors de ces zones. Les déplacements que la mission a effectués permettent de donner des explications à ces données, à travers les analyses infra-départementales des acteurs locaux. Ainsi, en Haute Marne, le déclin industriel du bassin de Saint-Dizier, explique la baisse de la population active dans les zones situées hors des zones de revitalisation rurale. Cette explication est confortée par l'analyse des taux de chômage, de 9,5% dans les ZRR et de 14,7% hors de ces zones.

Au niveau national, l'effet global du dispositif ZRR est encore moins visible puisque que les évolutions de population active sont identiques hors des ZRR et dans ces zones.

Ces statistiques ont d'autant moins de portée explicative qu'elles intègrent de multiples phénomènes. La baisse de la population active dans les ZRR par rapport au reste du territoire peut en effet s'expliquer en partie par un vieillissement plus important de la population, par une attractivité moins grande de ces territoires, en termes de formation ou d'infrastructures, que des

mesures d'incitations financières ne suffisent pas toujours à compenser. On peut néanmoins faire l'hypothèse que les exonérations ont permis de limiter la diminution de la population active dans ces territoires. Dès lors qu'on ne dispose pas de comparaisons « toutes choses égales par ailleurs », il est impossible d'interpréter ces données.

Les évolutions en termes de chômage s'opposent à celles constatées en matière de population active : les taux de chômage baissent sur la période 1999-2006 plus vite en ZRR que dans le reste du territoire et le taux de chômage est inférieur dans les ZRR à celui observé hors ZRR. Ces données reflètent un taux de chômage structurellement moins élevé en zones rurale qu'en zone urbaine. Mais, là encore, le constat statistique ne peut suffire à étayer un impact des mesures d'exonérations, les évolutions constatées agrémentant les évolutions « naturelles » et celles qui pourraient être imputées aux dispositifs eux-mêmes.

Le rapport d'information de l'Assemblée nationale de juin 2008 présenté par M. Yves Bur³⁰ conforte encore, s'il en était besoin, le diagnostic d'absence d'évaluation des dispositifs en faveur des ZRR. La partie consacrée à ces mesures est intitulée « une quasi absence d'évaluation ». Elle fait état des statistiques de la DARES sur les embauches en ZRR mais là encore, ces données ne permettent pas de mesurer un impact de la mesure.

Concernant la mesure en faveur des OIG, le rapport³¹ évoque, à partir d'un impact direct jugé inférieur à 3 000 emplois, un coût par emploi créé entre 40 000 et 60 000 € du fait des effets d'aubaine très importants dans le dispositif. Ce constat est lié à la construction juridique même du dispositif d'exonérations OIG, qui visait tous les salariés présents dans l'emploi, et pas seulement les salariés embauchés. En outre, les articles 15 et 16 de la loi du 25 février 2005 avaient d'abord pour objectif une revitalisation des zones rurales et donc au moins autant un objectif de maintien de l'emploi que de création d'activités nouvelles (cf. partie IV du présent rapport).

Les effets de substitution entre mesures d'aide rendent encore plus difficile un diagnostic (cf. partie IV du présent rapport). Dans la Creuse, a été cité le cas d'une association d'insertion dont 4 salariés embauchés avaient bénéficié de l'exonération OIG. Après la suppression de la mesure en 2008, l'association a continué à se développer, en embauchant deux salariés bénéficiaires des exonérations Fillon sur les bas salaires et 19 demandeurs d'emploi dans le cadre des contrats d'accompagnement dans l'emploi.

2.2. Les exonérations de cotisations sociales semblent permettre une stabilisation de l'emploi

Les données de la DARES, fournissent des informations détaillées sur les caractéristiques des salariés embauchés avec une exonération ZRR et sur l'emploi qu'ils occupent³².

Seuls 27,5% des salariés étaient en CDI avant l'embauche exonérée, alors que 93,5 % des salariés embauchés avec le dispositif ZRR l'ont été en CDI. Bien qu'aucune donnée de suivi des salariés embauchés après les 12 mois d'exonération ne soit disponible, une hypothèse de stabilisation de la situation de travail pour les salariés embauchés en ZRR peut être formulée.

De même pour les exonérations OIG, plusieurs interlocuteurs locaux ont souligné que le dispositif d'exonérations mis en place par la loi du 23 février 2005 était pérenne et permettait ainsi une stabilisation de l'emploi dans des petites associations, dépendant de subventions parfois aléatoires et toujours limitées dans le temps. Dans les organismes de taille plus importante, les salariés qui ont

³⁰ Rapport d'information n° 1001 déposé par la mission d'information commune sur les exonérations sociales et présenté par M. Yves Bur, 25 juin 2008

³¹ Id note 2

³² Pour les salariés bénéficiant de l'exonération au titre des OIG, l'information de l'ACOSS ou de la MSA, qui fournit des données détaillées sur les établissements, ne permet pas d'analyser les caractéristiques des individus.

obtenu un contrat, quel qu'il soit, dans une structure publique ou para publique ne souhaitent généralement pas la quitter.

Tableau 18 : caractéristiques des salariés embauchés en ZRR en 2007
(situation avant l'embauche)

Salarié	51,3 %
Dont : Salarié en CDI	27,5 %
Salarié sous CDD, interim, contrat occasionnel	20,2 %
Contrat ou stage particulier (CIE, CES...)	3,7 %
Demandeurs d'emploi	32,5 %
Dont : Demandeur d'emploi inscrit à l'ANPE	24,9 %
Personne sans emploi non inscrite à l'ANPE	7,6 %
Autre (étudiant, élève, autres...)	17,2%
TOTAL	100 %

Source : DARES

Par ailleurs, les salariés embauchés sont de faible qualification (60% étaient de niveau V ou moins en 2007) et occupent des emplois d'ouvriers ou employés. Ces données sont cohérentes avec les constats établis par un récent rapport consacré à la pauvreté en milieu rural, qui montre que plus de la moitié des emplois ruraux sont des emplois d'ouvriers et d'employés, principalement dans des activités de services et industrielles³³.

Tableau 19 : caractéristiques de l'emploi exercé par les salariés embauchés avec une exonération sociale en ZRR

	2003	2004	2005	2006	2007	2007/2003
Type d'emploi (en %)						
Ouvrier	57,6	60,7	56,6	51,7	50,0	- 7,6%
Dont : Ouvrier agricole	6,9	8,1	7,0	6,3	6,5	- 0,4%
Ouvrier non qualifié	18,7	19,6	18,9	17,2	15,9	- 2,8%
Ouvrier qualifié	32,1	33,1	30,7	28,2	27,6	- 4,5%
Employé	25,9	24,2	23,2	23,8	21,5	- 4,4%
Technicien, agent de maîtrise	4,8	4,0	4,3	4,5	3,7	- 1,1%
Autre profession intermédiaire (administrative, commerciale...)	3,1	2,5	3,0	1,9	2,3	- 0,8%
Ingénieur ou cadre	3,1	3,1	2,8	2,6	2,7	- 0,4%
Autre	5,6	5,4	10,2	15,4	19,9	+ 14,3%
Type de contrat (en %)						
CDI	90,2	90,3	91,7	93,3	93,5	+ 3,3%
CDD	9,8	9,7	8,3	6,7	6,5	- 3,3%
Salaire médian mensuel brut en ETP (35 heures) (en €)	1 174	1 218	1 271	1 309	1 358	ns
En % SMIC	1,04	1,05	1,06	1,06	1,07	ns

Source : DARES

³³ Rapport conjoint de l'IGAS et du CGAAER, Marianne BERTHOD-WURMSER, Dominique FABRE Roland OLLIVIER, Michel RAYMOND, Sophie VILLERS, Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural, août 2009

2.3. *Les résultats économétriques de l'impact sur l'emploi des ZRR n'ont pas été actualisés depuis la loi de février 2005*

L'économétrie est mieux adaptée que la statistique descriptive pour évaluer l'impact sur l'emploi et l'activité d'une mesure de politique d'emploi car elle repose sur des méthodes d'élimination des biais de sélection. Elle permet d'isoler les effets directement reliés à une mesure, en éliminant les évolutions qui se seraient produites « naturellement » en l'absence de cette mesure.

Dans le cas des zones de revitalisation rurale, la méthode utilisée dans l'unique étude économétrique disponible sur ce sujet³⁴ à permis de comparer l'évolution de l'emploi entre deux territoires situés de part et d'autre du zonage ZRR, certains étant classées en ZRR, d'autres non.

Cette étude, publiée en janvier 2009, évalue donc l'impact sur l'activité et l'emploi de la mesure d'exonération de cotisations patronales en ZRR à partir d'une comparaison de territoires aux caractéristiques identiques. Deux limites importantes doivent être mentionnées en préalable :

- les données utilisées sont anciennes, antérieures à 2002, et n'intègrent donc pas la mesure OIG ;
- la dynamique de peuplement a pesé davantage dans la définition du zonage ZRR de 1996 que les performances en termes d'emploi, même agricole.

L'étude conclut que le dispositif d'exonération sociale pour embauche en ZRR n'a pas d'effet significatif sur l'emploi et l'activité.

Comme plusieurs autres études économétriques³⁵ sur les exonérations ciblées sur des territoires, le travail mené indique que les exonérations générales sur les bas salaires ont une efficacité économique plus grande, due à la fois à leur application sur l'ensemble du territoire et à leur généralisation et à leur pérennité, qui renforcent d'autant leur impact sur l'emploi. Ce n'est pas le cas des dispositifs zonés territorialement, notamment en milieu urbain, pour lesquels des études plus récentes existent (cf. annexe 9).

2.4. *La réduction d'impôt concernant les investissements dans les résidences de tourisme a eu un réel impact*

En application de l'article 199 decies E du Code général des impôts, une réduction d'impôt sur le revenu est accordée aux contribuables qui acquièrent jusqu'au 31 décembre 2012, un logement neuf ou réalisent des travaux de réhabilitation dans une résidence de tourisme classée en ZRR. Le taux de réduction est de 25% du prix du logement (ou de 20 à 40% du montant des travaux) dans la limite de 50.000 € pour une personne seule et de 100.000 € pour un couple. En contrepartie de cet avantage fiscal, le propriétaire doit s'engager à louer le logement pendant 9 ans à l'exploitant de la résidence de tourisme.

Ce dispositif d'aide à l'investissement, dit « Demessine », centré sur les ZRR, a commencé à produire des effets en 1999-2000. Son extension aux zones de montagne défavorisées a accéléré son développement. Selon les chiffres fournis par le Syndicat National des Résidences de Tourisme (SNRT) retracés dans le tableau 20, le nombre d'ouverture de résidences de tourisme en ZRR est passé de 6 en 1999 à 292 en 2008, représentant 16 % du total des logements créés. Les taux annuels

³⁴ La méthode utilisée est celle de la discontinuité de la régression qui permet la comparaison, toutes choses égales par ailleurs, de territoires situés à la frontière du zonage ZRR, en respectant une densité inférieure à 31 h/km² de part et d'autre de ce zonage.

Source note 6 : L'impact d'exonérations sociales sur la création d'entreprise et l'emploi en France rurale : une approche par discontinuité de la régression, Adrien Lorenceau, Ecole d'Economie de Paris, www2.dijon.inra.fr

³⁵ Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ? Roland Rathelot et Patrick Sillard, INSEE, Economie et statistique n° 415-416, 2008

Cette étude mentionne plusieurs autres travaux économétriques aboutissant aux mêmes conclusions quant aux effets des allégements généraux sur les bas salaires.

de croissance pour la période ont été compris entre 13% et 48%. La part des créations de logements de tourisme en ZRR a été de 2001 à 2008 systématiquement supérieure à 38%, alors qu'elle était plus faible auparavant.

Tableau 20 : comparaison de la création de résidence de tourisme en ZRR et dans la France entière

France entière			Zones de revitalisation rurale		
	Nombre de créations de résidences de tourisme	Nombre de créations de logements en résidences de tourisme	Nombre de créations de résidences de tourisme	Nombre de créations de logements en résidences de tourisme	Part des ZRR sur le nombre total de créations de logement
1999	34	3111	6	494	16 %
2000	51	5466	11	703	13 %
2001	42	3111	12	1195	38 %
2002	36	2555	16	1214	48 %
2003	61	4333	22	1651	38 %
2004	67	4777	25	1954	41 %
2005	86	6222	30	2199	35 %
2006	114	8800	50	4219	48 %
2007	113	9600	59	3456	36 %
2008	128	9555	61	4111	43 %
TOTAL	732	57 530	292	21196	37 %

Source : Syndicat National des Résidences de Tourisme (SNRT)

Ce développement s'inscrit dans le mouvement de transformation des investissements immobiliers en placements financiers propre à cette période. De surcroît, les taux d'intérêt bas et la disponibilité foncière en ZRR ont créé des conditions favorables pour les promoteurs et les investisseurs à la recherche de placements nouveaux, ce qui a permis d'accélérer les créations en zone de montagne (Maurienne, Alpes du Sud, Pyrénées) et ensuite dans les zones vertes du sud-ouest de la France (Corrèze, Dordogne, Gers, Lot et Garonne).

Selon le SNRT, les 292 résidences de tourisme en ZRR génèrent un chiffre d'affaires de 312 millions d'euros, soit 13% du chiffre d'affaires du secteur, les prix de location moyens en ZRR étant inférieurs à la moyenne nationale. Elles ont créé 2 400 emplois directs en exploitation et plus de 10 000 emplois indirects (construction, sous-traitance) et apportent des recettes fiscales (TVA, taxe de séjour, taxe foncière, taxe professionnelle).

Si l'on peut considérer que ce dispositif a bien contribué au développement local, en revanche son avenir semble moins assuré.

D'une part, les professionnels du secteur considèrent que le marché s'essouffle, que les opportunités foncières initiales sont aujourd'hui moins nombreuses et que tous les secteurs en ZRR ne présentent pas des qualités d'attractivité équivalentes, susceptibles d'assurer la viabilité des résidences dans la durée. D'ailleurs, les premières difficultés d'exploitation sont apparues en 2007 : certains exploitants comme Transmontagne, LVR Vacances ou Appart Valley ont connu de graves difficultés les conduisant à cesser leurs activités. Les opérateurs ont aujourd'hui tendance à limiter leurs projets en ZRR lorsqu'ils ne font pas partie d'un projet de territoire fortement soutenu par les collectivités locales.

D'autre part, le dispositif fiscal dit « Demessine » valable jusqu'en 2012, est désormais concurrencé par la mise en place du dispositif dit « Scellier » qui offre sur tout le territoire des avantages fiscaux très supérieurs (25% d'exonération de l'investissement plafonné à 350 000 € contre 100 000 €) et a

vocation à drainer ainsi les investissements en résidence de tourisme vers des régions plus attractives, hors des ZRR.

2.5. *La mission propose d'adapter le système d'information afin de permettre un suivi des mesures en ZRR et une évaluation de leur impact sur l'emploi*

La mission a constaté qu'il n'existe pas d'outil de suivi des mesures en faveur des ZRR : les informations disponibles dans le domaine des exonérations sociales ne sont pas mobilisées ni analysées ; les systèmes d'information sur les exonérations fiscales ne permettent pas d'isoler les mesures en faveur des ZRR, sauf à faire des retraitements lourds.

Une évaluation de qualité supposerait que les systèmes d'information fournissent des données relatives aux différentes exonérations, tant au niveau national qu'à celui des territoires. La mesure de l'impact sur l'emploi des dispositifs d'exonérations aux ZRR nécessiterait, par exemple, de suivre parallèlement une cohorte d'entreprises aidées et une cohorte d'entreprises non aidées.

En outre, l'existence d'un outil de suivi conditionne une gestion plus dynamique des exonérations ZRR, articulées avec le soutien de projets, comme la mission le préconise dans la dernière partie de son rapport.

Les propositions émises par la mission visent à développer un outil de suivi, que les acteurs locaux puissent utiliser, et à adapter en ce sens le système d'information fiscal.

Proposition n° 1

Mettre en place un suivi annuel des dispositifs d'exonérations fiscales et sociales en ZRR afin de permettre une évaluation triennale de l'impact de ces mesures et un bilan opérationnel et financier des propositions nouvelles qui seront retenues, et de lier logique de projet et logique de zonage

Adapter le système d'information fiscal afin de connaître et de suivre annuellement :

- le coût des mesures d'exonérations fiscales en ZRR,
- le profil des établissements bénéficiaires (par taille d'établissement et par secteur),
- l'analyse départementalisée du recours aux exonérations fiscales.

A défaut d'un suivi annuel des mesures d'exonération fiscale spécifique aux ZRR, la mission considère indispensable qu'il soit procédé au moins tous les 3 ans, à un chiffrage du coût pour l'Etat et à une analyse détaillée des bénéficiaires, départementalisés afin d'assurer l'évaluation triennale de l'impact de ces mesures.

3. L'ANALYSE DES EXONERATIONS EN FAVEUR DES OIG MONTRÉ UN DECALAGE ENTRE LES OBJECTIFS INITIAUX DE LA LOI ET L'UTILISATION DU DISPOSITIF

Les exonérations de cotisations patronales prévues par les articles 15 et 16 de la loi du 23 février 2005 étaient avant tout destinées à apporter un soutien financier à des associations qui participent au maintien d'une vie et d'une solidarité dans des territoires ruraux peu peuplés et vieillissants et apportent des services utiles et souvent nécessaires aux habitants. Les extraits des débats à l'Assemblée nationale au moment de l'introduction par amendement de l'article 15 en janvier 2004³⁶ illustrent cet objectif.

³⁶ Débat à l'Assemblée nationale, 1^{ère} lecture de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (compte-rendu intégral 1^{ère} séance du jeudi 22 janvier 2004)

« M. Jean Lassalle. Tout le monde connaît le rôle des associations, en particulier dans les territoires ruraux, où elles remplacent les églises, les loges maçonniques, les bistrots, les gendarmes, les perceptions et les cellules du parti communiste. (Sourires.) Elles sont les seules à s'adapter et à créer du lien social.

M. Philippe Folliot. Très bien !

M. Jean Lassalle. Il y a toujours eu des animateurs formidables pour les conduire. L'amendement n° 884 propose d'exonérer de charges patronales les emplois associatifs, afin que leurs employeurs, souvent modestes, puissent continuer à faire appel à eux. (...)

M. Jean Dionis du Séjour. Ces mesures ont été adoptées pour les ZRU, qui bénéficient déjà du dispositif Fillon. Elles constituent donc un avantage. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les ZRR ?

Un effort cohérent a été fait en faveur des banlieues. Nous demandons qu'il y ait symétrie, avec des mesures fortes pour les campagnes. Jean Lassalle a fort bien parlé du rôle joué par les associations en milieu rural. Nous vous mettons en garde : faites attention au message que vous envoyez. J'ai vécu, en 1992, dans le Lot-et-Garonne, de véritables jacqueries paysannes. Prenez garde à la façon dont ce texte sera perçu s'il n'y a pas symétrie. »

Cet extrait montre bien que les instigateurs de la mesure d'exonération en faveur des organismes d'intérêt général souhaitaient que celle-ci contribue au développement du « lien social » dans les zones rurales, assuré par le réseau associatif local.

La mission a constaté que, si cet objectif avait été en partie atteint, les exonérations demandées et accordées ont largement dépassé cette cible initiale.

3.1. *Les organismes d'intérêt général ayant bénéficié d'exonérations n'ont pas nécessairement été ceux que la loi visait*

3.1.1. *Certains établissements ont perçu des sommes importantes au travers des exonérations OIG*

Afin d'identifier plus concrètement les utilisateurs du dispositif, la mission a demandé à l'ACOSS d'isoler les 20 établissements bénéficiaires des montants les plus élevés d'exonérations dans le régime général des salariés. Le tableau 21 rend compte du résultat en distinguant les secteurs d'activité et les catégories d'organismes bénéficiaires.

Tableau 21 : profil et activité des établissements bénéficiaires du montant le plus élevé d'exonérations sociales au titre de la mesure OIG dans le régime général

Activité des établissements bénéficiaires	Nombre de structures	Coût en €	Part de l'activité / total 20 OIG
Hôpitaux généraux	9	12 325 541	63,1%
Etablissement ou association /domaine psychiatrie	4	7 615 128	11,3%
Aide ou hébergement des personnes âgées	2	1 668 027	6,2%
Association humanitaire	1	1 184 897	4,4 %
Association domaine du handicap	1	1 097 156	4,1 %
Centre médical privé	1	1 035 247	3,9%
Collectivité territoriale	1	998 833	3,7%
Union Mutualiste	1	874 267	3,3%
Total	20	26 799 096	100,0%

Source : ACOSS. Montant des exonérations OIG pour les 20 plus organismes bénéficiaires.

La notion de « plus gros établissements » est prise ici au sens de ceux qui ont perçu le montant le plus élevé d'exonérations au titre du dispositif OIG et non au sens de taille d'établissements.

Pour ces 20 établissements, le montant moyen des exonérations s'établit à 1 340 000 € en 2008, alors que les 3 600 organismes bénéficiaires des exonérations OIG ont reçu un peu plus de 55 000 € en moyenne en 2008. Si l'on fait un calcul sans ces 20 établissements, la moyenne s'établit à 48 000 € d'exonérations. Il y a donc un écart de 1 à 28 en termes de montant moyen d'exonérations entre les 20 plus gros établissements bénéficiaires des exonérations OIG et les 3 580 autres. Encore ce chiffre ne permet-il pas de mesurer les disparités existant au sein de cette dernière catégorie. Le tableau 21 conforte les données de la première partie de ce rapport sur la taille des organismes bénéficiaires, qui montrent que 45 % des salariés exonérés de charges sociales patronales au titre des OIG se trouvaient dans les établissements de 50 salariés et plus.

Il montre également une utilisation non anticipée du dispositif. Le secteur sanitaire perçoit près de 75% du montant des exonérations des 20 établissements ayant perçu le montant le plus élevé de cotisations. Ces établissements réalisent des actions de soins, nécessaires dans les départements ruraux comme dans les autres. Ils contribuent en partie à la vie sur ces territoires ruraux dans la mesure où ils créent ou maintiennent des emplois, mais leur objectif n'est pas la revitalisation rurale.

3.1.2. Des établissements publics administratifs ont bénéficié des exonérations

Le profil juridique des établissements exonérés au titre des OIG (tableau 22) montre que les associations n'ont pas été les seules bénéficiaires des dispositifs.

Plus de 31% des exonérations accordées bénéficient ainsi à des établissements publics administratifs en 2007 et 22,4% en 2008. Cette utilisation du dispositif n'était pas à l'origine prévue. Mais la référence à l'article 200 du Code général des impôts l'a rendue possible juridiquement. En effet, parmi les organismes potentiellement concernés sont cités « les organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique (...) », sans précision de leur statut (annexes 4 et 12 pour une illustration). De nombreux organismes, ayant pris connaissance des exonérations consenties en zones de revitalisation rurale, non seulement pour des salariés embauchés mais aussi pour des salariés présents dans l'organisme, ont sollicité leur reconnaissance au titre de l'article 200 du code des impôts et l'ont logiquement obtenue, bien qu'ils n'aient pas été, dans l'esprit de la loi, les bénéficiaires attendus de la mesure OIG.

Tableau 22 : forme juridique des organismes d'intérêt général bénéficiaires des exonérations sociales dans le régime général (en millions €)

Forme juridique		Exonérations 2007	Exonérations 2008
Secteur privé	association régie par la loi de 1901	170,8	146,7
	dont "Association déclarée"	166,8	143,1
	Fondation	6,5	5,6
	Organisme mutualiste	2,0	1,9
	Autres	0,0	0,0
Total privé		179,9	154,5
Public	association régie par la loi de 1901	0,3	0,2
	autre personne morale de droit public	0,2	0,2
	collectivité territoriale	1,5	1,3
	établissement public administratif (EPA)	83,1	43,0
Total public		85,1	44,7
Total		265,0	199,2

Source : ACOSS, 18 juin 2009

3.1.3. Le critère juridique de l'association recouvre des organismes très différents, pour lesquels l'objectif de revitalisation rurale n'est pas nécessairement prioritaire

Comme le montre le tableau 22, les associations déclarées perçoivent 63% des exonérations en 2007 et 72% en 2008 et restent les principales structures juridiques concernées par le dispositif.

Mais le statut juridique associatif, recouvre des réalités multiples. Ainsi, les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes³⁷ peuvent avoir des statuts associatifs avec une personne morale autonome (associations constituées par des centres d'action sociale communaux ou encore des syndicats de communes). Certains gros établissements psychiatriques privés peuvent également avoir une personnalité juridique associative. Les nombreuses associations spécialisées dans l'aide à domicile relèvent aussi par définition du secteur associatif, comme les associations de pêcheurs ou de chasseurs également éligibles aux exonérations OIG appliquées en ZRR.

L'analyse de cette catégorie juridique associative doit être combinée avec les données sur la taille des structures de la première partie du présent rapport. Les associations emploient l'immense majorité – voire la totalité – des effectifs présents dans les organismes d'intérêt général de moins de 10 salariés, qui ne représentent que 14% des effectifs bénéficiaires de l'exonération, alors même que ces petites associations ont souvent un rôle très actif localement, comme l'ont montré les entretiens que la mission a eus au niveau départemental. En outre, ces associations sont les premières à avoir été concernées par la suppression de la mesure par la loi de financement de la sécurité sociale de 2008 (cf. partie I, tableau 6 sur la répartition des établissements bénéficiaires par taille)

Ainsi, l'objectif initial de la loi, s'il a effectivement été atteint, puisque les associations de moins de 10 salariés ont bénéficié du dispositif, ne l'a été que partiellement :

- les associations de moins de 10 salariés sont minoritaires ;
- la suppression de la mesure OIG par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 les touche plus directement que les plus gros organismes, alors que l'importance des montants dont ces derniers ont bénéficié est à l'origine de cette suppression.

3.1.4. La référence à l'article 200 du Code des impôts a allongé la procédure d'instruction des demandes, multipliant les régularisations

La référence dans la loi du 23 février 2005 à l'article 200 a conduit les organismes collecteurs des cotisations sociales – URSSAF comme MSA – à demander aux établissements de fournir une attestation de reconnaissance au titre de l'article 200 auprès des services fiscaux. Les délais d'instruction des dossiers ont donc été allongés, spécialement pour les organismes qui ont formulé une demande de reconnaissance au titre de l'article 200 alors qu'ils n'étaient pas reconnus au départ comme tels. Ces délais ont été encore plus longs dans les cas où la reconnaissance au titre de l'article 200 a soulevé des questions d'interprétation juridique et n'a été attribuée qu'après une consultation des services nationaux. C'est le cas par exemple des établissements privés d'enseignement agricole ou encore d'établissements gérés par les conseils généraux.

On peut ainsi résumer les étapes d'une procédure de demande d'exonération OIG :

- dépôt de la demande d'exonération par l'organisme à l'URSSAF ou à la MSA ;
- transmission aux services fiscaux de cette demande pour une attestation de reconnaissance de l'organisme demandeur au titre de l'article 200 ;
- nécessité d'une demande spécifique de l'organisme auprès des services fiscaux pour être reconnu comme tel (une majorité des demandeurs ne l'était pas avant la mesure, l'article

³⁷ Un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) est un ensemble immobilier constitué de chambres médicalisées permettant l'accueil de personnes âgées qui ont besoin d'une assistance journalière et permanente.

200 étant en priorité utilisé par des organismes souhaitant bénéficier de la générosité publique) ;

- interrogation des services fiscaux nationaux par les services départementaux en cas d'ambiguïté juridique sur la reconnaissance au titre de l'article 200 ;
- après une réponse des services nationaux fiscaux dans l'hypothèse où ils ont été sollicités, établissement de l'attestation par les services fiscaux départementaux, transmise à l'URSAFF ou à la MSA ;
- instruction et mise en paiement de l'exonération, avec régularisation à compter de la date de demande de l'organisme, parfois avec un versement étalé en plusieurs fois.

Ces délais de procédure, conjugués au fait que les organismes n'ont pas immédiatement perçu l'avantage qu'ils pouvaient retirer de ce dispositif d'exonérations et ont donc effectué une demande rétroactive, expliquent l'importance des régularisations comptables effectuées au titre du dispositif OIG.

A cela s'est ajoutée une ambiguïté juridique dans la rédaction de la loi de financement de la sécurité sociale du 19 décembre 2007. En effet, il y est indiqué que les articles 15 et 16 de la loi du 23 février 2005 « continuent à s'appliquer aux contrats de travail conclus avant le 1^{er} novembre 2007 et jusqu'au terme de ceux-ci ». On peut en inférer que les contrats signés avant la date du 1^{er} novembre 2007, mais pour lesquels l'établissement demande à bénéficier de cette exonération après la date du 1^{er} novembre 2007, sont susceptibles de bénéficier rétroactivement de l'exonération OIG. La Direction de la sécurité sociale défend l'idée qu'une telle interprétation serait contraire à l'esprit des textes et l'ACOSS comme la CCMSA a donné des consignes pour que les caisses locales n'acceptent plus de nouvelle demande à compter du 1^{er} janvier 2008³⁸.

Les éléments adressés à la mission par les URSSAF et MSA illustrent les différentes modalités de régularisations appliquées dans les caisses locales. Au titre de l'année 2009, la mission a constaté, dans les caisses où elle s'est déplacée, que les régularisations étaient achevées. En revanche, concernant les dates de première demande, certaines caisses ont pris en compte la date du 1^{er} janvier 2008 et d'autres non (cf. annexe 10).

3.2. Palliant souvent des sous-financements, les exonérations au titre des OIG ont aussi pu conduire à des transferts de financement

Au regard de ces sommes dépensées au niveau national tant du côté de la santé que dans le secteur médico-social, les aides apportées aux organismes d'intérêt général ayant leur siège en ZRR peuvent apparaître faibles : 83 M€ pour le secteur de santé en 2008 et 145 M€ pour le secteur médico-social. Une analyse départementalisée montre que les utilisations du dispositif ont été extrêmement variables d'un secteur à l'autre et d'un département à l'autre, avec parfois une grande concentration des aides sur un secteur ou un réseau institutionnel.

Pour le régime général, des requêtes spécifiques ont été adressées par la mission aux URSSAF³⁹ afin de connaître de façon plus fine les catégories d'établissements, en croisant données sectorielles et juridiques. Le tableau 23 rend compte de ces résultats départementaux.

³⁸ En l'absence de jurisprudence sur cette question des délais, la question ne peut être définitivement tranchée. Toutefois, les débats parlementaires tendent effectivement à montrer que le législateur a souhaité supprimer tout nouvel accès au dispositif.

³⁹ Ces requêtes n'ont pas nécessairement concerné les départements dans lesquels la mission s'est déplacée.

Tableau 23 : typologie des établissements sanitaires et médico-sociaux par montant d'exonérations OIG dans un département (en milliers €)

		Aveyron 2008	Lozère 2008	Haute- Marne 2008	Creuse 2008	Orne 2008
Secteur sanitaire	EPA (1)	1 171	345	1	1 451	Néant
	Et. PSP (2)	nd	837	1 035	0	Néant
	Et. Privés (3)	907	553*	0	5 445	Néant
	Autres	789	0	0	152	Néant
Sous-total		2 867	1 735	1 036	7 048	Néant
Secteur médico-social	EHPAD (4)	2 986	2 052	738	1 637	530
	Et. Handicapés	1 941	12 546	398	2 253	Néant
	Et. Médico-sociaux	nd	563	-	-	-
	CHRS (5)	39	147	7	59	Néant
	Autres	1 709	3 222	526	3 249	144
Sous-total		6 675	18 530	1 669	7 198	674
Total général		9 541	20 265	2 705	14 246	674

Source : données URSAFF fournies en septembre 2009

- (1) Etablissements publics administratifs
- (2) Etablissements privés participant au service public
- (3) Etablissements privés à but non lucratif
- (4) Etablissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes
- (5) Centres d'hébergement et de réadaptation sociale

3.2.1. Dans le secteur sanitaire, les exonérations sont concentrées dans de grands établissements et compensent souvent des difficultés de financement

Dans des départements très ruraux, les centres hospitaliers ont utilisé en partie les exonérations pour équilibrer un état prévisionnel des recettes et dépenses (EPRD) déficitaire du fait d'une activité insuffisante. L'introduction de la tarification à l'activité (T2A) a en effet particulièrement pesé sur les petits établissements hospitaliers, desservant des bassins de vie plus étroits. Le cas de la Haute Marne est symptomatique. Tous les interlocuteurs départementaux de la mission⁴⁰ ont souligné les difficultés de financement des trois centres hospitaliers du département. Selon eux, les exonérations OIG accordées au titre d'une localisation en ZRR ont été un moyen de compenser les déficits.

Enfin, l'importance de la psychiatrie est à souligner. En effet, les centres hospitaliers spécialisés dans l'hébergement de patients atteints de pathologies psychiatriques⁴¹, comme les associations intervenant dans ce secteur, y compris dans l'hébergement, connaissent de grandes difficultés de financement. Les Agences régionales de l'hospitalisation (ARH devenues Agences régionales de santé en 2009) n'ont pas de dotations larges pour ce secteur resté en dotation globale et les budgets sont souvent insuffisants dans les établissements qui n'ont pas toujours tiré les conséquences d'une dotation limitée.

⁴⁰ La mission n'a pas rencontré les ARH.

⁴¹ Les centres hospitaliers spécialisés interviennent dans le domaine de la psychiatrie. Leur dotation budgétaire est encore définie par les Agences régionales de l'hospitalisation (futures agences régionales de santé) sous forme d'une dotation globale, les centres hospitaliers spécialisés n'étant pas soumis à la tarification T2A.

3.2.2. Dans le secteur médico-social, les exonérations restent partagées entre un nombre important d'établissements et de domaines

Les déplacements en départements comme les données du tableau 23 montrent que les exonérations OIG dans le secteur médico-social concernent des activités variées :

- établissements d'accueil des personnes âgées dépendantes,
- associations d'aide à domicile,
- structures d'hébergement et associations d'aide pour les handicapés
- associations intermédiaires et CHRS⁴².

Il est difficile de cerner la contribution de ces exonérations aux dépenses des divers organismes : participation aux dépenses de fonctionnement, incitation pour des embauches supplémentaires ou aide à l'investissement. A titre d'exemple, le recensement effectué par le conseil général de la Creuse montre que l'essentiel des exonérations de cotisations sociales dans les maisons de retraite a été affecté à de l'investissement ou à des provisions pour investissement à travers les excédents dégagés du compte de résultats, pour effectuer ou préparer des travaux de réhabilitation et mise aux normes dans ces établissements.

La place du secteur du handicap doit être soulignée. Elle est particulièrement forte en Lozère, du fait de la spécificité de ce département qui accueille depuis longtemps un nombre important de structures d'hébergement pour handicapés (cf. annexe 11). Mais dans d'autres départements, et également pour les établissements dépendant du régime agricole, les institutions accueillant ou aidant des handicapés ont été bénéficiaires des exonérations au titre des OIG, parfois pour des sommes importantes.

Au-delà de ces catégories, les enquêtes départementales ont illustré la multitude des secteurs éligibles : écoles privées, centres communaux d'action sociale, crèches, centres aérés, association d'insertion, associations humanitaires...

Les organismes du secteur médico-social à avoir bénéficié d'exonérations – et à en bénéficier pour les contrats en cours – sont donc plus nombreux que ceux du secteur sanitaire et interviennent dans des activités très diverses.

3.2.3. Dans le régime agricole les exonérations OIG ont principalement bénéficié à l'enseignement professionnel privé et aux organismes professionnels

Cette mesure a été utilisée principalement dans le secteur agricole par les établissements d'enseignement agricole privé (Maison familiale rurale et établissement relevant du centre national de l'enseignement agricole privé – CNEAP) mais aussi par les organismes professionnels agricoles.

Afin d'identifier plus concrètement les utilisations du dispositif la mission a, comme pour l'ACOSS, demandé à la CCMSA d'isoler les 20 établissements bénéficiaires des montants les plus élevés d'exonération. Le tableau suivant rend compte du résultat en distinguant les secteurs d'activités.

⁴² CHRS : Centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Plus de 90 % des CHRS sont gérés par des associations de droit privé. Les CHRS sont pour la quasi-totalité de leurs ressources financés par l'Etat.

Tableau 24 : profil et activité des établissements relevant du régime agricole bénéficiaires du montant le plus élevé d'exonérations sociales au titre de la mesure OIG

Activité des établissements	Nombre de structures	Nombre de contrats	Coût en €	Part dans la dépense
Établissement spécialisé accueil handicapés (IME, ESAT,...)	6	597	1 949 563 €	44,5%
Enseignement privé agricole	12	548	1 996 607 €	45,6%
Maison de retraite	2	105	430 689 €	9,8%
Total	20	1 250	4 376 859 €	100,0%

Source : CCMSA.

Montant des exonérations OIG pour les 20 plus gros organismes bénéficiaires relevant du régime agricole.

La typologie décrite dans ce tableau renvoie aux établissements qui ont perçu le montant le plus élevé d'exonérations au titre du dispositif OIG et non au sens de la taille des établissements.

Cette analyse des établissements bénéficiaires des montants de cotisations les plus élevés montre que le secteur de l'hébergement social des personnes âgées et des handicapés a aussi bénéficié de manière significative de cette mesure : avec 6 structures, il représente près de 45% des cotisations perçues par ces établissements.

Les deux réseaux de l'enseignement agricole privé (Maison familiale rurale – MFR, et établissement relevant du centre national de l'enseignement agricole privé – CNEAP) ont organisé une bonne information de leurs ressortissants apportant aussi les conseils et arguments pour qu'ils obtiennent de leur caisse locale de MSA la reconnaissance de leur qualité d'OIG au sens de l'article 200 du code général des impôts. A cet égard ils ont signalé quelques difficultés initiales levées au milieu de l'année 2006 par des lettres des services du ministère de l'agriculture et de la caisse centrale de MSA.

Cette mesure a été appréciée car reconnue par les bénéficiaires comme simple et très lisible. Dans l'enseignement agricole privé elle a eu un impact réel. Ainsi le CNEAP signale que cela représente une économie de 10 à 15% des charges pour les associations bénéficiaires. Cet organisme considère, après enquête auprès de ses ressortissants, que cette mesure plusieurs types d'effets, cumulés ou non suivant les établissements. D'abord des embauches ont été faites, notamment pour améliorer la vie scolaire (encadrement des élèves en internat....). Ensuite, cela a permis de maîtriser la tarification pour les familles (celle-ci est en moyenne deux à trois fois plus élevée que pour le secteur public).

L'union nationale MFR souligne que ses établissements situés en ZRR ont pu bénéficier de deux effets : redonner des marges financières à ceux qui étaient en difficulté et par ailleurs monter des projets en lien avec le territoire entraînant parfois des créations de postes.

Après l'enseignement privé professionnel, les établissements classés dans la rubrique « organismes professionnels » du régime agricole sont la seconde catégorie d'organisme ayant le plus bénéficié des exonérations OIG (cf. annexe 5). L'analyse de la forme juridique de ces établissements montre que 13 établissements du secteur mutualiste ont perçu des exonérations, mais ces données ne permettent pas d'identifier précisément l'activité des autres organismes professionnels (tableau 25).

Tableau 25 : répartition des organismes professionnels du régime agricole ayant bénéficié d'exonération OIG en 2008 par statut juridique

Type d'organismes professionnels	Nombre d'organismes
Association déclarée reconnue d'utilité publique	5
Association déclarée en Préfecture	31
Autre personne morale de droit privé	2
Autres organismes mutualistes	13
Autres organismes professionnels	10
Autres	2
Nombre total	63

Source : CCMSA, 9 octobre 2009

3.2.4. Les exonérations sont concentrées sur certains départements, ceux entièrement en ZRR mais également d'autres

Le tableau 26 illustre la concentration des exonérations en faveur des OIG sur certains départements. Les cinq départements bénéficiaires des montants d'exonérations les plus élevés ont reçu plus de 40 % des exonérations accordées au niveau national.

Tableau 26 : classement des 10 départements bénéficiaires du montant le plus élevé d'exonérations OIG en 2008 dans le régime général

Département	Montant des exonérations OIG perçues en 2008	Part des exonérations dans le total national
Lozère *	17 832 901	11,5
Lot *	14 495 306	9,4
Corrèze	13 833 235	9,0
Aveyron	9 561 000	6,2
Creuse *	8 282 912	5,4
Sous-total	64 005 354	41,4
Pyrénées Atlantique	5 800 707	3,8
Hautes Pyrénées	5 755 367	3,7
Ariège	5 490 095	3,6
Landes	5 384 032	3,5
Ardèche	4 596 150	3,0
Sous-total	27 026 351	17,5
Total des 10 plus gros	91 031 705	58,93
Total général	154 474 237	100,00

Source : ACOSS, données au 18 juin 2009

* départements visités par la mission

Dans ces 10 départements, pour 6 d'entre eux, le chef lieu est en ZRR : Mende (Lozère), Cahors (Lot), Tulle (Corrèze), Guéret (Creuse), Foix (Ariège) et Mont-de-Marsan (Landes). Ceci conduit généralement à des exonérations dans des organismes de taille importante, ayant leur siège dans ces chefs lieux.

Cette concentration a pour conséquence une forte sensibilité des élus de ces départements sur le thème des zones de revitalisation rurale :

- sensibilité financière, car dans tous ces départements, des établissements de taille importante, ou tous les établissements d'un secteur, bénéficient d'une ressource financière substantielle à leur échelle ;
- politique, car pour les élus locaux de ces départements, la mesure OIG, plus que les autres dispositions de la loi du 23 février 2005, a permis d'apporter un soutien à des secteurs proches de la population et à des secteurs dans lesquels ils interviennent directement – spécialement pour les conseils généraux.

3.2.5. L'hypothèse de transferts de financement n'est pas à exclure

La question des transferts de financement est triplement complexe :

- d'abord parce que les exonérations de cotisations sociales en faveur des OIG interviennent dans des secteurs dont les ressources proviennent souvent de financeurs multiples. A titre d'exemple, les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes sont financées par les conseils généraux, l'assurance maladie et les usagers ;
- ensuite parce que les exonérations sont souvent intervenues dans des secteurs structurellement sous-financés ;
- enfin parce que l'hypothèse de transferts de financement ne peut être vérifiée que par un contrôle comptable, qui mettrait en parallèle l'évolution d'une dotation budgétaire en faveur d'un établissement et le montant des exonérations de cotisations sociales perçues par ce même établissement.

Trois financeurs sont de potentiels bénéficiaires de transferts : l'assurance maladie, l'Etat et les conseils généraux

Les exonérations de cotisations sociales en faveur des organismes d'intérêt général étant compensées par l'Etat, l'assurance-maladie pourrait être concernée par ces transferts de financement, étant donné que les établissements hospitaliers et psychiatriques ont été bénéficiaires du dispositif. Il a été indiqué à la mission que les exonérations avaient servi à financer des budgets déficitaires.

Mais pour le secteur sanitaire, au moins autant que sur les transferts financiers, la question porte sur la conformité au schéma régional de santé aux contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) passés entre l'ARH et les établissements de santé et la transparence existant entre les hôpitaux et leurs autorités de tutelle régionales et nationales. Dès lors, la question est plutôt de savoir si les financements ont effectivement permis d'équilibrer les comptes de l'hôpital, ont dégagé une marge de manœuvre au niveau régional pour d'autres établissements⁴³, ont été utilisés pour maintenir des activités appelées à disparaître ou encore à développer des activités qui n'avaient pas été autorisées par les autorités sanitaires régionales. La mission ne peut se prononcer sur ces points.

Les dépenses publiques ne sont que très minoritairement concernées par la question des transferts de financement. Seuls les CHRS pourraient rentrer dans cette catégorie mais ils ne représentent qu'une part très faible des exonérations en faveur des OIG.

Dans le régime agricole, la mission a constaté que des organismes mutualistes avaient perçu des exonérations au titre des OIG. Dans ce cas, la question de la substitution par rapport aux financements de droit commun se pose.

⁴³ Cela ne peut être possible que pour les établissements de santé en psychiatrie et pour tous ceux en T2A à travers les missions d'intérêt général.

Les conseils généraux sont potentiellement les bénéficiaires les plus importants de transferts. En effet, les exonérations en faveur du secteur médico-social sont les plus élevées et elles concernent souvent des secteurs dont le financement, depuis la décentralisation, incombe au département⁴⁴ : des structures relevant directement de l'autorité tarifaire du Conseil général, comme les foyers d'hébergement pour personnes âgées et pour les handicapés ou les services d'aide à domicile, ont perçu des exonérations de cotisations patronales au titre des OIG dans la quasi-totalité des départements où la mission s'est rendue.

Dans un autre département, des exonérations ont été demandées pour des établissements ou services directement rattachés au conseil général, dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance (1,3 M€ d'exonérations en 2008, cf. annexe pour l'attestation de reconnaissance au titre de l'article 200). Dans ce même département, les salariés des bureaux d'aide sociale ont également pu bénéficier d'exonérations OIG au titre de l'article 200.

Pour tous ces cas, le droit a été respecté et les attestations fiscales justifiant la reconnaissance au titre de l'article 200 ont été produites pour permettre le versement des exonérations. Toutefois, l'existence d'exonérations élevées au titre des OIG a pu permettre une réduction de la dotation départementale à ces établissements et un redéploiement vers d'autres activités, ou encore une participation financière aux investissements nécessaires à une grosse opération de rénovation. Dès lors, des dépenses qui relèvent par exemple de l'aide sociale obligatoire prise en charge par le département, peuvent avoir en partie été allégées par des exonérations de cotisations sociales compensées par l'Etat. Ce n'est qu'une hypothèse, qui n'a pas été vérifiée par la mission, mais elle ne peut être exclue...

3.3. La proposition de la mission a pour objectif de soutenir à nouveau les petites associations en ZRR, tout en prenant en compte les contraintes financières

Pour répondre au souci d'une « discrimination positive » en faveur des ZRR, tout en limitant les dérapages financiers de la précédente mesure d'exonération en faveur des OIG la mission propose un dispositif de soutien aux associations rurales, conforme à l'objectif poursuivi par les parlementaires lors de l'introduction de la mesure, en l'encadrant afin que cette mesure soit soutenable financièrement et durable.

Parallèlement, elle propose de prévoir une extinction à horizon décembre 2011 des exonérations encore en cours en faveur des OIG, qui conduira à des économies budgétaires. En effet l'emploi dans les plus gros établissements est plutôt stable et le maintien d'exonérations dans les OIG pour les contrats en cours aboutira à une extinction très lente d'un dispositif d'autant plus coûteux pour les finances publiques qu'il n'est pas plafonné et peut être cumulé avec d'autres dispositifs d'aide ou d'exonération. Cette extinction aurait tout avantage à s'accompagner d'un suivi et d'un soutien assuré par les financeurs de droit commun.

⁴⁴ La loi du 22 juillet 1983 confie aux départements une compétence de droit commun en matière d'aide sociale légale et en matière de prévention sanitaire. Le département est ainsi responsable : de l'aide sociale à l'enfance, de l'aide aux personnes handicapées adultes (aide à domicile, allocation compensatrice pour tierce personne), de l'aide aux personnes âgées, de la protection sanitaire et de l'enfance, de la lutte contre les fléaux sociaux.

La loi du 13 août 2004 reconnaît au département un rôle de chef de file en matière sociale et médico-sociale. Il revient en effet au département de définir et de mettre en œuvre la politique d'action sociale : élaboration du schéma départemental de l'organisation sociale et médico-sociale, financement et gestion des fonds d'aide aux jeunes en difficulté et des fonds de solidarité pour le logement, autorisation et financement des centres locaux d'information et de coordination (CLIC).

Proposition n° 2

Créer un mécanisme d'exonération des cotisations sociales pour les petites associations rurales :

- exonération en faveur des associations de moins de 10 salariés en ZRR relevant du champ de l'article 200 du code général des impôts ;
- mesure non cumulable avec d'autres exonérations de cotisations sociales ;
- exonération pérenne et plafonnée, calculée selon les mêmes modalités que l'exonération de cotisations sociales en faveur de l'embauche (franchise de 1,5 SMIC, diminution dégressive jusqu'à 2,4 SMIC, plafonnement à 2,4 SMIC) ;
- exclusion des exonérations des cotisations AT/MP (désormais obligatoire).

Prévoir l'extinction progressive à horizon de décembre 2011 de l'exonération OIG pour tous les organismes ayant encore des contrats exonérés en cours. Le coût de cette mesure estimé est à 219 M€ en 2009 selon les informations de la direction de la sécurité sociale : la proposition de la mission aboutit à annuler totalement la dépense en décembre 2011.

La mission propose d'accompagner cette suppression progressive par un suivi des conséquences, assuré par les financeurs de droit commun (Agences régionale de la santé, Conseils généraux...).

4. LES MESURES DE DROIT COMMUN D'AIDES AUX ENTREPRISES ONT BANALISE ET CONCURRENCE LE DISPOSITIF ZRR

L'objectif recherché avec les dispositions fiscales et sociales est de faire bénéficier les ZRR d'un effet de discrimination positive « avec une approche spécifique au territoire rural en déclin »⁴⁵. Comme l'a souligné le Gouvernement, lors du débat général sur la loi relative au développement des territoires ruraux (LDTR), « la solidarité nationale doit s'y exercer de façon plus efficace et plus lisible » avec « des mesures incitatives en vue de favoriser le développement des zones rurales les plus fragiles ». Le rapport d'information du Député Yves Coussain sur la mise en application de la loi souligne que « la LDTR⁴⁶ (...) se justifie en effet parfaitement dans le cadre d'une politique de discrimination positive en faveur de territoires ruraux défavorisés, économiquement et démographiquement, (...). »

Or l'effet de discrimination positive s'est fortement atténué au fil du temps dans le domaine des exonérations de cotisations sociales. En effet progressivement les mécanismes d'exonération à vocation générale ou ciblés sur des secteurs économiques se sont rapprochés en termes d'intensité d'aide des dispositions spécifiques aux ZRR, réduisant substantiellement les avantages comparatifs dont bénéficient ces zones. Pour les exonérations fiscales, la mesure phare d'exonérations des bénéfices reste peu concurrencée, mais les autres mesures d'exonérations fiscales connaissent depuis une période récente un mouvement de banalisation comparable à ce qui se passe dans le domaine des exonérations de cotisations sociales.

⁴⁵ Exposé des motifs de la loi relative au développement des territoires ruraux.

⁴⁶ Rapport d'information du 8 mars 2006 sur la mise en application de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, présenté par Yves Coussain.

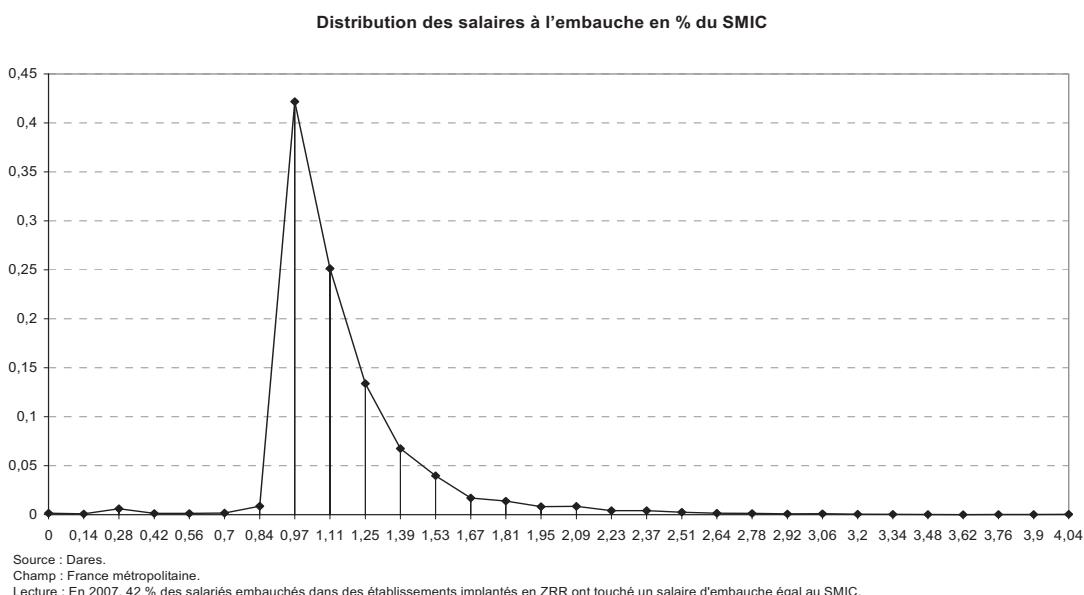
4.1. A l'exonération générale de cotisations sur les bas salaires, s'ajoute le dispositif « zéro charges » pour les entreprises de moins de 10 salariés

4.1.1. Le régime d'exonération sur les bas salaires présente l'avantage de la pérennité pour les salaires proches du SMIC

Le dispositif de réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale s'applique à l'ensemble des contrats en cours dans un établissement alors que la mesure ZRR ne concerne que les embauches et fonctionne sur une durée de douze mois maximum. Le différentiel est significatif entre les deux dispositifs pour les rémunérations comprises entre 1,2 SMIC et 2,2 SMIC. Par contre au niveau du SMIC les deux mesures ont désormais la même intensité d'aide pour les entreprises de moins de 20 salariés et l'écart est seulement de 28 euros par mois pour les entreprises ayant de 20 à 50 salariés. Or les salariés sont de faibles qualifications et le salaire médian oscille autour de 1,05 SMIC pour les embauches bénéficiant de l'exonération ZRR (cf. graphique page suivante).

Ainsi dès 2004 le Gouvernement et les Parlementaires jugeaient que cette mesure introduite dans la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire de 1995 avait perdu de son efficacité. En réponse à un amendement visant à étendre sur cinq ans la durée de cette exonération, le Gouvernement⁴⁷ montrait son désaccord en soulignant que cette proposition avait perdu une grande partie de son intérêt depuis la mise en place, le 1^{er} juillet 2003, de la mesure générale de réduction des cotisations patronales de sécurité sociale. L'argumentation portait sur le faible écart entre les deux dispositifs au niveau du SMIC et sur la simplicité et la lisibilité pour les employeurs de la mesure générale.

La concurrence entre ces deux dispositifs existe donc bien depuis 2003. Elle est d'autant plus forte du fait de la distribution salariale à l'embauche pour les bénéficiaires de la mesure ZRR.



Les avantages de la mesure embauche en ZRR ont aussi été réduits au fil du temps. Les modifications du dispositif « Fillon » entrées en vigueur au 1^{er} juillet 2007 et la suppression en loi de finances pour 2008 du système de franchise de cotisations applicable à tous les salariés sans plafond de rémunération et son remplacement par un barème dégressif ont encore raboté le différentiel d'intensité de l'aide, notamment pour les rémunérations à hauteur de 2 SMIC et plus. Sur ce dernier aspect l'impact quantitatif reste faible car il ne touche que les salaires supérieurs. Il

⁴⁷ Débat en 1^{re} lecture de la LDTR à l'Assemblée nationale ; 1^{re} séance du 22 janvier 2004.

peut néanmoins affecter l'embauche des cadres notamment (3% des embauches selon le tableau 19 de la seconde partie), qui reste par ailleurs difficile en ZRR pour des raisons d'attractivité (difficulté de logement, environnement sportif et culturel, services éducatifs et de santé...)

En outre les conditions que doivent respecter ces entreprises se sont complexifiées. Les exigences demandées aux établissements pour justifier du maintien des effectifs dans l'exonération ZRR ont été durcies par un décret de 2008⁴⁸.

4.1.2. Le dispositif « Zéro charge » est plus intéressant pour les entreprises de moins de 10 salariés

L'aide exceptionnelle dans les très petites entreprises (dite « Zéro charges ») introduite dans la loi sur le plan de relance concerne les embauches réalisées du 4 décembre 2008 au 31 décembre 2009 par les entreprises ou associations de moins de 10 salariés⁴⁹. L'aide représente 14% du salaire brut au SMIC, soit environ 185 euros par mois pour un temps plein. Elle est dégressive et s'annule pour les salaires égaux ou supérieurs à 1,6 SMIC. Elle est versée chaque trimestre par Pôle emploi. Cette aide est cumulable avec le dispositif « Fillon ». De ce fait ce dispositif est plus puissant sur les salaires inférieurs à 1,15 SMIC que l'aide spécifique aux ZRR. Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit son prolongement pour les embauches intervenant avant le 30 juin 2010.

Tableau 27 : comparaison de l'intensité d'aide entre la réduction « Fillon », celle pour les ZRR et le dispositif « Zéro charges »

salaire en nb smic	Salaire en €	réduction « Fillon » - entreprises ≥20 salariés en €	réduction « Fillon » - entreprises <20 salariés en €	« Zéro charges » + réduction « Fillon » <10 salariés en €	Réduction ZRR 2009 en €
1	1 321	343	371	556	371
1,1	1 453	286	309	463	408
1,2	1 585	229	247	370	445
1,3	1 717	172	186	278	483
1,4	1 849	114	124	186	520
1,5	1 982	57	62	93	557
1,6	2 114	0	0	0	495
1,7	2 246	0	0	0	433
1,8	2 378	0	0	0	371
1,9	2 510	0	0	0	309
2	2 642	0	0	0	247
2,1	2 774	0	0	0	186
2,2	2 906	0	0	0	124
2,3	3 038	0	0	0	62
2,4	3 170	0	0	0	0

Source : DSS avec comme base de calcul la valeur horaire du Smic à 8,71 € pour 151,67 heures par mois et donc un Smic mensuel à 1321,02 €.

⁴⁸ Décret n°2008-1478 du 30 décembre 2008 modifiant le décret n°97-127 du 12 février 1997. Les modalités sont précisées par la circulaire Acoss n°2009-053 du 8 juin 2009.

⁴⁹ Pour être éligible à l'aide il suffit que l'entreprise ait moins de 10 salariés au 30 novembre 2008. L'éligibilité à l'aide n'est pas remise en cause si l'entreprise atteint ou dépasse le seuil de 10 salariés.

4.2. Des dispositifs sectoriels ont également concurrencé les exonérations ZRR

La mesure en faveur des organismes d'intérêt général a été abrogée par la loi à compter de novembre 2007 pour tous les nouveaux contrats. Elle a été remplacée pour ces organismes par une extension du dispositif d'exonération pour embauche en ZRR pour les nouveaux contrats, qui comme on vient de le voir présente un avantage limité. Dès lors les dispositifs sectoriels peuvent se révéler plus généreux financièrement et mieux adaptés aux spécificités des secteurs concernés.

4.2.1. Les exonérations en faveur des associations d'aide à domicile instaurées en 2006 deviennent plus intéressantes que les mesures ZRR

La franchise de cotisations sociales⁵⁰ pour les aides à domiciles employées par une association ou une entreprise de services à la personne concerne les structures agréées de service à la personne de droit public ou privé. Ce dispositif, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006, est désormais plus intéressant pour les OIG relevant de ce secteur que le dispositif ZRR. Son intensité d'aide est comparable mais il concerne tous les salariés et non seulement les embauches. Le coût de ces deux mesures (public non fragile et fragile), respectivement 169 M€ et 616 M€, montre le poids de ces dispositifs qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire. Dans le cas des associations aidant les personnes non fragiles, l'exonération est compensée par l'Etat, ce qui n'est pas le cas des exonérations en faveur des personnes fragiles, dont le coût est pris en charge par la sécurité sociale. Il faut également signaler l'existence d'une aide importante accordée aux particuliers « fragiles » employant une aide à domicile, cette mesure ayant coûté 915 M€ en 2008.

D'autres organismes ont désormais recours au contrat d'accompagnement à l'emploi (CAE) plutôt qu'à la disposition embauche pour les OIG jugée trop complexe dans sa mise en œuvre (cf. annexe 13 pour une comparaison des avantages respectifs de chaque mesure d'exonération).

4.2.2. Le secteur agricole bénéficie de dispositions au moins aussi généreuses que les exonérations ZRR tant pour l'embauche en CDI que pour les travailleurs occasionnels.

Depuis 1995, le secteur agricole bénéficie de dispositifs intéressants pour l'emploi des travailleurs occasionnels qui répondent bien à la problématique des périodes d'intense activité (récolte) dans les filières à fort intensité de main d'œuvre (fruits et légumes, maraîchage, viticulture, cf. annexe 15). Ces dispositifs ont été renforcés par la loi d'orientation agricole entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006. Le coût pour le budget de l'Etat (mesures compensées) s'élèvent à 50,1 M€ (chiffre 2007 selon l'annexe 5 du PLFSS 2009) à rapprocher du montant de l'aide à l'embauche pour l'ensemble des établissements relevant de la MSA, soit 9,3 M€. En effet les embauches pérennes sont un enjeu plus limité pour le secteur agricole caractérisé par une décrue du nombre de salariés permanents et un développement du salariat saisonnier. Il faut ajouter à ces exonérations compensées le montant non compensé des taux de cotisations réduits pour l'emploi de travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi agricoles, qui est de 160 M€ en 2007 (cf. annexe 16).

Par ailleurs la dotation jeune agriculteur (DJA) s'adresse au candidat à l'installation qui doit avoir entre 18 et 40 ans. Plusieurs conditions doivent être remplies, notamment disposer de la capacité professionnelle (diplôme agricole de niveau minimum IV) et, entre autres, présenter un plan de

⁵⁰ Cette mesure est donc une franchise de cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite du SMIC mais sans plafond de rémunération qui s'applique à l'ensemble des salariés exerçant une activité de service à la personne auprès de particuliers. Elle est complétée par une mesure pour les services concernant les personnes fragiles avec une franchise limitée à 65 fois le SMIC horaire par mois.

Une personne « fragile » est soit :

- un enfant de moins de trois ans ;
- une personne âgée de soixante ans et plus, personnes handicapée ou autre personne, dès lors qu'elle a besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité, favorisant leur maintien à domicile.

Par opposition, une personne non fragile ne remplit pas ces critères.

développement d'exploitation faisant apparaître la rentabilité du projet. Cette DJA s'apparente principalement à un dispositif de reprise d'exploitation. Son montant est compris selon les zones entre 8 000 et 35 900 € (cf. annexe 14).

4.3. *Compte tenu des ces évolutions la mission propose de remplacer le dispositif d'exonérations à l'embauche en ZRR par les dispositifs de droit commun*

La mission propose donc une suppression de l'exonération de cotisations sociales pour embauche en ZRR avec un double objectif d'économie budgétaire et de simplification

Cette proposition présente des avantages pour les entreprises concernées. L'exonération « Fillon » est pérenne, c'est-à-dire non limitée à un an comme l'exonération pour embauche ZRR- et n'est pas conditionnée à une augmentation des effectifs de l'entreprise, difficile à mesurer. Elle est plus simple à utiliser car elle ne nécessite aucune demande préalable et répond au souci de sécurisation des entreprises.

Les embauches en ZRR concernent majoritairement des salariés peu qualifiés dont le salaire médian est de 1,07 SMIC en 2007, pour lesquels l'exonération « Fillon » sur les bas salaires pourra s'appliquer.

Cette proposition conduit certes à minorer pendant un an l'exonération des salariés en ZRR ayant une rémunération supérieure à 1,2 SMIC et à supprimer celle qui existe pour ceux qui ont une rémunération supérieure à 1,6 SMIC, qui ne bénéficient pas de l'exonération « Fillon ». Mais ces deux conséquences auront dans les faits un impact limité :

- l'effectif concerné est réduit compte tenu de la structure des embauches en ZRR ;
- l'installation de cadres en ZRR dépend avant tout de considérations relatives à l'accès aux transports, à des écoles et de façon générale aux services. Les incitations financières ne pèsent que peu face à ces impératifs.

Les économies budgétaires engendrées par cette proposition pourraient être chiffrées grâce aux données salariales fournies par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

Proposition n° 3

Remplacer l'exonération de cotisations sociales patronales pour embauche dans les zones de revitalisation rurale par le dispositif de droit commun « Fillon » d'exonérations de charges sur les bas salaires, sans limitation de durée, indépendant de la variation des effectifs, plus simple à mettre en œuvre et sécurisant pour les entreprises

4.4. *Les mesures d'exonération fiscale restent un outil apprécié par les acteurs économiques même si certaines dispositions sont aujourd'hui concurrencées par des mesures nouvelles*

Les mesures en faveur des ZRR sont perçues comme un outil d'accompagnement des entreprises qui fournit un atout supplémentaire aux territoires concernés. De l'avis général des responsables rencontrés par la mission, si elles ne semblent pas décisives dans la décision de création, elles ont un impact sur la trésorerie des établissements. S'inscrivant dans la durée elles sont ressenties comme étant la prise en compte par l'Etat des inégalités territoriales. Elles ont une charge symbolique et suscitent une appréciation positive des partenaires, notamment des entreprises.

La pluralité des aides (exonérations sur les bénéfices que ce soit à travers l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu, taxes foncière et professionnelle) permet de répondre à des situations variées et constitue une forme de compensation pour des PME qui ne peuvent avoir accès à la prime d'aménagement du territoire (PAT).

Des dispositifs plus récents ou des projets nouveaux risquent cependant de concurrencer certaines de dispositions d'exonération fiscales spécifiques aux ZRR.

La réduction d'impôt « Demessine » pourrait devenir inefficace en raison de l'extension du dispositif « Scellier » plus avantageux. En effet, dans le cadre de la loi de finances rectificative de 2009 (plan de relance) le législateur a étendu aux résidences de service – et donc de tourisme – une disposition fiscale équivalente à celle introduite en LFR 2008 (loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008, article 31) pour l'investissement locatif à usage de résidence principale, souhaitant rétablir une relative égalité de concurrence entre ces deux branches de l'immobilier locatif. Ce dispositif s'applique désormais sur l'ensemble du territoire sans considération de zonage. De plus, il permet une réduction d'impôt allant jusqu'à 75 000 € (réduction d'impôt de 25% d'un investissement plafonné à 350 000 €) alors que le dispositif spécifique aux ZRR, dit « Demessine », est limité à une réduction d'impôt de 25 000 € (25% d'un investissement plafonné à 100 000 € pour un couple et à 50 000 € pour un célibataire).

La suppression d'une part de la taxe professionnelle présentée dans le PLF 2010 réduirait également l'avantage comparatif pour les entreprises nouvelles en ZRR

Enfin, la diminution des droits de mutation en cas de reprise d'une entreprise située en ZRR a été partiellement rattrapée par une disposition générale de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008.

En conclusion, l'effet de discrimination positive dont bénéficient les ZRR s'est de fait réduit sous l'effet d'un rattrapage par des mesures non zonées.

5. LE DISPOSITIF ZRR EST CONNU DANS LES ZONES RURALES, MAIS IL EST EN DECALAGE AVEC LEURS BESOINS

Le recours aux différentes mesures s'exerce au sein d'un ensemble d'aides souvent concurrentielles. Les analyses faites précédemment sur la mise en place de mesures d'exonérations sociales plus générales et souvent plus avantageuses constituent une première cause de non recours au dispositif. Le cas du monde agricole est significatif de telles mesures mieux adaptées au secteur, qui sont de ce fait privilégiées par les intéressés.

Les exonérations fiscales sont moins touchées par ce phénomène car elles ont été recentrées depuis la loi de février 1995 sur les zones d'aménagement du territoire puis les zones de revitalisation rurale, et renforcées par la loi du 23 février 2005, sans que d'autres dispositions viennent concurrencer la mesure principale d'exonération des bénéfices.

En revanche, les deux éléments traditionnellement invoqués pour expliquer le non recours à une mesure ne sont pas vérifiés sur le terrain : l'information est abondante ; les exonérations utilisées par les acteurs locaux sont perçues positivement. Ce double constat est fondé sur les enquêtes départementales de la mission dans les départements les plus ruraux, spécialement utilisateurs des mesures d'exonération. Il est moins vrai dans les secteurs moins utilisateurs, qui priviléguent souvent d'autres aides – comme le secteur agricole – ou dans des départements moins ruraux – comme l'Orne – pour lesquels les enjeux autres que ceux du monde rural priment.

Une nuance doit être apportée : la récente réforme des exonérations de cotisations sociales pour embauche par un décret de décembre 2008 a introduit un critère mensuel d'appréciation du maintien des effectifs alors qu'il était précédemment annuel. Ce critère est difficilement applicable.

A la différence des zones franches urbaines (ZFU), le principal obstacle au recours des mesures d'exonérations fiscales en faveur des créations d'entreprise est la définition juridique très restrictive de la notion « d'entreprise nouvelle ». Celle-ci heurte en effet directement plusieurs facteurs essentiels au maintien et au développement d'une activité économique dans le monde rural.

5.1. L'information est abondante

5.1.1. Au niveau national, des supports d'information harmonisés sont diffusés

Concernant l'exonération pour embauche en ZRR, l'ACOSS et la CCMSA sont les principaux producteurs de l'information des entreprises, les supports étant ensuite diffusés par les URSSAF ou les caisses de mutualité sociale agricole à leurs affiliés respectifs

Ainsi, l'ACOSS centralise la fabrication des supports d'information et assure leur mise à jour :

- elle réalise et édite les bordereaux utilisés par les entreprises pour déclarer leurs cotisations sociales auprès des URSSAF. Ces bordereaux sont structurés sous forme codes types de personnels qui permettent d'identifier clairement les ZRR ;
- elle édite également des plaquettes d'information, sous forme de 4 pages, qui sont disponibles en URSSAF (dépliants n° 43 sur les ZRR). La dernière édition date de juin 2009.

En outre, l'Agence pour la création d'entreprise (APCE) mentionne l'existence d'exonérations de cotisations sociales patronales en cas de création d'entreprise en ZRR et détaille la mesure. Concernant la création d'entreprise, l'APCE mentionne également les exonérations de taxe professionnelle et celles des bénéfices.

Les sites de Pôle emploi, comme ceux de la DIACT et du ministère de l'agriculture, mentionnent et présentent également les dispositifs d'exonérations en zones de revitalisation rurale.

S'agissant des professionnels de santé, les Unions régionales des caisses d'assurance-maladie (URCAM) et les Conseils départementaux de l'ordre des médecins sont des vecteurs d'information importants. L'URCAM fait partie du réseau régional directement impliqué dans le suivi de la démographie médicale, et notamment des zones déficitaires en professionnels de santé – qui ont été définies à l'origine par les instances régionales sous l'égide du préfet de région. Les professionnels de santé libéraux qui décident de s'installer en milieu rural, particulièrement dans les zones déficitaires, peuvent bénéficier d'aides de tous ordres : avantages fiscaux, aides conventionnelles, incitations des URCAM notamment dans les projets de maisons médicales rurales ou encore dans les réseaux de santé qui peuvent se développer dans des zones rurales. Dans ce cadre, une information sur l'intégralité des aides à l'installation en milieu rural est diffusée, notamment celles liées à une installation en ZRR, même si ce ne sont pas – loin de là – les seules aides.

5.1.2. Ces informations sont relayées par les chambres consulaires

Lors des déplacements, la mission a constaté qu'il ne s'agissait pas seulement d'une information papier ou par des sites internet. Dans certains des départements visités, la chambre de métiers, lorsqu'elle organise des stages pour les créateurs ou les repreneurs d'entreprise artisanale, programme systématiquement une demi-journée de formation en présence des services de l'URSSAF et des services fiscaux, afin de diffuser l'information sur l'ensemble du dispositif ZRR, qu'il s'agisse de mesures sociales ou fiscales. Les chambres de commerce ont aussi un rôle actif d'information et de formation de leurs ressortissants.

L’assemblée des chambres françaises de commerce et d’industrie (ACFCI), rencontrée par la mission, a confirmé au niveau national ces remontées issues de chambres départementales. Elle défend l’idée d’une multiplicité des dispositifs d’aide sur le territoire et, dans ce cadre, soutient le dispositif d’exonérations dans les ZRR. De son point de vue, ce système est peu coûteux et efficace car étalé dans la durée et avec une sortie progressive du dispositif

5.1.3. Les experts comptables et les centres de gestion ont promu les mesures en faveur des zones de revitalisation rurale

Les experts comptables, souvent cités par les acteurs locaux, jouent un rôle déterminant dans le fonctionnement des petites entreprises pour leur gestion sociale et fiscale. Ils sont en liaison avec les institutions en charge des diverses exonérations, sont abonnés à des revues spécialisées et conseillent leur clients. Ils sont donc un relais essentiel, à la fois pour les exonérations pour embauche de salariés et les exonérations fiscales dans le secteur marchand. Beaucoup de petites entreprises ont également recours aux centres de gestion agréés, qui eux aussi, participent à la diffusion et à l’utilisation des mesures en faveur des ZRR.⁵¹.

Toutefois, cette information peut être à double tranchant : certains experts comptables découragent ainsi le recours à des exonérations ZRR, notamment pour les cotisations sociales, du fait du risque juridique d’un redressement, et orientent vers d’autres dispositifs.

Enfin, dans le cadre du dispositif Demessine d’exonérations de l’impôt sur le revenu au titre des investissements dans les résidences touristiques en ZRR, l’information a été diffusée par des cabinets de conseil fiscaux ou des grands réseaux de promoteurs immobiliers comme Pierre et Vacances. En témoigne la multitude des sites consacrée à ce dispositif, et aujourd’hui aux autres dispositifs comparables, comme les exonérations « Scellier », qui détaillent les bénéfices à attendre de telles mesures.

Ainsi, dans le secteur privé, la difficulté est plutôt dans le choix entre les multiples dispositifs d’aide fiscaux et sociaux que dans le manque d’information.

5.1.4. Pour les exonérations au titre des OIG, l’information a été assurée par les fédérations professionnelles

Les fédérations professionnelles ou les fédérations nationales d’associations sont le plus souvent intervenues pour diffuser l’information autour des exonérations sociales OIG dans le domaine sanitaire et social. La mission a pu observer, dans ses entretiens nationaux et départementaux, à quel point celles-ci étaient variées :

- la fédération hospitalière de France pour les centres hospitaliers et certains établissements médico-sociaux gérés par des hôpitaux,
- l’Unapéi et ses associations départementales,
- l’association de placement et d’aide aux jeunes handicapés
- Familles rurales et ses relais départementaux, pour les actions en faveur des enfants (micro-crèches en milieu rural notamment),
- le réseau des maisons familiales rurales et le CNEAP pour l’enseignement agricole privé…

De façon générale, l’intervention des réseaux institutionnels nationaux a favorisé les établissements de taille plus importante et explique pour partie l’utilisation du dispositif OIG décrite dans la précédente partie.

⁵¹ Organisme ayant pour objet de fournir aux entreprises une aide technique en matière de gestion et de fiscalité et de les inciter à développer l’usage de la comptabilité. Les adhérents à un CGA bénéficient de certains avantages fiscaux et notamment d’un abattement sur leurs bénéfices imposables.

Le même phénomène de réseau de diffusion de l'information se retrouve au niveau départemental, expliquant des disparités dans le recours au dispositif. Ainsi en Lozère, l'ensemble des structures en charge des handicapés a pu bénéficier du dispositif OIG grâce l'information diffusée par l'Adapéi (cf. partie IV.3.4). Ailleurs, une association départementale regroupant l'ensemble des associations d'aide à la personne aura diffusé l'information sur cette exonération. Plusieurs bureaux d'aide sociale ou de centres communaux d'action sociale bénéficient ou ont bénéficié d'exonération OIG.

5.2. *La complexité est peu invoquée comme un obstacle à l'accès au dispositif ZRR*

Quand la complexité est évoquée par les acteurs locaux, c'est surtout pour souligner ses conséquences potentielles : le risque est de subir un redressement qui oblige à rembourser l'aide perçue.

Un élément doit nuancer ce constat : la récente évolution du dispositif des exonérations pour embauche. Le décret d'application adopté en décembre 2008⁵² accroît en effet la complexité du dispositif d'exonérations pour embauche instauré en 1996, notamment sur les exigences demandées aux établissements pour justifier d'un maintien des effectifs.

A titre d'exemple, avec le décret de 1997, l'accroissement d'effectif résultant de l'embauche exonérée n'était apprécié qu'au moment de l'embauche. Désormais, l'exonération n'est accordée que si l'effectif atteint lors de l'embauche est maintenu au cours des 12 mois civils suivants, ce qui implique une vérification mois par mois par l'entreprise de l'effectif présent. Autre exemple, la définition de l'effectif de référence. Celui-ci est déterminé comme l'effectif moyen le plus élevé des années n-1 et n-2, alors qu'il était auparavant mesuré par référence à l'année précédant la demande.

Ce facteur de complexité deviendrait caduc avec la proposition précédente de la mission de supprimer l'exonération pour embauche en ZRR et de la remplacer par les dispositifs de droit commun.

5.3. *La définition de « l'entreprise nouvelle » est contradictoire avec les objectifs économiques de la loi*

Le principal obstacle, cité de nombreuses fois par les services de l'Etat, les élus et les représentants consulaires, tant au niveau départemental que national, est la stricte limitation de l'exonération des bénéfices (article 44 sexies) à la création d'entreprises nouvelles.

L'encadrement juridique de la notion « d'entreprise nouvelle » découle du double souci de favoriser uniquement la création nette d'activité et de la crainte d'effets d'aubaine, dus par exemple à un « déménagement » frontalier, où une entreprise déjà existante s'installerait en ZRR pour bénéficier des exonérations. Ce risque d'effets d'aubaine, qui a été observé dans les dispositifs de zonage en faveur des zones urbaines, n'est pas avéré dans les zones rurales :

- les entreprises sont souvent des entreprises familiales de proximité, qui ne peuvent déménager facilement ;
- les zones de revitalisation rurale ont un périmètre large, et les effets de frontières jouent peu ;
- dans plusieurs départements ruraux, notamment ceux qui sont intégralement classés en ZRR, les problèmes de recrutement, d'infrastructures et d'enclavement constituent un fort handicap pour beaucoup d'entreprises à s'installer dans ces zones, même avec des aides significatives.

⁵² Décret n° 2008-1478 du 30 décembre 2008 modifiant le décret n° 97-127 du 12 février 1997

Cette stricte limitation juridique ne répond pas à la question prioritaire du maintien des activités existantes en milieu rural. Pour les acteurs locaux, cette question est d'autant plus urgente qu'ils constatent un vieillissement important de la population des artisans ou des chefs d'entreprises, avec une augmentation de la part des plus de 55 ans très significative.

Trois exclusions découlent de la rédaction actuelle de la rédaction de l'article 44 sexies.

La première concerne la reprise, la transmission ou l'extension d'activités déjà existantes. A titre d'exemple, dans le département de la Creuse, où l'élevage bovin viande est l'activité agricole principale, l'ouverture ou la reprise d'une boucherie comme débouché de l'activité d'élevage existante ne bénéficie pas d'exonération fiscale. De même, tout développement d'une activité de commercialisation, en vente directe ou selon d'autres modalités, qui s'effectue à partir d'une activité existante, par exemple dans l'artisanat, ne peut s'inscrire dans le cadre des aides en ZRR.

La seconde exclusion concerne les entreprises créées en s'appuyant sur une enseigne ou un nom commercial⁵³. L'article 44 sexies du code des impôts précise que « l'utilisation d'une enseigne, d'un nom commercial, d'une marque ou d'un savoir faire, de conditions d'approvisionnement, de modalités de gestion administrative, technique » est exclue quand elle s'inscrit dans le cadre d'un contrat de partenariat avec une entreprise préexistante et qu'elle place de ce fait l'entreprise créée « dans une situation de dépendance ». Un exemple décrit dans l'un des départements où la mission s'est rendue, illustre les conséquences concrètes de cet article. Un jeune avait créé un garage en vue de vendre et réparer des motos en zone de revitalisation rurale et bénéficiait d'exonérations fiscales à ce titre. Toutefois, le simple fait d'ajouter qu'il représentait une marque de motos a conduit à l'exclure du dispositif au motif qu'il avait appuyé sa communication sur une marque existante⁵⁴. Dans les cas plus fréquents où une entreprise se crée sous une franchise avec une participation financière de la marque au démarrage, l'entreprise ne peut bénéficier de l'appellation « d'entreprise nouvelle ». Là aussi, il s'agit d'une exclusion contradictoire avec l'objectif de revitalisation.

La troisième exclusion vise les activités non sédentaires. L'article 44 sexies prévoit ainsi que « lorsque une entreprise exerce une activité non sédentaire, réalisée en partie en dehors (...des ZRR), la condition d'implantation est réputée satisfaite dès lors qu'elle réalise au plus 15% de son chiffre d'affaire en dehors de ces zones. Au-delà de 15%, les bénéfices réalisés sont soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun en proportion du chiffre d'affaires réalisé en dehors de ces zones déjà citées. Cette condition de chiffres d'affaires s'apprécie exercice par exercice. »

Deux secteurs sont dans les faits concernés directement par cette disposition. Les petits commerces alimentaires ambulants, qui existent dans les milieux ruraux et peuvent franchir une frontière départementale, sans que l'on puisse dire que son activité ne participerait plus, pour cette raison, à la revitalisation des territoires ruraux. Les entreprises de BTP ensuite, qui peuvent être conduites à effectuer des chantiers en dehors dans des zones non classées en ZRR, alors même que ses moyens de production sont localisés en ZRR et que ses salariés peuvent également habiter dans la zone, contribuant à la vie locale. Le développement de l'e-activité en milieu rural constitue également un cas sujet à interprétations litigieuses.

5.4. *La mission propose de proroger les exonérations fiscales sur les bénéfices pour trois ans, et de modifier l'article 44 sexies*

Une part importante du développement des territoires ruraux est endogène : la reprise et le développement d'activités, portées ou non par des entreprises nouvelles, y jouent un rôle déterminant. Afin de prendre en compte cet enjeu jugé essentiel par tous les interlocuteurs nationaux et départementaux de la mission, celle-ci préconise plusieurs modifications de

⁵³ Loi de finances pour 2000, article 92

⁵⁴ Dans le cas cité à la mission, le garage ne recevait aucune participation financière de la marque en question.

l'article 44 sexies du CGI, visant à étendre le bénéfice des exonérations aux reprises et extensions d'activités.

La mission propose parallèlement de limiter la durée de l'exonération des bénéfices :

- pour la création d'entreprises, la durée d'exonération serait ramenée de 14 à 10 ans, avec 5 années d'exonération totale et 5 années d'exonération dégressive ;
- pour la reprise d'entreprise ou l'extension d'activités, la durée de l'exonération fiscale serait limitée à 6 ans, avec 3 ans d'exonération totale et 3 ans d'exonération dégressive.

La mission propose également de limiter le bénéfice des exonérations aux entreprises de moins de 10 salariés, qui sont les plus directement concernées par l'enjeu de la transmission ou reprise d'activité et du maintien des activités en ZRR.

Proposition n° 4

Modifications de l'article 44 sexies du CGI:

Inclure dans le champ des entreprises bénéficiaires des exonérations fiscales les entreprises qui reprennent ou étendent des activités existantes ;

Aligner le régime des activités non sédentaires en ZRR sur celui appliqué en ZFU (25% de l'activité en dehors de la zone ou 1 salarié employé dans la zone)

Supprimer le II relatif au capital de la société créée ou reprise, qui limite à 50 % les apports extérieurs

Maintenir dans le III l'exclusion de toute exonération en faveur des établissements créés dans le cadre d'une concentration ou d'une restructuration.

Supprimer le deuxième alinéa du III qui interdit l'utilisation d'une enseigne, d'un nom commercial ou d'une marque pour les entreprises qui se créent en ZRR.

Limiter à 10 ans la durée d'exonération pour une création d'entreprise (avec 5 ans d'exonérations totale) et à 6 ans la durée d'exonération dans le cadre d'une reprise, d'une transmission ou d'une extension d'activités (avec 3 ans d'exonération totale)

Réserver les exonérations accordées dans le cadre d'une reprise, d'une transmission ou d'une extension d'activités à des entreprises de moins de 10 salariés.

6. SI LE ZONAGE APPARAÎT CONSENSUEL, IL EST PRIVE D'UNE DYNAMIQUE PROPRE

6.1. *Le zonage de revitalisation rurale repose sur une combinaison équilibrée de critères démographiques, économiques et institutionnels.*

6.1.1. **Le zonage est large et consensuel...**

Dès sa création par la loi du 5 février 1995 ainsi que lors de sa refonte par la loi de 2005, le zonage de la politique de revitalisation rurale s'est caractérisé par son amplitude : plus d'un tiers des

communes est concerné, représentant 8% de la population nationale. De 11 688 communes dans le dispositif initial, il est passé en 2006 à 13.580 et s'établit aujourd'hui à 12.500.

Définition du zonage

Sont classées en ZRR les communes incluses dans un canton ou un arrondissement dont la densité de population est inférieure à 5 habitants par km².

Sont également classées en ZRR les communes incluse dans un canton ou un EPCI à fiscalité propre dont la densité de population est inférieure à 31 habitants par km², ou dans un arrondissement dont la densité de population est inférieure à 33 habitants par km², à la condition qu'elles aient perdu de la population ou de la population active, ou qu'elles aient un taux d'actifs agricoles supérieur au double de la moyenne nationale.

Toutes les communes répondant à ces critères doivent également appartenir à un EPCI.

Ce dimensionnement du zonage n'a pas été remis en cause par les acteurs de terrain, même si les débats parlementaires de 2005 avaient suscité des demandes d'élargissement du périmètre. Le cas particulier du département des Vosges a été signalé à la mission par les représentants des Chambres de commerce et d'industrie qui sollicitent une couverture plus large de ce territoire par le zonage ZRR.

Le dispositif est ressenti comme un élément de soutien et d'accompagnement du développement économique rural plutôt qu'un élément déclencheur dans le montage de projets nouveaux. L'attractivité des ZRR se dilue dans l'étendue de leur périmètre et constitue en priorité un outil du développement endogène.

Cela est d'abord vrai dans les départements entièrement classés en ZRR, pour lesquels il n'est pas constaté de relocalisation sur leur territoire de projets initiés à proximité, hors ZRR. Cela est vrai aussi dans les départements partiellement en ZRR, dans lesquels aucun transfert de projets nouveaux d'une zone à l'autre n'est perceptible dans le secteur marchand. Par sa stabilité dans le temps et son champ territorial large, le zonage de revitalisation rurale est devenu un acquis ou un présupposé du développement économique rural. Les exonérations qui y sont attachées sont prises en compte par les entrepreneurs dans leur plan prévisionnel de financement dont elles concourent à l'équilibre général dans la durée.

6.1.2. ...mais repose sur des intercommunalités de taille insuffisante

L'introduction en 2005 de la dimension intercommunale comme élément de dynamisation du dispositif ZRR ne semble pas avoir pleinement atteint ses objectifs.

En liant le bénéfice du zonage à l'obligation faite à la commune d'intégrer un EPCI, l'intention était double : il s'agissait, d'une part, d'accélérer le mouvement de création des intercommunalités en ajoutant une incitation financière nouvelle à celles déjà existantes et, d'autre part, de donner aux intercommunalités un rôle plus actif en ZRR.

Sur le premier objectif, le développement de l'intercommunalité a obéi à des considérations multiples parmi lesquelles le maintien en ZRR n'a pas constitué un élément décisif, même si les communes concernées ont fait leurs choix en toute connaissance de cause.

Sur le second objectif, l'intercommunalité en zone rurale n'a souvent pas la taille suffisante pour être réellement un acteur du développement économique, ni parfois la bonne configuration géographique. La plupart des 398 communautés de communes qui comptent moins de 3500 habitants se situent dans les zones rurales les plus fragiles. Dans ces intercommunalités, les ressources financières propres sont trop réduites pour porter en continu une action efficace de

développement économique. L'augmentation de la taille des intercommunalités rurales est en la matière une nécessité pour que celles-ci jouent effectivement un rôle dans le développement économique et soient de ce fait en mesure d'utiliser le levier que représentent les exonérations ZRR.

C'est le constat fait, par exemple, par le Conseil Général du Lot qui est très mobilisé sur l'amélioration de l'action des intercommunalités jugées par lui trop nombreuses (26 pour 150.000 habitants) et de ce fait privées de la taille critique pour pouvoir agir efficacement. Divisant le département en trois zones (nord, centre et sud), le Conseil général a lancé la réalisation de Schémas de cohérence des aménagements, équipements et services (SCAES) dont l'objectif est de hiérarchiser les enjeux de chaque territoire. Dans l'Orne, le Conseil général finance le fonctionnement des associations de pays.

Ces initiatives traduisent la préoccupation générale d'une meilleure efficacité des acteurs publics sur un territoire fragile, très concurrencé et inégalement développé sur lequel le renforcement du maillage territorial est prioritaire.

La mission considère que les pays tels qu'ils existent aujourd'hui sont sans doute mieux dimensionnés pour mettre en œuvre des actions relevant de la dynamisation des territoires et constituent dans la pratique la bonne échelle pour définir un projet de territoire.

Enfin, l'application du critère d'appartenance de la commune à un EPCI à fiscalité propre pour être classée en ZRR fait l'objet d'une certaine incompréhension des acteurs économiques locaux : lorsqu'une commune cesse de bénéficier du zonage au motif qu'elle n'a pas rejoint un EPCI, ceux-ci considèrent que la pénalisation des entreprises de la commune intervient pour des motifs sur lesquels elles n'ont aucune prise et qui ne relèvent pas de leur responsabilité. De fait, ce critère ajouté en 2005, est plus aléatoire que les autres, mais le nombre de communes concernées, déjà faible, tend à se réduire progressivement. De plus, la perspective de l'achèvement à terme de la carte intercommunale fera disparaître cet inconvénient du système actuel.

En termes économiques, le lien entre le zonage et la commune ou l'intercommunalité mérite d'être revisité pour prolonger le mouvement engagé en 2005 d'élargissement du territoire économique de référence. De même qu'en 2005 il a paru nécessaire de dépasser le strict cadre communal en liant fortement le zonage à l'intercommunalité, il est utile aujourd'hui d'introduire dans la définition du zonage un rattachement à un territoire économique plus pertinent, c'est-à-dire, plus homogène et plus large. Le caractère émietté du zonage dans un nombre important de départements contribue à l'absence de dynamique propre aux ZRR.

Les pays, qui couvrent déjà près de 30.000 communes, constituent un exemple probant d'espace territorial et économique sur lequel pourrait s'appuyer le zonage. Ce sont aujourd'hui les territoires de projets par excellence. Compte-tenu qu'ils ne couvrent pas tout le territoire, et que leur avenir n'est pas encore fixé, d'autres territoires pourraient servir de maillage de référence aux ZRR, tels les regroupements d'intercommunalités d'au moins 5000 habitants ou les arrondissements, dès lors que ces territoires forment un bassin d'activités et de vie capable de porter des projets structurants et de mobiliser les moyens correspondants.

Un autre objectif est de favoriser la mise en œuvre de cette discrimination positive au profit de l'espace rural le plus fragile afin de mettre en œuvre les politiques les mieux adaptées à ses difficultés. C'est la condition pour sortir d'un dispositif passif et aller vers une synergie projet-zonage.

6.1.3. Par ailleurs, le zonage mériterait d'être complété par un critère relatif à la capacité financière des collectivités locales

Depuis 1995, le zonage est fondé sur un critère prépondérant : la densité de population, combiné avec d'autres critères mesurant la dynamique démographique, agricole ou économique ainsi que l'intégration intercommunale.

La densité de population demeure un critère pertinent de ciblage des zones rurales les plus en difficulté, car la faible densité constitue un handicap très spécifique, aux multiples dimensions. Elle installe dans la durée la faible attractivité économique des territoires concernés, elle réduit l'offre de main d'œuvre disponible sur place, elle restreint l'offre locative, elle limite la présence des services de proximité, elle se traduit par l'augmentation significative de l'âge moyen de la population, elle pèse sur le montant des ressources mobilisables par les acteurs locaux publics ou privés.

A tous égards, le critère de la densité de population apparaît bien comme le pivot adapté d'un zonage dont la vocation est plus généraliste que la plupart des autres dispositifs ciblés sur les difficultés des territoires ruraux.

Toutefois il paraît nécessaire à la mission que soit envisagée l'introduction d'un nouveau critère permettant d'identifier les secteurs les plus fragiles.

De manière prospective, et compte-tenu des évolutions démographiques à l'œuvre sur les territoires ruraux qui conduisent à une plus forte diversité de ces espaces, il est légitime de s'interroger sur l'opportunité d'introduire un critère supplémentaire dans le zonage permettant d'apprécier les disparités structurelles de ressources entre collectivités et donc les inégalités de situation. Le potentiel fiscal par habitant, utilisé depuis 1979, comme critère d'éligibilité et de répartition de nombreuses dotations de l'Etat, pourrait être utilisé à cette fin.

Proposition n° 5

La mission suggère deux améliorations :

- renforcer la pertinence économique de la référence territoriale des ZRR en introduisant la référence aux pays, aux regroupements d'intercommunalités de 5000 habitants au moins, aux arrondissements, ou à tout bassin de vie ou d'activité économique cohérent ;
- introduire un critère nouveau permettant de mesurer le niveau de ressources des collectivités, par exemple le potentiel fiscal par habitant, pour mieux prendre en compte la diversification des territoires ruraux et identifier les territoires les plus fragiles.

6.2. Le zonage de revitalisation rurale est peu utilisé comme référence des actions plus ciblées conduites sur les territoires ruraux.

6.2.1. Le zonage ne fait pas référence

Le zonage de la politique de revitalisation rurale n'est pas seulement la définition d'un territoire sur lequel s'appliquent des dispositions fiscales et sociales dérogatoires. C'est aussi un périmètre à l'intérieur duquel il résulte des dispositions combinées des lois de 1995 et 2005 que le législateur a fixé à l'Etat et aux collectivités territoriales le soin de conduire des politiques ambitieuses en faveur du développement rural, visant notamment à :

- « développer les activités économiques,
- assurer un niveau de service de qualité et de proximité,
- améliorer la qualité de l'habitat et l'offre de logement, notamment locatif,
- lutter contre la déprise agricole et forestière et maintenir des paysages ouverts,

- assurer le désenclavement des territoires,
 - développer la vie culturelle, familiale et associative,
 - valoriser le patrimoine rural,

et d'une façon plus générale à assurer aux habitants de ces zones des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire. » (article 62 de la loi de 1995 modifié en 2005).

Ces objectifs caractérisent l'essentiel des actions conduites en faveur des territoires ruraux, mais leur mise en œuvre ne s'appuie pas particulièrement sur le zonage ZRR. Ainsi, par exemple, les objectifs de réorganisation des services publics (gendarmeries, services d'Etat transférés, sapeurs-pompiers..) apparaissent-ils aux acteurs économiques locaux sans réelle coordination entre eux et sans dimension stratégique pour les territoires concernés.

La mission a constaté qu'aucun suivi territorial du dispositif ZRR n'est assuré et qu'aucun tableau de bord des effets qu'il produit n'est disponible. La question des outils d'évaluation évoquée par la précédente mission interministérielle reste entière, aucun progrès n'ayant été accompli.

Enfin, plusieurs interlocuteurs de la mission ont regretté l'absence de pilotage au niveau local d'un dispositif au fonctionnement très mécanique, connu de ses seuls bénéficiaires. Le dispositif ZRR est devenu un acquis, en toile de fond des politiques de développement économique, géré par les opérateurs spécialisés de l'implantation d'entreprises (réseaux consulaires, experts-comptables, cadres dirigeants des pays). Les exonérations ZRR constituent un package offert au créateur d'entreprises parmi d'autres avantages : elles ne constituent pas en elles-mêmes un élément déclencheur de l'investissement. Il n'y a pas de dynamique ZRR, le chef d'entreprise répertorie les aides disponibles et prend ce qui existe : il est probable qu'une majorité d'entreprises seraient créées même si le dispositif ZRR n'existe pas; il est aussi très difficile d'apprécier si les exonérations ZRR permettent d'assurer la survie d'entreprises qui, sans elles, auraient disparu. On peut tout au plus considérer qu'elles ont un effet certain sur la trésorerie et sont de ce fait perçues positivement, comme un élément de la pérennité de l'entreprise, mais au même titre que tous les dispositifs qui réduisent les charges des entreprises sans que l'on sache si cela améliore la marge ou si cela sauve l'entreprise.

6.2.2. Les zonages sont nombreux et insuffisamment coordonnés

Alors que le dispositif ZRR définit les territoires ruraux les plus fragiles et fournit des outils pour agir, d'autres politiques de soutien à ces territoires se mettent en place, sous forme d'autres zonages auxquels sont attachés d'autres outils d'intervention, sans que le souci de cohérence entre les différentes mesures apparaisse très clairement et sans que la ZRR constitue le dispositif de référence auquel d'autres actions pourraient être rattachées.

Les territoires ruraux relèvent donc de plusieurs zonages souvent sans lien entre eux même lorsque leur mise en place répond à des objectifs similaires. Un même territoire peut bénéficier ou non du classement en ZRR, en Zone d'aides à finalité régionale, en Zone de Restructuration de la Défense, en Bassin d'emploi à redynamiser, bénéficier ou non d'un Pôle d'excellence rurale, appartenir à l'un des territoires Leaders +. Autant de dispositifs qui entendent accompagner des handicaps distincts ou soutenir des projets propres à chaque territoire mais dont la mise en œuvre relève de processus séparés.

Ainsi, par exemple, sur les 56 communes autour de Lavelanet, dans l'Ariège, qui ont été incluses dans l'un des deux Bassins d'emploi à redynamiser (BER) créés en application de la loi de finances du 30 décembre 2006, 49 communes sont déjà en ZRR. Ces deux dispositifs, très semblables, ont en commun de permettre, selon des modalités approchantes, l'exonération de charges sociales ainsi que celles de la taxe professionnelle, de la taxe foncière et de l'impôt sur les sociétés. Mais, le dispositif des Bassins n'exige pas que l'entreprise soit nouvelle pour pouvoir bénéficier de ces exonérations, il peut s'agir de transfert ou d'extension sur le territoire du Bassin d'activités

existantes de l'entreprise. C'est là un avantage important par rapport aux ZRR qui souffrent d'une appréciation trop restrictive de la notion d'entreprise nouvelles par l'administration fiscale. En revanche, l'exonération est limitée à 7ans pour les entreprises installées entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2011. Compte-tenu de la proximité des deux dispositifs et du nombre très limité de Bassins d'emploi à redynamiser, les dispositions de la ZRR auraient pu être aménagées pour répondre aux objectifs poursuivis par les BER.

Certains zonages sont même perçus par les responsables locaux comme concurrents ou susceptibles de produire des effets d'aspiration et de concentration d'activités au détriment de territoires ne bénéficiant que du seul zonage ZRR. C'est le cas par exemple du zonage à finalité régionale (ZAFR), qui concerne plus de 5000 communes, dont les effets ont été présentés à la mission selon deux approches contradictoires. Dans la Creuse, certains interlocuteurs de la mission ont fait reproche au zonage AFR d'avoir renforcé l'attractivité de territoires déjà naturellement mieux dotés (en infrastructures, en emplois...) au nord-ouest du département, au détriment de territoires plus fragiles au sud-est. Dans le Lot, à l'inverse, il est fait reproche au zonage AFR d'avoir pour partie ciblé des communes sur lesquelles il est peu probable de voir naître des projets économiques d'envergure et d'avoir délaissé des territoires plus dynamiques.

Ces deux critiques contradictoires ont un point commun en ce qu'elles soulignent la difficulté de l'articulation avec le zonage ZRR et de l'installation dans la durée d'un traitement différencié de territoires englobés dans le même zonage.

Cette situation n'est pas nouvelle et permet de répondre avec souplesse à des contextes économiques différents, mais elle fait l'objet d'une plus grande sensibilité au fur et à mesure que se déploient les dispositifs nouveaux qui, tout en incluant des mesures d'exonérations très semblables à celles des ZRR comportent en outre un volet d'aide aux projets. Cette évolution fait craindre que le zonage ZRR ne constitue plus qu'une sorte de territoire interstitiel dont la vocation se limiterait à prendre en charge les activités existantes.

Certains zonages établis successivement et selon des modalités différentes peuvent aboutir à des résultats difficiles à interpréter. Ainsi les zones déficitaires en professionnels de santé ne coïncident pas avec les ZRR auxquelles sont néanmoins attachés des avantages particuliers destinés à faciliter l'installation des représentants de ces professions. Une commune en ZRR, même si elle n'est pas classée en zones déficitaire en professionnels de santé peut donc permettre à l'un de ceux-ci de bénéficier d'un régime fiscal et social amélioré. Un souci de coordination et d'efficacité des zonages devrait conduire à articuler les deux mécanismes entre eux.

De même, une commune peut à la fois bénéficier d'un classement en zone urbaine sensible et en zone de revitalisation rurale : c'est le cas, par exemple, de Mont-de-Marsan dans les Landes, de Bar-sur-Aube dans l'Aube, ou de Verdun dans la Meuse. Un tel chevauchement nuit à la lisibilité du dispositif et mèriraient d'être clarifié.

Enfin, dans les départements où existent à la fois des communes en ZRR et des communes hors-ZRR, les politiques des Conseils généraux et des Conseils régionaux consacrées au secteur rural ne prennent généralement pas en compte le zonage et conduisent des actions identiques sur les deux types de territoires concernés, sans tenir compte de la signification du zonage en termes de fragilité économique et sociale particulière. Dans le domaine de l'action sociale, les politiques conduites par la MSA sont déployées également sans distinction de situation des territoires.

6.3. Combiner les vertus du zonage avec la logique de projet

Sous l'effet des évolutions démographiques qui les touchent, les territoires ruraux changent : sur le plan économique, l'un des aspects de cette mutation est la recherche plus systématique de « moteurs économiques », concentrés sur des sites à forte synergie, qui conduit à privilégier les

stratégies de développement fondées sur des projets ou des pôles, accompagnées d'une aide significative à l'investissement initial.

Les exonérations fiscales et sociales attachées au zonage ZRR au contraire sont un instrument d'accompagnement des entreprises dans la durée, avec un fort effet structurant sur le tissu économique artisanal et commercial, mais ne jouent pas un rôle déclencheur dans les créations d'entreprises, ni dans la localisation des investissements à l'exception, dans une certaine mesure, du dispositif d'aide à l'investissement immobilier touristique.

L'approche par projet et l'approche par territoire ne sont pas contradictoires et peuvent se révéler complémentaires dans l'objectif de permettre la création d'entreprises viables dans la durée. Mais, les conditions d'une bonne articulation entre les deux modes d'action font aujourd'hui défaut.

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont fait valoir l'intérêt qui s'attacherait à compléter le dispositif ZRR existant par la mise en place d'un fonds d'intervention, piloté à l'échelle régionale par l'Etat et les collectivités locales, et compétent sur tout le territoire de revitalisation rurale : trois arguments principaux ont été évoqués.

Pour les élus et les représentants de l'Etat, il s'agit d'une part, de créer les conditions d'un pilotage territorial qui fait aujourd'hui défaut et qui permettrait une meilleure coordination des actions de développement économique. Il s'agit d'autre part, de pouvoir se placer, sur des territoires interstitiels, non couverts par des dispositifs d'aides à l'investissement, dans une logique de projet qui optimise le recours aux financements européens.

Enfin, pour les acteurs économiques, il s'agit de faciliter la mise en œuvre d'opérations de développement économique de dimension collective, à l'image des modalités d'intervention du FISAC ou de l'ANAH qui, sur la base d'aides personnalisées permettent néanmoins, par conventionnement, de conduire des opérations concertées, impliquant plusieurs partenaires.

Proposition n° 6

La mission considère que le dispositif ZRR doit faire l'objet d'un pilotage par le préfet au niveau local pour atteindre pleinement ses objectifs. Ce pilotage doit être doté de moyens financiers dédiés, nécessaires à la conduite et au suivi de projets de développement économique en ZRR.

Conclusion

Il ne faut pas attendre du dispositif ZRR des résultats qui ne correspondent pas à la manière dont l'outil est conçu mais plutôt améliorer son fonctionnement et ses caractéristiques dans les domaines où son utilité est avérée.

Pour de nombreux interlocuteurs de la mission, la question de la vitalité du territoire rural est prioritairement liée à celle du maintien des activités existantes (publiques, associatives ou privées) dont la fragilité est ressentie par tous. De ce fait, la principale préoccupation concernant le dispositif ZRR est moins celle de l'aide à la création d'entreprises que celle concernant la disparition de l'exonération OIG (version 2005).

L'exonération OIG créée en 2005 était prioritairement tournée vers le soutien au réseau associatif rural. Son usage s'est élargi au delà de cet objet, ce qui a conduit au recalibrage de la mesure à partir de 2008. Pour autant, l'usage très large qui a été fait de la mesure initiale, de manière légale

mais incontestablement différente de l'intention du législateur est considérée par certains acteurs locaux, notamment les élus des départements les plus fragiles, comme un soutien décisif à des organismes qui jouent un rôle très important dans l'équilibre du territoire, soit par les emplois qu'ils génèrent, soit par les services qu'ils rendent. De leur point de vue, le recours à l'exonération OIG pour équilibrer les comptes des établissements de santé, d'accueil de personnes âgées ou d'insertion compense les handicaps structurels de ces établissements (moins d'activité, moins de crédits, plus de charges fixes).

C'est à bon droit que la question a été tranchée depuis 2008. Outre les montants en cause, il y avait quelque injustice à concentrer l'essentiel des aides sur un nombre limité d'établissements, au seul motif qu'ils avaient été plus rapides que les autres à activer à leur profit le dispositif. Il y avait aussi un vrai risque de dérapage si l'ensemble des établissements éligibles avaient procédé de la même manière. Toutefois, il ne faut pas méconnaître le contexte dans lequel s'inscrit l'inquiétude exprimée par certains élus après la modification de l'exonération OIG à partir de 2008 : la question de l'accès du public aux services essentiels, dont les établissements de santé font partie, est un point-clé des problématiques de l'espace rural.

De même, la crainte exprimée sur l'avenir des structures associatives est forte, illustrée par le fait que, sans trésorerie, sans fonds propres, leur situation financière est fragile et leur survie conditionnée par les aides publiques.

C'est pourquoi, les motivations qui avaient conduit à la création de la mesure OIG en 2005 restent d'actualité. Le réseau associatif qui assure en milieu rural des missions de service et de proximité est un élément particulièrement structurant de ces territoires : la proposition de la mission visant à créer une exonération de cotisations sociales, pérenne et spécifique aux zones de revitalisation rurale va dans ce sens.

Dans le domaine économique, les territoires ruraux sont exposés plus que d'autres à la disparition d'entreprises existantes, dont le sort est fortement lié à leur unique exploitant. Entreprises artisanales ou commerciales sont confrontées à la difficulté de la reprise en cas de cessation d'activités.

Les réseaux consulaires et les collectivités territoriales ont mis en place dans de nombreux départements des dispositifs d'accompagnement financiers et de conseil pour ces très petites entreprises, sur le modèle, par exemple, de la Plate-forme Lot-Initiatives Artisanat qui offre au repreneur potentiel un accompagnement à la reprise en formation-évaluation, ainsi qu'un prêt sans intérêt et sans garantie, représentant 20 % du coût du programme, plafonné à 26 000 euros.

Le bénéfice de ces prêts est soumis à un apport personnel du repreneur d'au moins 10 % et l'obtention d'un prêt bancaire complémentaire par l'une des banques partenaires. Cette mobilisation atteste de l'importance que les principaux réseaux d'accompagnement des entreprises sur le terrain attachent à cette question de la reprise : il apparaît nécessaire à la mission que cette préoccupation soit relayée et fasse l'objet de dispositions adaptées.

Compte-tenu de la démographie des chefs d'entreprises en milieu rural cette stratégie est vitale pour le maintien d'un tissu économique minimal à l'avenir.

Les représentants nationaux et locaux des réseaux consulaires ont unanimement estimé que le volet « reprise d'entreprise » est insuffisant dans la ZRR, et ont préconisé que les mesures d'exonération fiscale concernant la reprise soient portées à un niveau comparable à celui existant pour la création d'entreprises nouvelles. La mission suggère d'aller dans ce sens, mais sur une période plus courte de six ans.

L'enjeu majeur pour l'avenir du dispositif ZRR, en termes d'aménagement du territoire, est de faire en sorte que la discrimination positive voulue en 1995 et en 2005, continue de jouer en faveur des

zones rurales les plus fragiles, alors même que l'environnement institutionnel, démographique, économique et social s'est incontestablement modifié. L'étape nouvelle qui reste à franchir est celle de la prise en compte de la diversité des territoires ruraux par la mise en œuvre d'outils plus différenciés.

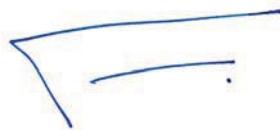


Mme Christine DANIEL

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

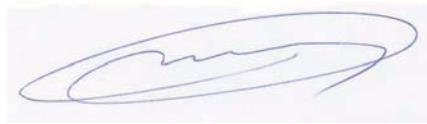


M. Alain GARCIA



M. François ROCHE-BRUYN

Membres du Conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux



M. Gérard RUIZ



M. Eric VERLHAC

Membres du Conseil général de l'environnement et du développement durable



M. Claude SARDAIS

Membre de l'Inspection générale des finances

Annexe 1 : Lettre de mission



*Le Ministre d'Etat,
Ministre de l'Ecologie, de l'Energie,
du Développement durable et
de l'Aménagement du territoire*

*Le Ministre
de l'Economie,
de l'Industrie et de l'Emploi*

*Le Ministre
du Travail, des Relations sociales,
de la Famille, de la Solidarité et
de la Ville*

*Le Ministre
de l'Agriculture et de la Pêche*

*Le Ministre
du Budget, des Comptes publics et
de la Fonction publique*

*Le Secrétaire d'Etat à
l'Aménagement du territoire*



Paris, le 21 04 09

à

Monsieur le Vice-président
du Conseil général de l'écologie et du développement durable

Monsieur le Chef de l'Inspection générale des finances

Monsieur le Chef de l'Inspection générale des affaires sociales

Monsieur le Vice-président
du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

Objet : Evaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)

La politique en faveur des zones de revitalisation rurale a été instaurée par la Loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995 (loi Pasqua). Elle recouvre à l'origine un large éventail de mesures en faveur des territoires ruraux de faible densité, qui cumulent des handicaps économiques et sociaux lourds.

Le CIADT du 3 septembre 2003 a initié une réforme profonde du dispositif. En s'appuyant sur les résultats d'une évaluation interministérielle conduite en 2002, il a recentré et renforcé les mesures en faveur de la création d'entreprises et d'activités dans ces zones défavorisées. Les dispositions notamment fiscales qui en découlent figurent dans la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

14000 communes, qui représentent 5 millions d'habitants, sont aujourd'hui classées en ZRR.

Au terme de plus de trois ans d'application de ces mesures, et conformément aux obligations qui figurent à l'article 2 – II de la loi du 23 février 2005, nous devons engager leur évaluation dans le courant de l'année 2009.

Nous avons décidé d'en confier la réalisation à une mission conjointe des inspections ministérielles compétentes dans les domaines visés par le dispositif.

Cette évaluation doit permettre d'apprécier l'impact effectif des mesures en faveur des ZRR, en termes de création et de maintien d'emplois et d'activités dans les territoires concernés.

A partir des données existantes, nous vous demandons de faire un point précis du nombre d'entreprises et d'organisations ayant profité du dispositif, du nombre de salariés ayant bénéficié d'une exonération de charge, du coût de chaque mesure pour l'Etat et les collectivités territoriales.

Vous analyserez la répartition de ces aides par secteurs d'activité, et examinerez éventuellement les raisons qui conduisent à la mobilisation ou non du dispositif.

Vous mesurerez également l'effet de ces mesures en fonction de la situation géographique des territoires concernés.

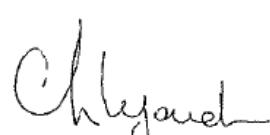
Vous examinerez enfin les effets d'entraînement induits du classement en ZRR sur d'autres dispositifs d'intervention de l'Etat et des organismes publics ou para publics (« bonus » de subvention ou politique d'implantation de services par exemple).

Vous nous ferez part de vos observations sur la pertinence et la pérennité du dispositif, tant dans son contenu que dans son emprise géographique, et vous nous présenterez le cas échéant toutes les propositions qui pourraient concourir à la satisfaction des objectifs poursuivis.

Vous nous remettrez les conclusions de cette évaluation au plus tard le 30 septembre 2009.

Au cours de votre mission, la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires se tiendra à votre disposition pour faciliter votre travail.

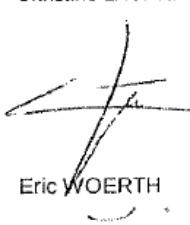

Jean-Louis BORLOO


Christine LAGARDE


Brice HORTEFEUX

OK.


Michel BARNIER


Eric WOERTH


Hubert FALCO

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Cabinet de M. Falco

M. PIVETEAU, Directeur de cabinet

Cabinet du Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

M. VUILLEMIN, Conseiller
Mme KERMOAL-BERTOME, Conseillère technique

DIACT

Mme BOVAR, Responsable de l'Observatoire des territoires
M. BARBIER, Chargé de mission développement rural
Mme METAYER, Cartographe

Direction de la législation fiscale

M. PERPERE, Sous-directeur « fiscalité directe des entreprises »

Direction du Budget

M. BETEMPS, Chef du bureau « emploi et formation professionnelle »

Direction générale des finances publiques (DGFiP)

M. JUNG, bureau « études et statistiques en matière fiscale »

Direction de la sécurité sociale (DSS)

M. REY, Chef de service
Mme BOUGHEON, Chef du bureau 5B législation financière
Jean VIGNAUD, bureau 5B

Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES)

Mme COLIN, Sous-directrice du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle
M. JANSOLIN, Chargé d'études, base de données départementales et régionales sur les mesures pour l'emploi
Mme LE MINEZ, Chef du département des politiques de l'emploi
Mme BACHELET, Chargée d'études
M. QUANTIN, Chargé d'études

Direction générale de l'action sociale (DGAS)

M. DIDIER-COURBIN, Chef de service

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

M. REDOR, département de l'action régionale

Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

M. RICORDEAU, Directeur général

M. FERRAS, Directeur de cabinet du directeur général

M. GUBIAN, Directeur de la statique, des études et des prévisions

Mme BERROUDIER, Sous-directrice de la réglementation

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)

M. GIN, Directeur général

M. PELC, Directeur des études, des répertoires et des statistiques

M. NUNEZ, Directeur de la protection sociale

M. LACHESNAIE, Directeur de l'action sociale

M. PARMENTIER, Responsable du département cotisations

M. ROUX, Chargé d'études à la direction des études, des répertoire et des statistiques

Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie (ACFCI)

M. de BOUTEILLER, Directeur général de l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie,

Mme MERCIER, Directrice des politiques territoriales de l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie,

Assemblée Permanente des Chambres des Métiers et de l'Artisanat (APCM)

M. MOUTOT, Directeur général de l'Assemblée Permanente des Chambres des Métiers et de l'Artisanat

Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT)

M. GAILLARD, Président du Syndicat National des Résidences de Tourisme et de l'Hébergement saisonnier.

Ecole d'économie de Paris

M. BEHAGEL, Chercheur en sciences économiques

M. LAURENCEAU, Chercheur en sciences économiques

Personnes rencontrées dans le Lot

M. MARX, Préfet du Lot
M. LOOS, Sous-Préfet de Gourdon
M. TOULLEC, Directeur départemental de l'Equipement et de l'Agriculture.
M. COLANTONI, Directeur des Services Fiscaux
Mme ORTET, Directrice adjointe de l' Action Sanitaire et Sociale
M. FAGUET, Fondé de pouvoir du Trésorier payeur général
M. ESTEVE, direction des services fiscaux

M. LAUNAY, Député du Lot
Mme DEVIERS, Vice-Présidente du Conseil général
M. REQUIER, Conseiller général, Président du Pays 'Vallée de la Dordogne lotoise'
M. DELRIEU, Conseiller général, Vice-Président du Pays 'Vallée de la Dordogne lotoise'
M. LUIS, Directeur général des services du Conseil général

M. BONNET, Directeur général adjoint de la MSA Tarn-Aveyron-Lot
Mme LEYMARIE, Directrice du développement et des politiques locales de la MSA

M. CHAMAILLARD, Directeur du Pays 'Vallée de la Dordogne lotoise'

M. LABRUYERE, Secrétaire général de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat

M. PIERRE, Directeur Général de la Chambre de commerce et d'industrie

Personnes rencontrées dans la Creuse

M. LAGOGUEY, Secrétaire Général de la Préfecture
M. SPIQUEL, Directeur départemental de l'Equipement
Mme DUMAS, Chef du bureau de la programmation et de la cohésion sociale, Préfecture
Mme LE ROUZIC, Trésorerie générale
M. BOUYERON, Direction des services fiscaux
M. AGUIRRE, Inspecteur URSSAF

M. LOZACH, Sénateur, Président du Conseil Général
M. BAYOL, Vice-Président du Conseil Général, Maire de Saint-Vaury
M. PICHON, Directeur général des services du Conseil général
M. MORIVAL, Directeur général adjoint des services du Conseil général, pôle jeunesse et solidarités

M. BASSET, Directeur général adjoint de la MSA Limousin
M. LAURENT, MSA Limousin

M. MEILLAT, 1er Vice-Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie
M. DALY, Directeur Général de la Chambre de commerce et d'industrie

M. PIERRE, Président de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat
M. DELAGRANDANNE, Secrétaire Général de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat

Personnes rencontrées dans la Haute-Marne

M. SOUMBO, Secrétaire Général de la Préfecture

Mme SADRIN, Sous Préfète de Langres

M. MERCAN, Sous Préfet de Saint-Dizier

M. RUPT, Chef du bureau des collectivités territoriales, Préfecture

Mme SOLOFO-RASOLONIAINA, Directrice départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

M. LAURENT, Directeur de l'URSSAF

M. ALLEMEERSCH, Vice-Président du Conseil Général, Maire de Cيرفونتينس-эн-Ornois

M. HESNAUT, Directeur Général adjoint des services du Conseil Général

Mme CHARPENTIER, Responsable du service des interventions économiques au Conseil Général de la Haute-Marne

M. MAILLER, Directeur adjoint de la MSA Sud Champagne

M. LEBEGUE, Sous-directeur de la MSA Sud Champagne

M. RAULLET, animateur économique à la Chambre des métiers et de l'Artisanat

Personnes rencontrées dans la Vienne

M. TOMASINI, Préfet de la région Poitou Préfet de la Vienne

M. CHAULEUR Adjoint du secrétaire général des affaires régionales de Poitou-Charentes

M. FALLON, Direction régionale de l'environnement de Poitou-Charentes

M. FLOT Sous préfet de Montmorillon

Mme SORAIN, Sous préfecture de Montmorillon

M QUAINON Directeur de la direction départementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

Mme RENOUST, Direction départementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

M GAUTHIER du CHAMBON, Direction départementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

Mme GOUBARD Direction des Services Fiscaux

M. DESOUCHÉ, Direction des Services Fiscaux

M MENU, Conseiller d'entreprise de l'Agence de Montmorillon de la Chambre de Commerce et d'Industrie

M KLEIWEGT, Secrétaire général des services de la Chambre des métiers et de l'artisanat Chambre de Métiers et de l'Artisanat

M GUERIN Chambre d'Agriculture

M NELIA, Mutualité Sociale Agricole

M DAUGER, URSSAF

Personnes rencontrées en Languedoc Roussillon et en Lozère

M. BOURSIN, Secrétaire général des affaires régionales de la région Languedoc Roussillon
M. AUGIER, Directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
Mme CLARIMONT, chef du service régional territoires et développement à la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

Mme DEBAISIEUX, Préfète du département de la Lozère
Mme LABUSSIERE Secrétaire Générale de la préfecture de la Lozère
M. ZINGRAFF Secrétaire Général de la Sous-préfecture de Limoux
M. RODIER, Trésorier Payeur Général
M. LILAS, Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt
Mme NICOLAS-SZKLAREK, Directrice départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Mme MARON-SIMONET, Directrice départementale des affaires sanitaires et sociales
Mme VIEILLEDANT, Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

M. COTTET, Directeur général adjoint du Pôle économie et emploi au conseil régional de la région Languedoc Roussillon,
Mme LAGAGNIE, Pôle économie et emploi au conseil régional de la région Languedoc Roussillon
Mme FAYE, Conseil régional, Directrice de l'action territoriale

M. POURQUIER, Président du Conseil Général
M. MOREL-A-L'HUISSIER, Député
M SAINT-LEGER, Député

M HELIES, Directeur de la caisse régionale de la MSA
M VOINIER, Adjoint au directeur de la caisse régionale de la MSA pour la Lozère

M ATGER, Directeur de la Chambre de commerce et d'industrie

M. LYON, Directeur de la Chambre des métiers
M. DELMAS, Chef du service économique à la Chambre des métiers

M. MIMAN, Président de la Chambre d'Agriculture
Mme COURAULT, Chef de service à la chambre d'agriculture

M OZIOL, Pôle Lozérien d'Economie Numérique de Mende

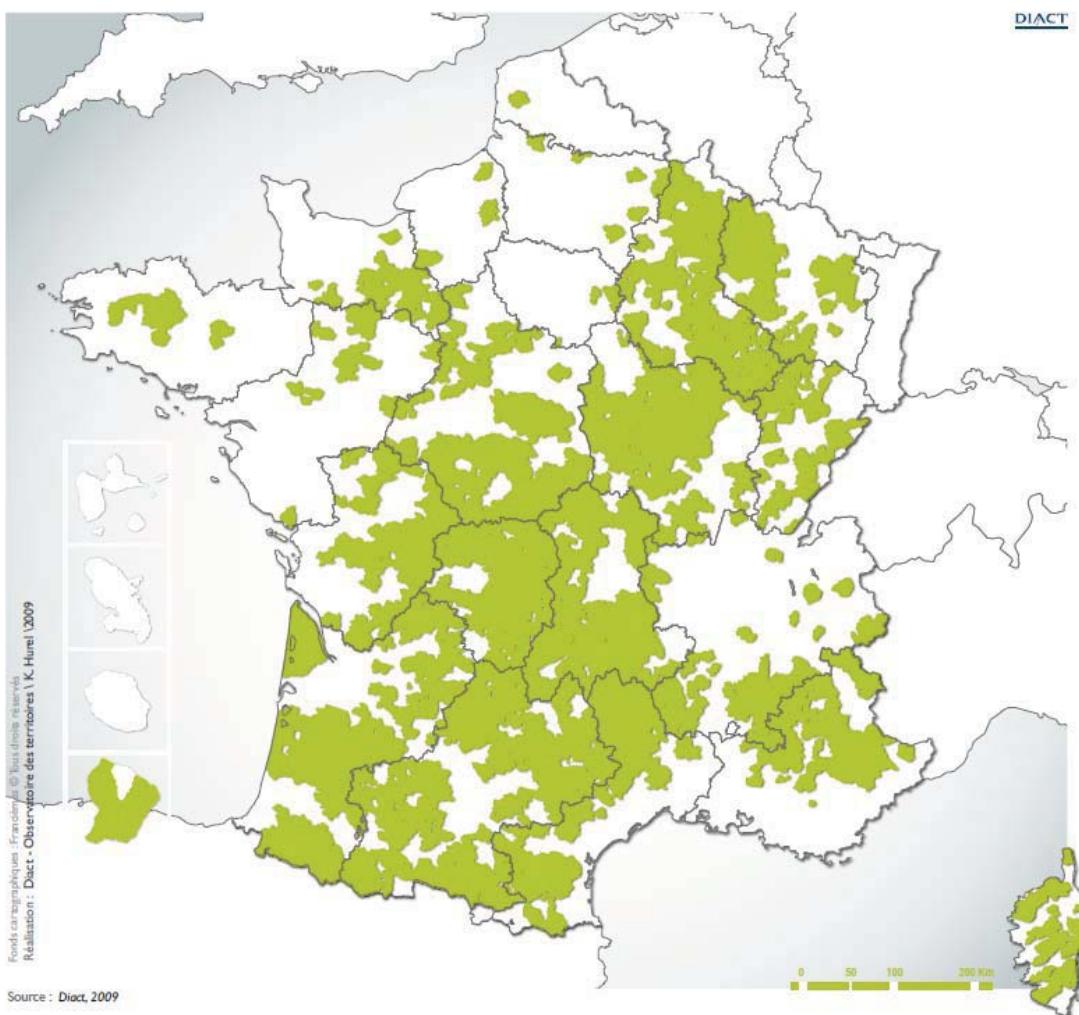
Personnes rencontrées dans l'Orne

M. LAFON; Préfet
M. THEBAUD; Trésorier payeur général
M. MARTY-MAHE; Directeur départemental de l'Agriculture et de la Forêt
M. LE RAY; Directeur de la DDASS
M. CHARRIER; Directeur de la DDTEFP
M. MOLLON; Directeur de la DSF
M. BOUVET; Conseil général – Directeur général des services

Annexe 3 : Carte des zones de revitalisation rurale

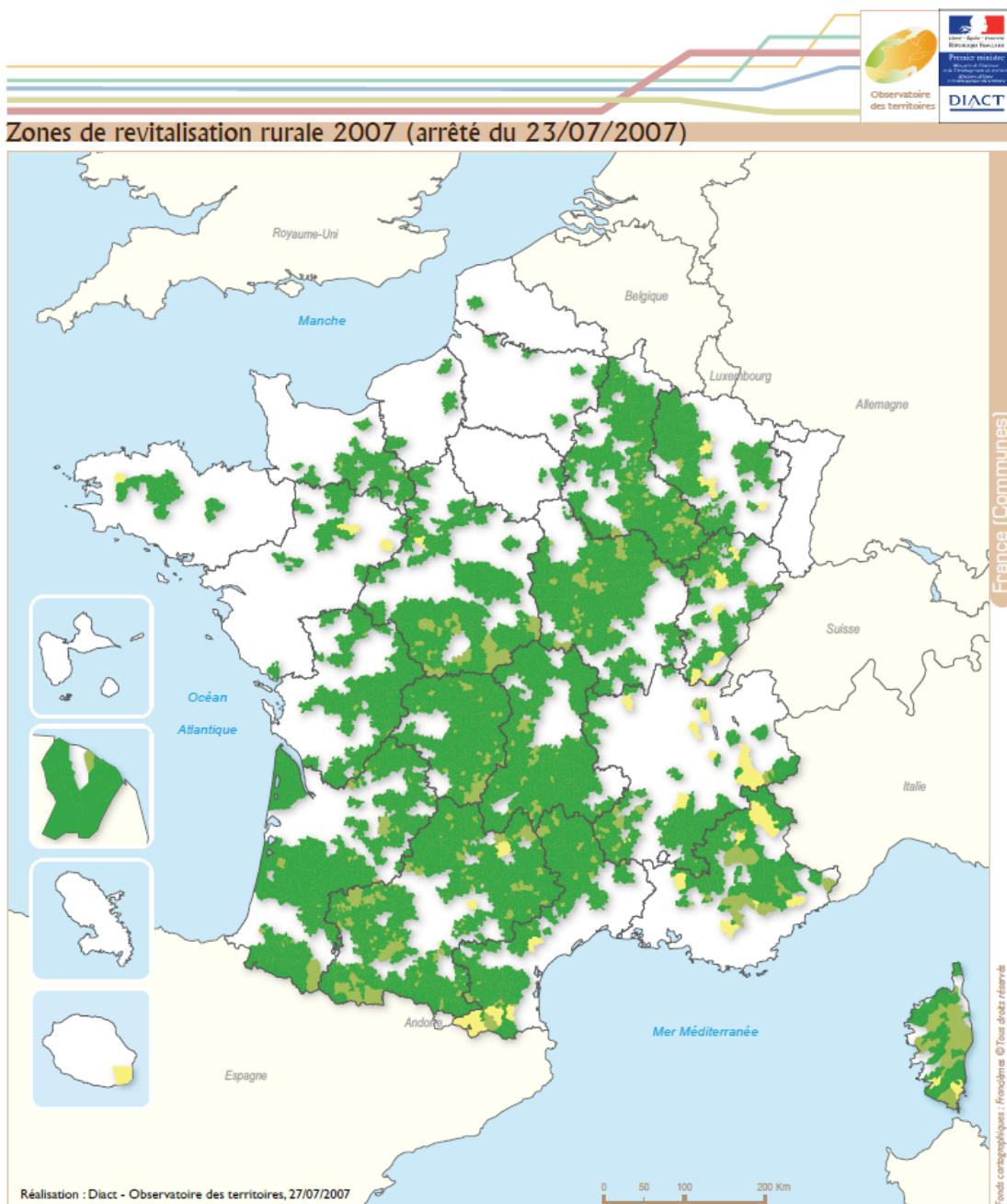
Zone de revitalisation rurale au 1er janvier 2009
Arrêté du 9 avril 2009

France [Commune]



Premier ministre
Ministère de l'Agriculture et du Développement durable
du territoire et de la Révolution verte
Ministère de l'Aménagement du territoire et du Développement durable
à l'initiative du fonds de revitalisation rurale

DIACT



Communes classées en ZRR :

à titre permanent

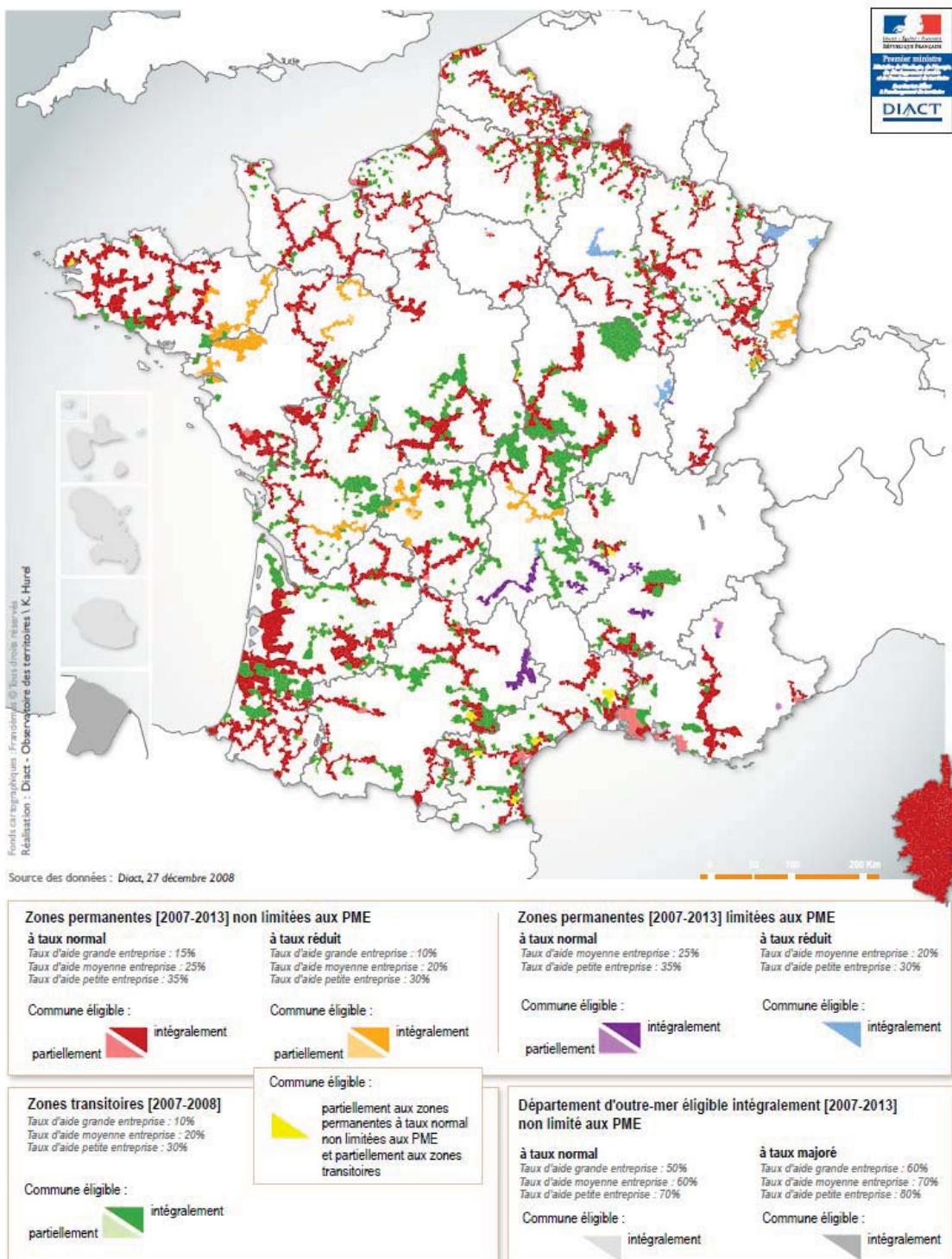
à titre conditionnel
(commune remplissant les critères socio-économiques et ne restant classée après le 31/12/2008 que sous la réserve d'un intégration à une EPCI à fiscalité propre)

à titre temporaire
(commune précédemment classée en ZRR, mais ne répondant pas aux nouveaux critères d'éligibilité et sortant du zonage au 31/12/2008)

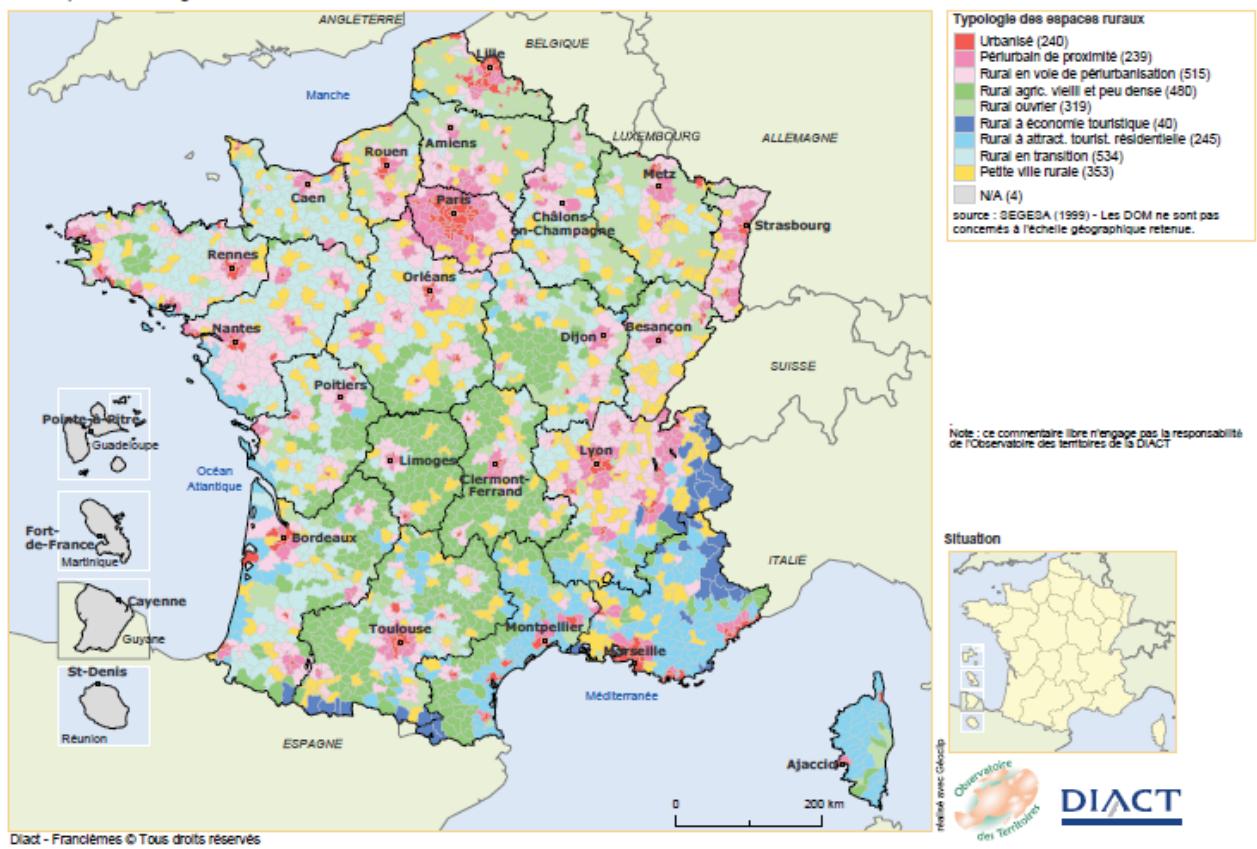
13 671
communes classées
en ZRR, en 2007

Zonage des Aides à finalité régionale [Décret du 27.12.2008]

France [Communes]



France par Canton Segesa



Annexe 4 : Article 200 du Code général des impôts

Les organismes d'intérêt général (OIG) visés par l'article 200 du Code des impôts sont les suivants :

- « a) De fondations ou associations reconnues d'utilité publique sous réserve du 2 bis, de fondations universitaires ou de fondations partenariales mentionnées respectivement aux articles L. 719-12 et L. 719-13 du code de l'éducation et, pour les seuls salariés des entreprises fondatrices ou des entreprises du groupe, au sens de l'article 223 A, auquel appartient l'entreprise fondatrice, de fondations d'entreprise, lorsque ces organismes répondent aux conditions fixées au b ;
- b) D'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ;
- c) Des établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif ;
- d) D'organismes visés au 4 de l'article 238 bis ;
- e) D'associations cultuelles et de bienfaisance, ainsi que des établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle ;
- f) D'organismes publics ou privés dont la gestion est désintéressée et qui ont pour activité principale la présentation au public d'œuvres dramatiques, lyriques, musicales, chorégraphiques, cinématographiques et de cirque ou l'organisation d'expositions d'art contemporain, à la condition que les versements soient affectés à cette activité. Cette disposition ne s'applique pas aux organismes qui présentent des œuvres à caractère pornographique ou incitant à la violence ;
- g) De fonds de dotation :
 - 1° Répondant aux caractéristiques mentionnées au b) ;
 - 2° Ou dont la gestion est désintéressée et qui reversent les revenus tirés des dons et versements mentionnés au premier alinéa du 1 à des organismes mentionnés aux a à f ou à la Fondation du patrimoine dans les conditions mentionnées aux quatre premiers alinéas du 2 bis, ou à une fondation ou association reconnue d'utilité publique agréée par le ministre chargé du budget dans les conditions mentionnées au dernier alinéa du même 2 bis. Ces organismes délivrent aux fonds de dotation une attestation justifiant le montant et l'affectation des versements effectués à leur profit. »

Annexe 5 : Répartition sectorielle des exonérations de cotisations patronales pour embauche et des exonérations en faveur des organismes d'intérêt général, dans le régime général et dans le régime agricole

Tableau 28 : répartition par secteur d'activité du montant des exonérations attribuées au titre des embauches en ZRR dans le régime général

	Montants d'exonérations en milliers €			
	Exonérations embauches 2007	Exonérations embauches 2008	% par secteur 2007	% par secteur 2008
AZ Agriculture, sylviculture, pêche	64	76	0,2%	0,2%
C1 Industries agro-alimentaires	1 375	1 158	3,3%	3,2%
C3 Equipements électroniques et informatiques	634	670	1,5%	1,8%
C4 Fabrication de matériels de transport	138	188	0,3%	0,5%
C5 autres produits industriels	4 528	3 383	10,9%	9,3%
DE Industries extractives, énergie, eau	435	429	1,0%	1,2%
FZ Construction	13 314	10 539	32,0%	29,0%
GZ Commerce	6 812	5 692	16,4%	15,7%
HZ Transports	2 407	2 289	5,8%	6,3%
IZ Hébergement et restauration	4 151	3 536	10,0%	9,7%
JZ Information et communication	367	404	0,9%	1,1%
KZ Activités financières et d'assurance	486	437	1,2%	1,2%
LZ Activités immobilières	842	556	2,0%	1,5%
MN Activités scient., soutien et services adm.	3 295	2 819	7,9%	7,8%
OZ Administration publique	0	7	ε	ε
PZ Education	220	292	0,5%	0,8%
QA Activité pour la santé humaine	569	471	1,4%	1,3%
QB Action sociale, hébergement médico-social	584	1 106	1,4%	3,0%
RU autres activités de services	1 429	1 729	3,4%	4,8%
TOTAL	41 650	36 280	100,0%	100,0%

Source : ACOSS, 18 juin 2009

Tableau 29 : répartition par secteur d'activité du montant des exonérations attribuées au titre des OIG dans le régime général

	Montants d'exonérations en milliers €			
	Exonérations OIG 2007	Exonérations OIG 2008	% par secteur 2007	% par secteur 2008
AZ Agriculture, sylviculture, pêche	3	3	ε	ε
C1 Industries agro-alimentaires	1	3	ε	ε
C3 Equipements électroniques et informatiques	0	0	0,0%	0,0%
C4 Fabrication de matériels de transport	0	0	0,0%	0,0%
C5 autres produits industriels	53	33	ε	ε
DE Industries extractives, énergie, eau	75	50	ε	ε
FZ Construction	24	29	ε	ε
GZ Commerce	222	197	0,1%	0,1%
HZ Transports	30	11	ε	ε
IZ Hébergement et restauration	2 482	1 842	0,9%	0,9%
JZ Information et communication	323	289	0,1%	0,1%
KZ Activités financières et d'assurance	0	3	ε	ε
LZ Activités immobilières	41	40	ε	ε
MN Activités scient., soutien et services adm.	2 769	2 619	1,0%	1,3%
OZ Administration publique	2 567	1 662	1,0%	0,8%
PZ Education	9 196	8 471	3,5%	4,3%
QA Activité pour la santé humaine	82 590	54 422	31,2%	27,3%
QB Action sociale et hébergement médico-social	145 222	112 703	54,8%	56,6%
RU autres activités de services	19 350	16 800	7,3%	8,4%
TOTAL	264 950	199 177	100,0%	100,0%

Source : ACOSS, 18 juin 2009

Tableau 30 : répartition par secteur d'activité des exonérations à l'embauche pour les établissements relevant du régime agricole

Secteur d'activité	Mesure embauche 2007	Répartition en %	En nombre d'établissements	
			Mesure embauche 2008	Répartition en %
Culture spécialisée, conchyliculture et	162	5,38	199	6,24
Elevage	345	11,46	371	11,63
Culture et élevage non spécialisés	1335	44,34	1393	43,67
Viticulture	218	7,24	265	8,31
Sylviculture, exploitation et scieries	368	12,22	342	10,72
Entreprises de travaux agricoles (400)	167	5,55	168	5,27
Paysagistes (410)	180	5,98	199	6,24
Artisans du bâtiment et ruraux, commerce détail alim.	109	3,62	86	2,70
Approvisionnement, stockage, transformation produits agricoles	80	2,66	86	2,70
Garde chasse, pêche et forestier, jardinier , intérimaire	12	0,40	16	0,50
Enseignement et formation continue			23	0,72
Organisation professionnelle			20	0,63
Divers y compris enseignement	35	1,16	22	0,69
Total	3011	100	3190	100

Source : MSA, 4 août 2009

Tableau 31 : répartition par secteur d'activité des exonérations OIG pour les établissements relevant du régime agricole

Secteur d'activité	Mesure OIG 2007	En nombre d'établissements		
		Répartition en %	Mesure OIG 2008	Répartition en %
Culture spécialisée, conchyliculture et champignonnière	18	4,88	21	5,71
Elevage	28	7,59	32	8,70
Culture et élevage non spécialisés	28	7,59	33	8,97
Viticulture	6	1,63	4	1,09
Sylviculture, exploitation et scieries	7	1,90	11	2,99
Entreprises de travaux agricoles	10	2,71	10	2,72
Paysagistes	28	7,59	26	7,07
Artisans du bâtiment et ruraux, commerce détail alim.	1	0,27	1	0,27
Approvisionnement, stockage, transformation produits agricoles	2	0,54	2	0,54
Garde chasse, pêche et forestier, jardinier, intérimaire	7	1,90	7	1,90
Enseignement et formation continue			113	30,71
Hébergement social personnes âgées et handicapés			13	3,53
Activités sociales à domicile, par le travail, accueil jeunes enfants			9	2,45
Organisation professionnelle, patronale, consulaire et syndicale			64	17,39
Organismes associatifs et activités liés au sport			21	5,71
Divers (ensemble des rubriques non renseignés ci-dessus pour 2007)	234	63,41	1 ⁶	0,27
Total	369	100	368	100

Source : MSA, 4 août 2009

⁶ Organisme d'action générale sécurité sociale (8430A)

**Annexe 6 : Liste des exonérations fiscales prévues
en faveur des zones de revitalisation rurale,
compensées par l'Etat et de celles restant à la
charge des collectivités locales**

MESURES FISCALES APPLICABLES EN ZRR

Numéro DFI	Impôt	Libellé de la mesure	PLF 2010			Nombre de bénéficiaires en 2008	Méthodes de chiffrage
			2008	2009	2010		
MESURES A LA CHARGE DE L'ETAT							
110221	IR	Réduction d'impôt au titre des investissements dans le secteur du tourisme : articles 199 décies E, 199 décies F, 199 décies G du CGI.	45	45	50	15 530	Cette dépense concerne les seuls ZRR. Cette réduction d'impôt fait l'objet de lignes ad hoc sur la déclaration de revenus 2002 complémentaire (lignes 7XC, 7XF, 7XH, 7XJ, 7XK, 7XL, 7XM et 7XN). Elle est donc chiffrée avec précision, les bénéficiaires de l'avantage fiscal étant connus.
130211	IR	Déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale dans les zones de revitalisation rurale : Dispositif ROBIEN ZRR jusqu'en 2009 et SCELLIER ZRR à compter de 2009 : k du 1° du l'article 31 du CGI.	10	15	20	6 000	Cette dépense concerne les seuls ZRR. Cette déduction figure sur la déclaration spéciale des revenus fonciers 2044 qui n'est pas l'objet de saisies informatiques. Un échantillon est construit chaque année qui reconstitue au mieux une déclaration 2044 nationale à partir des données téledéclarées. La qualité du chiffrage est fragile.
200206	IR-S	Amortissement exceptionnel des immeubles à usage industriel ou commercial construits dans les zones de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine, ainsi que des travaux de rénovation réalisés dans ces immeubles : article 39 quinque D du CGI.		epsilon	epsilon epsilon epsilon	nd	Cette dépense concerne les ZRR mais aussi les ZRU et les ZFU. A défaut d'individualisation des amortissements concernés sur les lasses fiscales, l'estimation de la dépense fiscale - qui constitue une simple mesure de trésorerie - s'avère particulièrement difficile.
230602	IR-S	Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 2009 dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire : article 44 sexies du CGI.	140	125	130	46 000	Cette dépense concerne les ZRR mais aussi les ZAFR, les ZRU et les ZFU. Cette exonération fait l'objet de lignes ad hoc sur les tableaux 2058 A déposées par les entreprises BIC/IS soumis au régime normal ou au régime simplifié d'imposition. Elle est donc chiffrée avec précision, les bénéficiaires de l'avantage fiscal étant connus. La dépense propre qui concerne les entreprises implantées dans les ZRR a donc constitué une fraction de 125 M€.
530204	ENR-TIM	Réduction du droit de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce en faveur de l'aménagement du territoire : article 721 du CGI.		epsilon	-	20	Cette dépense concerne les ZRR mais aussi les ZAFR, les ZRU et les ZFU. Cette dépense est estimée à partir de l'exploitation des données saisies dans l'application MOOREA, logiciel de liquidation des droits d'enregistrement à la DGFiP.
530206	ENR-TIM	Exonération du droit budgétaire de 2 % de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce dans certaines zones prioritaires d'aménagement du territoire : article 722 bis du CGI.		5	5	nd	Cette dépense concerne les ZRR mais aussi les ZAFR, les ZRU et les ZFU. Cette dépense est estimée à partir de l'exploitation des données saisies dans l'application MOOREA, logiciel de liquidation des droits d'enregistrement à la DGFiP.
080102	TP	Exonération en faveur de certaines opérations réalisées dans les ZRR : article 1465 A du CGI.	19	20	-	14 100	Cette dépense concerne les seules ZRR. Le coût de la mesure correspond pour 2007 et 2008 aux montants montants de compensations réellement versées aux collectivités territoriales. Pour 2009, il s'agit du montant de compensation 2008 évolué du taux l'évolution des bases tel que projeté.
IR-S		Avantages accordés aux preneurs de contrats de crédit-bail : article 239					Cette dépense concerne les ZRR mais aussi les ZAFR, les ZRU et les ZFU. L'estimation du coût de cette mesure pour les seules entreprises situées dans les ZRR n'est pas réalisable. Il est vraisemblable que son ordre de grandeur est très faible.

Source : DLF / DGFiP

MESURES A LA CHARGE DES COLLECTIVITES LOCALES

TP	Exonération des entreprises nouvelles : articles 1464 B et 1464 C du CGI.	TP	Exonération des médecins, auxiliaires médicaux et vétérinaires ruraux : article 1464 D du CGI.	TFFPB	Exonération des immeubles des entreprises nouvelles : article 1383 A du CGI.	TFFPB	Exonération des logements locatifs acquis puis améliorés avec l'aide de l'ANAH : article 1383 E du CGI.	TFFPB	Exonération des hôtels et autres locaux meublés de tourisme : article 1383 E bis du CGI	ENR-TIM	Abattement sur l'assiette des droits de mutation pour les acquisitions d'immeubles d'habitation et de garages : article 1594 F ter du CGI.	ENR-TIM	Acquisition d'immeubles ruraux exploités par les jeunes agriculteurs : article 1594 F quinque E du CGI.	TH	Exonération en faveur des locaux meublés de tourisme : III de l'article 1407 du CGI.

**Annexe 6bis : Historique des mesures
d'exonérations fiscales et comparaison des aides
et exonérations en faveur des ZFU et des ZRU**

Historique
Créé par la loi du 23.12.1988
Modifié par la loi du 4 février 1995 :
1. qui en réserve le bénéfice, à compter du 01.01.1995, « aux entreprises qui se créent dans les zones d'aménagement du territoire, dans les territoires ruraux de développement prioritaire, dans les zones de redynamisation urbaine ... »
2. étend le bénéfice aux professions libérales (suivant l'art. 92 du CGI) (d'au moins 3 salariés)
3. en exclu « les entreprises créées dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension d'une activité préexistante ou qui reprennent de telles activités »
4. en exclu les « entreprises qui exercent une activité bancaire, financière, d'assurance, de gestion ou de location d'immeubles.
5. en fixe le terme au 31.12.1999
La loi du 14.11.1996 Récécriture de forme
La loi du 18.11.1997
1. exclusion des entreprises de pêche maritime créées à/c 01.01.1997
La loi du 31.12.1999 :
1. étend, dans les seules ZRR, le bénéfice aux bailleurs de locaux commerciaux ou industriels (5° du I de l'article 35 du CGI)
2. renforce les exclusions prévues par la loi de 1999 (3. ci-dessus) ; « entreprises placées en situation de dépendance d'une autre »
3. en proroge le terme jusqu'au au 31.12.2004
4. limite le bénéfice exonéré à 225 000 euros par période de 36 mois, pour les entreprises créées à partir du 01.01.2000 [minimis communautaires].
La loi du 02.06.2000 : Récécriture de forme
La loi du 01.08.2003 :
1. majore la durée d'exonération totale de 24 à 48 mois pour les entreprises qui se sont créées dans les [seules] ZRU, du 31.07.1998 au 31.07.2003 [a posteriori ?].
Les lois du 24.02.2005 :
1. « <i>disparition</i> » de la majoration d'exonération pour les ZRU
2. limite à 15% la part du CA réalisé en dehors de la zone, pour l'exercice d'une activité non sédentaire
3. majore la durée d'exonération totale de 24 à 60 mois pour les entreprises qui se sont créées dans les [seules] ZRR, du 01.01.2004 au 31.12.2009 et majoration des exonérations dégressives sur 9 années supplémentaires (hors « 1 de l'article 92 » et « 5° du I de l'article 35 »)
La loi du 30.12.2006 :
1. réécriture
2. apparition des ZAFR
La loi du 25.12.2007
1. intégration modifications règlement CE n°1918/2006

Etat du droit avant la LFI pour 2010					
Régime	Entreprises éligibles	conditions	Périodes d'application	Durée d'exonération	Modalités d'exonération : IR/IS sur
Droit commun Art. 44 sexies	Entreprises nouvelles industrielles, commerciales, artisanales (art. 34 CGI)	Crées du 01.10.88 au 31.12.94	5 ans		0% des bénéfices du 1er au 24ème mois 25% des bénéfices du 25ème à 36ème mois 50% des bénéfices de 37ème à 48ème mois 75% des bénéfices de 49ème à 60ème mois
ZRR ⁵⁵ Art. 44 sexies	Entreprises nouvelles industrielles, commerciales, artisanales (art. 34 CGI) + prof. libérales (1 de art. 92) + location établis com. ou ind. (5° du I de art. 35)	Entre le 01.01.1995 et le 31.12.2009	5 ans		0% des bénéfices du 1er au 24ème mois 25% des bénéfices du 25ème à 36ème mois 50% des bénéfices de 37ème à 48ème mois 75% des bénéfices de 49ème à 60ème mois
ZAFR Art. 44 sexies	Entreprises nouvelles industrielles, commerciales, artisanales (art. 34 + ensemble et des moyens d'exploitation en ZRR)	social activité moyens	Entre le 01.01.2004 et le 31.12.2009	14 ans	0% des bénéfices du 1er au 60ème mois 40% des bénéfices des 5 années suivantes 60% des bénéfices des 6 et 7èmes années suivantes 80% des bénéfices des 8 et 9èmes années suivantes
ZRU Art. 44 sexies	Entreprises nouvelles industrielles, commerciales, artisanales (art. 34 CGI)	Entre le 01.01.2007 et le 31.12.2009	5 ans		0% des bénéfices du 1er au 24ème mois 25% des bénéfices du 25ème à 36ème mois 50% des bénéfices de 37ème à 48ème mois 75% des bénéfices de 49ème à 60ème mois
ZFU ⁵⁶ Art. 44 octies A	Entreprises nouvelles industrielles, commerciales, artisanales (art. 34 CGI)	Entre le 01.01.1995 et le 31.12.2009	5 ans		0% des bénéfices du 1er au 24ème mois 25% des bénéfices du 25ème à 36ème mois 50% des bénéfices de 37ème à 48ème mois 75% des bénéfices de 49ème à 60ème mois
	Contribuables qui créent une ou exercent des activités				Idem mais [donc] sur 0% jusqu'à au 31.12.2010
					sans objet

	ZFU	ZRR
Bénéficiaires	Contribuables qui créent des activités ou exercent des activités hors auto, navale, fabrication fibres textiles, sidérurgie, transport routier de marchandises	Entreprises <i>nouvelles</i>
activité	Entreprises industrielles, commerciales, artisanales (art. 34 CGI) + prof libérales (1 de art. 92) + mise en location établissements commerciaux ou industriels (5° du I de art. 35)	Entreprises industrielles, commerciales, artisanales (art. 34 CGI) + prof libérales (1 de art. 92) + mise en location établissements commerciaux ou industriels (5° du I de art. 35)
Conditions d'effectif	Effectif ≤ 50 salariés et CA ou bilan ≤ 10 M€	Exonération majorée pour : entreprises <i>nouvelles</i> industrielles, commerciales, artisanales (art. 34 CGI) + prof. libérales (1 de art. 92) si ≥ 3 salariés
Conditions de détention du capital	K pas détenu à 25% ou plus, directement ou indirectement, par 1 ou plusieurs entreprises dont : Salariés > 250 et CAHT>50M€ (bilan >43M€)	K pas détenu pour plus de 50% par d'autres sociétés
Activités préexistantes	Possible suite transfert, reprise, concentration, restructuration d'activités préexistantes Mais : - diminution de la durée déjà écoulée avant transfert etc. - pas d'exonération si provenance ZRR	Ne peuvent bénéficier des exonérations, les entreprises : - créées dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension d'une activité préexistante ou qui reprennent de telles activités - en partenariat si assistance (enseigne, non commercial, marque, savoir-faire, conditions d'approvisionnement, modalités de gestion)
Activité non sédentaire	Exonération si : - au moins 1 salarié temps plein dans locaux affectés à l'activité ou - CA ≥25% réalisé auprès de clients situés dans les ZFU	Exonération si : - CA ≥15% réalisé auprès de clients situés en ZRR
Produits bruts non exonérés	Divers produits	Identique à ZFU
Exonération	14 années exonération totale les 5 premières puis dégressive	
Exonération maxi	100 k€/an Majoré de 5 k€ par nouveau salariés embauchés à/c 01.01.2006 dans ZUS ou ZFU	

Annexe 7 : Répartition sectorielle des exonérations fiscales sur les bénéfices en faveur des entreprises nouvelles en 2008

Tableau 32 : Entreprises nouvelles qui se créent dans une zone de revitalisation rurale relevant de l'article 44 sexies du CGI
 Répartition des bénéficiaires selon les secteurs d'activité NES16, au niveau national et pour les départements : Creuse, Lot, Lozère, Orne et Vienne

Secteurs d'activités NES 16	National		230- CREUSE		460- LOT		480- LOZERE		520- HAUTE-MARNE		610- ORNE		860- VIENNE	
	Nombre d'entreprises	Coût de la mesure (en K€)	Nombre d'entreprises	Coût de la mesure (en K€)	Nombre d'entreprises	Coût de la mesure (en K€)	Nombre d'entreprises	Coût de la mesure (en K€)	Nombre d'entreprises	Coût de la mesure (en K€)	Nombre d'entreprises	Coût de la mesure (en K€)	Nombre d'entreprises	Coût de la mesure (en K€)
AGRICULTURE, SYLVICULTURE, PECHE	513	1 079,2	26	45,5	14	12,9	17	21,0	8	25,7	10	23,1	8	14,8
INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES	171	362,7	6	14,5	9	15,3	1	0,2	1	0,2	7	14,9	2	2,8
INDUSTRIE DES BIENS DE CONSOMMATION	220	389,4	8	10,4	9	9,9	-	-	5	13,1	3	4,3	3	1,9
INDUSTRIE AUTOMOBILE	6	13,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
INDUSTRIE DES BIENS D EQUIPEMENT	143	581,0	-	-	3	2,4	1	2,4	2	8,1	-	-	1	9,7
INDUSTRIE DES BIENS INTERMEDIAIRES	196	560,7	9	12,4	13	31,3	4	9,5	5	5,3	3	16,4	2	4,5
ENERGIE	6	29,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CONSTRUCTION	3 960	10 698,4	112	240,9	206	585,2	67	256,4	57	158,7	65	159,3	72	153,5
COMMERCE	1 419	4 073,1	32	46,1	78	119,6	16	18,0	28	66,3	22	48,6	28	163,2
TRANSPORTS	271	808,7	10	21,4	5	8,2	2	7,9	8	18,3	3	7,5	3	7,0
ACTIVITES FINANCIERES	14	53,0	1	1,3	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,6
ACTIVITES IMMOBILIERES	179	966,8	3	18,1	11	65,0	1	0,6	1	3,8	2	2,9	2	2,5
SERVICES AUX ENTREPRISES	739	3 106,2	19	84,8	46	158,4	11	43,7	19	64,3	6	51,4	7	20,6
SERVICES AUX PARTICULIERS	1 007	1 829,1	20	26,7	48	92,5	15	44,2	15	37,3	13	29,0	21	40,2
EDUCATION, SANTE, ACTION SOCIALE	430	3 100,2	5	25,9	29	179,2	14	85,1	9	57,5	1	4,7	3	10,8
ADMINISTRATION	104	392,5	2	15,4	11	29,4	1	0,7	4	13,1	-	-	1	0,4
AUTRES ACTIVITES	22	78,7	2	10,0	-	-	-	-	-	1	1,9	-	-	-
TOTAL	9 400	28 122,8	255	573,5	482	1 309,2	150	489,9	162	471,8	136	364,0	154	432,4

Source : Les données sont tirées de l'exploitation des déclarations de résultats déposées par les entreprises BICIS RN-RSI, BNCS-DC et BA-RSI au titre des exercices clos en 2007. Le zonage de ZRR est celui applicable en 2007.

Tableau 33 : Entreprises nouvelles qui se créent dans une zone de revitalisation rurale relevant de l'article 44 sexies du CGI
 Répartition des bénéficiaires au niveau national et pour les départements : Creuse, Lot, Lozère, Orne et Vienne

National			
Tranches de chiffre d'affaires HT (déciels en K€)	Nombre d'entreprises	Coût de la mesure (en K€)	
CAHT <= 20,8	940	630,4	
20,8 < CAHT <= 32,7	940	1 129,0	
32,7 < CAHT <= 44,5	940	1 541,2	
44,5 < CAHT <= 56,3	939	1 910,3	
56,3 < CAHT <= 70,3	941	2 177,0	
70,3 < CAHT <= 86,7	940	2 648,3	
86,7 < CAHT <= 110,0	940	2 879,3	
110,0 < CAHT <= 148,0	940	3 206,7	
148,0 < CAHT <= 232,1	940	4 022,2	
CAHT > 232,1	940	7 978,6	
TOTAL	9 400	28 122,8	

Département -230- CREUSE				Département -460- LOT				Département -480- LOZERE			
Tranches de chiffre d'affaires HT (déciels en K€)	Nombre d'entreprises	Coût de la mesure (en K€)		Tranches de chiffre d'affaires HT (déciels en K€)	Nombre d'entreprises	Coût de la mesure (en K€)		Tranches de chiffre d'affaires HT (déciels en K€)	Nombre d'entreprises	Coût de la mesure (en K€)	
CAHT <= 18,1	25	11,2	CAHT <= 17,8	48	34,1	CAHT <= 16,7					
18,1 < CAHT <= 26,6	26	21,6	17,8 < CAHT <= 26,5	48	46,0	16,7 < CAHT <= 35,0					
26,6 < CAHT <= 37,4	25	56,5	26,5 < CAHT <= 33,5	48	69,6	35,0 < CAHT <= 44,9					
37,4 < CAHT <= 47,8	26	45,7	33,5 < CAHT <= 45,8	48	79,1	44,9 < CAHT <= 56,5					
47,8 < CAHT <= 58,7	25	49,6	45,8 < CAHT <= 57,6	49	113,6	56,5 < CAHT <= 69,5					
58,7 < CAHT <= 81,0	26	42,3	57,6 < CAHT <= 75,0	48	142,9	69,5 < CAHT <= 86,8					
81,0 < CAHT <= 101,9	25	52,0	75,0 < CAHT <= 91,9	48	128,8	86,8 < CAHT <= 118,1					
101,9 < CAHT <= 136,2	26	77,3	91,9 < CAHT <= 121,0	48	125,9	118,1 < CAHT <= 162,0					
136,2 < CAHT <= 198,0	25	95,4	121,0 < CAHT <= 202,0	48	172,2	162,0 < CAHT <= 241,6					
CAHT > 198,0	26	121,9	CAHT > 202,0	49	397,2	CAHT > 241,6					
					15	163,9					

TOTAL	255	573,5	TOTAL	482	1 309,2	TOTAL	1150	489,9
Département -520- HAUTE-MARNE								
Département -610- ORNE								
Tranches de chiffre d'affaires HT (déciles en K€)	Nombre d'entreprises	Coût de la mesure (en K€)	Tranches de chiffre d'affaires HT (déciles en K€)	Nombre d'entreprises	Coût de la mesure (en K€)	Tranches de chiffre d'affaires HT (déciles en K€)	Nombre d'entreprises	Coût de la mesure (en K€)
CAHT <= 20,5	16	15,8	CAHT <= 25,4	13	7,3	CAHT <= 19,8	15	8,5
20,5 < CAHT <= 37,2	16	13,5	25,4 < CAHT <= 36,8	14	17,1	19,8 < CAHT <= 29,2	15	16,1
37,2 < CAHT <= 49,6	16	31,9	36,8 < CAHT <= 48,1	13	25,1	29,2 < CAHT <= 41,3	16	17,7
49,6 < CAHT <= 60,8	16	47,4	48,1 < CAHT <= 61,0	14	41,3	41,3 < CAHT <= 47,4	15	21,7
60,8 < CAHT <= 77,3	17	34,1	61,0 < CAHT <= 74,2	14	30,2	47,4 < CAHT <= 57,6	16	28,9
77,3 < CAHT <= 92,2	16	61,9	74,2 < CAHT <= 86,8	13	28,9	57,6 < CAHT <= 79,1	15	26,2
92,2 < CAHT <= 111,9	16	75,5	86,8 < CAHT <= 111,2	14	33,7	79,1 < CAHT <= 95,4	15	34,6
111,9 < CAHT <= 150,1	16	44,7	111,2 < CAHT <= 140,8	13	54,5	95,4 < CAHT <= 130,7	16	45,8
150,1 < CAHT <= 255,7	16	50,3	140,8 < CAHT <= 213,5	14	27,5	130,7 < CAHT <= 169,5	15	56,2
CAHT > 255,7	17	96,6	CAHT > 213,5	14	98,3	CAHT > 169,5	16	176,6
TOTAL	162	471,8	TOTAL	136	364,0	TOTAL	154	432,4

Source : les données sont tirées de l'exploitation des déclarations de résultats déposées par ; les entreprises BIC/JIS RN-RSI, BNC-DC et BA-RSI au tire des exercices clos en 2007 ; Le zonage de ZRR est celui applicable en 2007.

Tableau 34 : Entreprises nouvelles qui se créent dans une zone de revitalisation rurale relevant de l'article 44 sexies du CGI
 Répartition des bénéficiaires au niveau départemental avec total national

Départements	Nombre d'entreprises	Nombre en %/Total	Coût de la mesure (en K€)	Coût en %/Total
-010- AIN	28	0,3%	122,3	0,4%
-020- AISNE	16	0,2%	41,1	0,1%
-030- ALLIER	213	2,3%	540,2	1,9%
-040- ALPES-DE-HTE-PROVENCE	169	1,8%	524,6	1,9%
-050- HAUTES-ALPES	360	3,8%	959,9	3,4%
-060- ALPES-MARITIMES	19	0,2%	45,7	0,2%
-070- ARDECHE	261	2,8%	547,0	1,9%
-080- ARDENNES	55	0,6%	147,4	0,5%
-090- ARIEGE	201	2,1%	611,4	2,2%
-100- AUBE	53	0,6%	115,4	0,4%
-110- AUDE	112	1,2%	408,6	1,5%
-120- AVEYRON	396	4,2%	1 031,2	3,7%
-140- CALVADOS	18	0,2%	39,0	0,1%
-150- CANTAL	235	2,5%	571,0	2,0%
-160- CHARENTE	83	0,9%	265,7	0,9%
-170- CHARENTE-MARITIME	36	0,4%	64,6	0,2%
-180- CHER	132	1,4%	506,7	1,8%
-190- CORREZE	267	2,8%	792,7	2,8%
-20A- CORSE-DU-SUD	170	1,8%	779,8	2,8%
-20B- HAUTE-CORSE	73	0,8%	417,6	1,5%
-210- COTE-D'OR	99	1,1%	297,2	1,1%
-220- COTES D'ARMOR	56	0,6%	149,1	0,5%
-230- CREUSE	255	2,7%	573,5	2,0%
-240- DORDOGNE	304	3,2%	710,3	2,5%
-250- DOUBS	98	1,0%	403,8	1,4%
-260- DROME	112	1,2%	248,5	0,9%
-270- EURE	3	0,0%	2,2	0,0%
-280- EURE-ET-LOIR	10	0,1%	24,8	0,1%
-290- FINISTERE	44	0,5%	135,9	0,5%
-300- GARD	134	1,4%	313,8	1,1%
-310- HAUTE-GARONNE	110	1,2%	273,1	1,0%
-320- GERS	364	3,9%	1 084,5	3,9%
-330- GIRONDE	167	1,8%	608,2	2,2%
-340- HERAULT	53	0,6%	167,1	0,6%
-360- INDRE	235	2,5%	849,4	3,0%
-370- INDRE-ET-LOIRE	106	1,1%	285,6	1,0%
-380- ISERE	42	0,4%	113,7	0,4%
-390- JURA	54	0,6%	123,8	0,4%
-400- LANDES	353	3,8%	1 259,6	4,5%
-410- LOIR-ET-CHER	112	1,2%	399,9	1,4%
-420- LOIRE	32	0,3%	57,6	0,2%
-430- HAUTE-LOIRE	185	2,0%	559,5	2,0%
-440- LOIRE-ATLANTIQUE	9	0,1%	30,4	0,1%
-450- LOIRET	2	0,0%	5,5	0,0%
-460- LOT	482	5,1%	1 309,2	4,7%
-470- LOT-ET-GARONNE	141	1,5%	431,5	1,5%
-480- LOZERE	150	1,6%	489,9	1,7%
-490- MAINE-ET-LOIRE	15	0,2%	44,2	0,2%

-500- MANCHE	10	0,1%	49,8	0,2%
-510- MARNE	75	0,8%	203,0	0,7%
-520- HAUTE-MARNE	162	1,7%	471,8	1,7%
-530- MAYENNE	45	0,5%	92,6	0,3%
-540- MEURTHE-ET-MOSELLE	11	0,1%	20,6	0,1%
-550- MEUSE	145	1,5%	617,2	2,2%
-560- MORBIHAN	11	0,1%	24,9	0,1%
-570- MOSELLE	30	0,3%	174,6	0,6%
-580- NIEVRE	113	1,2%	423,5	1,5%
-610- ORNE	136	1,4%	364,0	1,3%
-620- PAS-DE-CALAIS	12	0,1%	32,1	0,1%
-630- PUY-DE-DOME	226	2,4%	668,2	2,4%
-640- PYRENEES-ATLANTIQUES	281	3,0%	841,1	3,0%
-650- HAUTES-PYRENEES	242	2,6%	661,6	2,4%
-660- PYRENEES-ORIENTALES	74	0,8%	242,4	0,9%
-690- RHONE	18	0,2%	33,7	0,1%
-700- HAUTE-SAONE	84	0,9%	199,5	0,7%
-710- SAONE-ET-LOIRE	124	1,3%	398,4	1,4%
-720- SARTHE	12	0,1%	35,0	0,1%
-730- SAVOIE	180	1,9%	589,7	2,1%
-770- SEINE-ET-MARNE	2	0,0%	9,8	0,0%
-790- DEUX-SEVRES	41	0,4%	146,4	0,5%
-810- TARN	111	1,2%	401,1	1,4%
-820- TARN-ET-GARONNE	87	0,9%	274,3	1,0%
-830- VAR	21	0,2%	64,5	0,2%
-840- VAUCLUSE	29	0,3%	109,6	0,4%
-850- VENDEE	6	0,1%	29,6	0,1%
-860- VIENNE	154	1,6%	432,4	1,5%
-870- HAUTE-VIENNE	139	1,5%	392,1	1,4%
-880- VOSGES	38	0,4%	73,6	0,3%
-890- YONNE	157	1,7%	561,7	2,0%
TOTAL NATIONAL	9 400	100,0%	28 122,8	100,0%

Source : les données sont tirées de l'exploitation des déclarations déposées par les entreprises BIC/IS RN-RSI, BNC-DC et BA-RSI au titre des exercices clos en 2007.; Le zonage de ZRR est celui applicable en 2007.

Annexe 8 : Utilisation des mesures d'exonération de la taxe foncière et de la taxe professionnelle dans le département de la Vienne et impact sur les bases exonérées des collectivités territoriales

Taxes foncière : en 2009 pour le département de la Vienne on ne constate aucune base exonérée concernant les locaux des entreprises nouvelles (1383 A et 1464 C du CGI), ainsi que pour les locaux affectés à une jeune entreprise innovante (1383 D) et les hôtels situés en ZRR (1383 E bis). Les seules bases exonérées pour un faible montant C : 6437, IC : 12873, DEP : 17279, Région : 17279 sont relatives aux locaux d'habitation acquis puis améliorés en vue de la location (1383 E) et les locaux loués meublés (gîtes ruraux, chambres d'hôtes meublés de tourisme art 1383 E bis).

Taxe Professionnelle : en 2009 pour le département de la Vienne les bases exonérées situés en ZRR pour la TP sont d'un montant de 2 961 667 pour un total de 269 entreprises (ex au niveau communal) et d'un montant équivalent au niveau de l'EPCI. La communauté de commune du Civraisien totalise 78% des bases exonérées de droit de TP (art 1465 A du CGI).

Annexe 9 : Synthèse de l'article « Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements », Roland Rathelot et Patrick Sillard, Economie et statistiques n°415-416, 2008

L'évaluation porte sur la « deuxième génération » des Zones franches urbaines soit 41 ZFU créées au 1^{er} janvier 2004 (il y a eu une première génération de 44 zones créées en 1997 et une troisième vague de 15 zones créées au 1^{er} janvier 2006). Les exonérations sociales et fiscales pour l'ensemble des ZFU, toutes générations confondues, s'élèvent à 570 M€ en 2006.

L'évaluation s'appuie sur une méthode économétrique⁵⁷ qui permet de comparer les ZFU créées en 2004 avec des territoires de caractéristiques semblables en éliminant les biais de sélection. Les données mobilisées pour les territoires zonés sont issues du répertoire SIRENE des établissements, des déclarations annuelles de données sociales (DADS) et du recensement de 1999 qui contiennent des informations au niveau des îlots de peuplement.

L'évaluation confirme l'existence d'un effet ZFU sur les flux de création d'établissements et sur l'emploi :

- flux de création d'établissement en augmentation de 25%, soit 750 établissements créés par an ;
- accroissement du stock d'emploi de 15%, soit 6000 emplois créés pour une année, regroupant les emplois créés dans de nouveaux établissements créés en ZFU et dans des établissements préexistants dans ces zones, mais aussi à des emplois préexistants qui ne sont pas supprimés grâce au classement de ces zones en CFU.

Le coût des exonérations, de 125 M€ pour les ZFU de seconde génération, a été calculé pour l'année 2005 :

- pour les exonérations sociales⁵⁸, le coût est de 84 M€, auxquels il faut enlever les 25 M€ d'exonérations qui auraient été versées dans le cadre des exonérations bas salaires de droit commun, soit un coût effectif de 59 M€ ;
- pour les exonérations fiscales⁵⁹, le montant s'élève à 65 M€.

Le résultat donne une moyenne de près de 21 000 € par emploi créé. Cette moyenne n'a, d'un point de vue statistique, pas de signification pour les auteurs de l'étude qui retiennent une fourchette de 11 000 à 29 000 € par emploi créé (en tenant compte d'un intervalle de confiance de 95%).

Pour les auteurs, ce résultat quantitatif doit être interprété avec prudence :

- les nouveaux emplois créés « mêlent des emplois créés ex nihilo et des emplois transférés depuis une autre zone » (effets de transferts) et comprennent aussi des emplois « qui auraient été créés de toute façon » (effets d'aubaine) ;
- dans la mesure où les territoires aidés cumulent des difficultés (infrastructures, faible qualification des salariés...), il est logique que les dispositifs soient chers ;
- par nature, ce bilan quantitatif ne peut pas rendre compte de « la synergie des exonérations avec des actions locales d'acteurs divers, qui détermine en partie le succès ou l'échec de telles mesures ».

Annexe 10 : Calendrier de régularisation des trois dernières demandes d'exonérations OIG dans cinq URSSAF

URSSAF A

O.I.G	Date 1ere demande	Accord des services fiscaux	Date de remboursement	Montant du remboursement
Service Départemental d'Incendie	24/09/2007	14/04/2008	26/05/2008	15 883 €
			05/06/2009	7 245 €
Centre de soins	11/12/2007	27/11/2007	24/01/2008	42 832 €
			06/10/2008	43 838 €
Club sportif	21/07/2008	05/12/2007	22/08/2008	6 155 €

URSSAF B

1/	Date première demande	22/12/2008	16/07/2008	19/06/2008
2/	Date demande services fiscaux	07/11/2008	29/05/2008	02/06/2008
3/	Date réponse services fiscaux	16/12/2008	26/06/2008	04/06/2008
4/	Date de remboursement effectif	16/03/2009	09/09/2008	27/10/2008
5/	Montant total de la régularisation	14 270 €	40 572 €	6 564 €
6/	Montant de l'exo mensuelle de droit	536 €	2 304 €	537 €

URSAFF C

Date demande de régularisation	12/03/2008	28/03/2008	26/06/2008
Date demande de documents rectificatifs	04/04/2008	17/05/2008	
Date réception des documents rectificatifs		01/07/2008	24/07/2008
Date de régularisation	03/12/2008	02/09/2008	20/08/2008
Date de remboursement	15/12/2008	12/09/2008	
Montant de la régularisation	18 294 €	15 945 €	115 862 €
Montant de l'exonération trimestrielle	1 587 €	1 292 €	10 107 €

URSAFF D

	Cantine scolaire	Bureau d'aide sociale	Bureau d'aide sociale
Date demande de régularisation	26/12/2007	29/02/2008	21/04/2008
Date demande aux services fiscaux	11/01/2008	03/03/2008	07/05/2008
Date réponse des services fiscaux	12/12/2008	06/08/2009	07/05/2008
Date de régularisation	20/04/2009	05/11/2009	15/05/2009
Montant de la régularisation	9 077 €	57 531 €	30 759 €
Montant de l'exonération trimestrielle	508 €	0 €	1 907 €

Commentaire : les délais entre la réponse des services fiscaux et le remboursement s'expliquent par le fait que des justificatifs manquaient dans le dossier.

URSAFF E

	Date de la demande	Date de l'avis des services fiscaux	Date de versement	Montant de la régularisation	Montant trimestriel de l'exonération
Dossier 1	02/10/2008	05/08/2008	15/01/2009	18 412	1 622
Dossier 2	31/07/2008	17/09/2008	02/12/2008	21 706	2 796
Dossier 3	31/07/2008	16/09/2008	11/12/2008	16 101	4 004

Source : URSAFF des départements concernés

Annexe 11 : Les organismes d'intérêt général en Lozère

La Lozère est le département le moins peuplé de France (76 800 habitants en 1996), bien que sa population ait légèrement progressé entre 1999 et 2006. Il est classé en intégralité en zone de revitalisation rurale, hormis une commune cévenole qui n'adhère pas à un EPCI. Le taux de population active agricole dans la population active totale y est supérieur à la moyenne nationale (12%) et dans le secteur des services. La Lozère accueille traditionnellement beaucoup de handicapés dans des établissements spécialisés.

Par ailleurs, La Lozère est le seul département français à avoir eu recours à l'article 141 de la loi du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007. Cet article prévoit que dans les départements où toutes les communes ont été classées en zones de revitalisation rurale, les organismes locaux du régime de sécurité sociale peuvent proposer, à titre expérimental pour une durée de 5 ans, la création d'une caisse commune de sécurité sociale exerçant les missions des organismes concernés.

Le directeur de la Caisse commune de sécurité sociale a envoyé à la mission un état récapitulatif exhaustif des bénéficiaires des exonérations OIG dans le département, sachant que la Lozère est le département français où les exonérations en faveur des OIG ont représenté le montant le plus important au niveau national. Ce tableau distingue de façon détaillée les différents établissements bénéficiaires des exonérations OIG.

Tableau 35 : Montant des exonérations de cotisations patronales accordées au titre des OIG dans le département de la Lozère

(en millions d'euros)

	Nombre d'établissements	2005	2006	2007	2008
Et. publics de santé	2	0,4	0,4	0,4	0,3
Et. privés de santé*	3	0,7	0,9	2,7	0,8
Services et centres de soins privés	9	0,4	0,6	0,6	0,5
EPHAD	28	2	2,2	3,3	2
Et. Pour personnes handicapées	37	5,6	13,2	12,6	12,6
Etablissements médico-sociaux	3	0,4	0,5	0,6	0,6
CHRS	5	0,1	0,1	0,1	0,1
Autres	144	2,7	2,9	3,3	3,2
Total général	231	12,3	20,8	23,7	20,2

Source : Caisse commune de sécurité sociale de Lozère

* Ce sont les établissements privés de santé participant au service public, contrairement à la catégorie suivante qui comprend des services de santé variés : centres de soins infirmiers, centre de soins palliatifs, service de soins à domicile....

Les exonérations ont été le plus massivement utilisées pour l'accueil et l'insertion des handicapés (plus de 62% des exonérations OIG en faveur de ce secteur), ce qui rejoint largement le constat fait lors du déplacement, où la Lozère est qualifiée de « terre d'accueil pour les handicapés ».

L'analyse de la catégorie « autres » faite à partir de la liste nominative transmise par la CCSS illustre la diversité des bénéficiaires qui, dans leur grande majorité, ne perçoivent qu'un faible montant d'exonération. Les secteurs bénéficiaires sont : écoles privées, crèches, centres aérés, CCAS, association culturelle, association sportive, association d'aide à domicile, les autres associations bénéficiaires étant anecdotiques. A noter que 7 établissements dans cette catégories dépassent en 2008 les 100 000 € d'exonérations attribuées au titre des OIG ; 2 écoles privées, 1 établissement d'enseignement supérieur et 4 associations à domicile.

Ces données rejoignent les constats faits dans le département de la Lozère. Le rôle très actif des élus explique la forte mobilisation du dispositif aussi bien en montant financier qu'en nombre d'établissements concernés. De ce point de vue, le dispositif national et uniforme des ZRR a été très adapté à un département pourtant très spécifique. Il faut noter qu'une telle mobilisation a eu un coût financier important, même si les exonérations n'ont pas bénéficié à des très gros établissements.

Le cas de la Lozère invite à différencier :

- les aides en faveur du tissu social, quelles qu'elles soient,
- les aides en faveur du monde économique, qui, dans certains départements n'ont pu être mobilisés faute de projet.

Annexe 12 : Attestation fiscale de reconnaissance au titre de l'article 200 du code général des impôts des services d'aide sociale à l'enfance du département des Landes

6886



Mont-de-Marsan, le 8 avril 2008

DIRECTION GENERALE DES IMPOTS

DIRECTION DES SERVICES FISCAUX
DES LANDES12, AVENUE DE DAGAS
40 022 MONT-DE-MARSAN

TELEPHONE : 05 58 06 61 61

Référence : ASSOC. n°207 de l'année 2008
 Affaire suivie par : M. Eric CHAPUIS
 Téléphone : 05 58 06 61 19
 Télécopie : 05 58 06 57 08
 Courriel : eric.chapuis@dgi.finances.gouv.fr

Conseil Général des Landes

Direction de la Solidarité
M. Francis Lacoste
 23, rue Victor Hugo
 40 025 Mont-de-Marsan Cedex

22 6000 1891007

Monsieur le Directeur,

L'article 15 de la Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (J.O n° 46 du 24 février 2005 page 3073 texte n° 1) exonère des cotisations à la charge de l'employeur les organismes employeurs :

- 1) qui se trouvent dans une ZRR (Zone de Revitalisation Rurale) ;
- 2) et qui sont visés au 1 de l'**article 200** du code général des impôts (CGI).

Au demeurant, il s'agit :

- a. des fondations ou associations reconnues d'utilité publique ;
- b. des œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.

Le Service Assistantes Familiales de l'Aide Sociale à l'Enfance du Conseil Général des Landes accueille et prend en charge par l'intermédiaire de 353 assistantes familiales des enfants mineurs et des jeunes majeurs de moins de 21 ans placés à l'Aide Sociale à l'Enfance.

Outre, le fait que l'objet des organismes en cause doit entrer dans les prévisions de l'article 200 précité, ces derniers doivent également être considérés comme **d'intérêt général** et ne doivent, en conséquence (Bulletin Officiel des Impôts 5 B-17-99 du 08 octobre 1999, n°2) :

- pas fonctionner au profit d'un cercle restreint de personnes. Seraient considérés comme exerçant leur activité au profit d'un cercle restreint de personnes des organismes qui auraient

-2-

pour objet par exemple de servir les intérêts d'une ou plusieurs familles, personnes ou entreprises, de faire connaître les œuvres de quelques artistes, ou les travaux de certains chercheurs, etc (documentation de base 5 B-3311 n° 14) ;

- ni exercer d'activité lucrative. La lucrativité ne s'apprécie pas par référence à la forme juridique ni à l'objet ou au but poursuivi, mais au vu de l'activité réellement exercée. Ainsi, une activité est lucrative si elle consiste en la réalisation d'actes payants de la nature de ceux qui sont effectués par des professionnels, même si les bénéfices éventuellement dégagés sont destinés à la réalisation d'une œuvre désintéressée. L'œuvre doit présenter une utilité sociale en assurant la couverture de besoins qui ne sont pas normalement ou pas suffisamment pris en compte par le marché.

De plus, les organismes bénéficiaires des versements doivent :

- avoir une gestion désintéressée. Le caractère désintéressé de la gestion d'un organisme est avéré si les conditions suivantes sont remplies (Bulletin Officiel des Impôts 4 H-5-06 du 18 décembre 2006) :
 - l'organisme est géré et administré à titre bénévole par des personnes n'ayant elles-mêmes, ou par personne interposée, aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation ;
 - l'organisme ne procède à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfice, sous quelle forme que ce soit ;
 - les membres de l'organisme et leurs ayants droit ne peuvent pas être déclarés attributaires d'une part quelconque de l'actif, sous réserve du droit de reprise des apports.
- exercer leur activité en France.

Le point de savoir si toutes ces conditions sont réunies relève des circonstances de fait. Par suite, les dons effectués par des personnes privées à des collectivités territoriales pour le financement de programmes ayant un des caractères mentionnés à l'article 200 précité peuvent ouvrir droit à l'avantage fiscal, toutes les conditions étant par ailleurs remplies. À cette fin, la collectivité doit isoler les versements en cause au sein de sa comptabilité et s'assurer qu'ils sont utilisés conformément à leur objet. (Réponse ministérielle à la question n°91164 de M. François Brottes, publiée au JO le 08 août 2006 page 8367).

Au vu des éléments que vous avez communiqué, il apparaît que le **Service Assistantes Familiales de l'Aide Sociale à l'Enfance du Conseil Général des Landes** :

- développe un objet qui entre dans les catégories mentionnées ci-dessus qui sont d'interprétation stricte et limitativement énumérées par la loi ;

- assure une gestion désintéressée (les salariés ne sont pas, entre autres, membres du conseil d'administration de l'association) ;
- finance des programmes pour lesquels le caractère concurrentiel ne peut être établi. La situation de l'établissement s'apprécie concrètement par rapport à des entreprises ou des organismes lucratifs exerçant la même activité, dans le même secteur (n°56 du Bulletin Officiel des Impôts 4 H-5-06 du 18 décembre 2006). Cette instruction administrative rappelle la notion de concurrence à retenir pour l'appréciation des critères de lucrativité. De cette définition, il résulte qu'il n'y a concurrence que si une entreprise (ou une association assujettie aux impôts commerciaux) exerce la même activité dans le même secteur que votre établissement, en tenant compte de votre situation géographique ;
- ne fonctionne pas au profit d'un cercle restreint de personnes.

En conséquence, il est possible d'admettre que le **Service Assistantes Familiales de l'Aide Sociale à l'Enfance du Conseil Général des Landes** entre dans le périmètre juridique défini à l'article 200 du code général des impôts.

La prise de position formelle de l'administration fiscale :

- n'engage celle-ci que dans la mesure où le fonctionnement réel de l'association est conforme aux informations qui nous ont été communiquées et où il n'y a pas de modification dans ses modalités de gestion et de fonctionnement ;
- et ne reflète de la situation concurrentielle observée qu'au moment où elle se prononce.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le correspondant-associations fiscal des Landes
L'inspecteur des impôts

Eric CHAPUIS

Annexe 13 : Comparaison des montants des cotisations patronales pour différentes exonérations et selon le niveau de salaire

	SMIC = 1337,70		1,1 SMIC = 1471,47		1,2 SMIC = 1605,24	
	montant des cotisations patronales dues*	réduction	montant des cotisations patronales dues*	réduction	montant des cotisations patronales	réduction
droit commun	424,59	0	467,04	0	509,50	0
TO-DE pour une des filières bénéficiant du taux de 58%	176,23	248,36	193,85	273,19	211,47	298,03
TO-DE pour une des filières bénéficiant du taux de 90%	79,06	345,53	86,96	380,08	94,87	414,63
OIG-ZRR conclus avant le 1er nov. 2007 (taux versement transport variable, ici 1,26% par exemple)	30,50	394,09	33,55	433,50	36,60	472,90
ZRR-ZRU et OIG en ZRR pour les contrats conclus après le 1er nov. 2007	48,69	375,89	53,56	413,48	58,43	451,07
réduction Fillon (entreprise de -de 20 salariés)	48,69	375,89	153,80	313,24	258,91	250,60
SAP association d'aide à domicile auprès de personnes non-fragiles. Le montant de l'exonération est le même, quel que soit le niveau de salaire.	48,69	375,89	56,16	410,88	95,44	414,06
SAP association d'aide à domicile auprès de personnes fragiles. Le montant de l'exonération est le même, quel que soit le niveau de salaire.	48,69	375,89	53,56	413,48	58,43	451,07
CAE Le montant de l'exonération est le même, quel que soit le niveau de salaire.	48,69	375,89	37,64	429,41	75,23	434,28

Source : DSS, bureau 5B

* taux de prélèvements moyen employeur de 31,74% correspondant aux cotisations de sécurité sociale (en %, dont taux moyen AT/MP de 2,28%) + FNAL (0,10% dans les entreprises de moins de 20 salariés) et versement transport (par convention 1,26% dans l'exemple). Les autres cotisations, contributions et taxes ne sont pas prises en compte ici.

Annexe 14 : Aide à l'installation des jeunes agriculteurs

Ces aides à l'installation concernent la dotation aux Jeunes Agriculteurs et les prêts à moyen terme spéciaux-installation, prévus par le code rural articles D343-3 à D343-18 (modifiés par décret n° 2008-1336 du 17 décembre 2008), D 348-3, 311-1, L.312-6, L.341-2 et L.722-5.

Pour obtenir ces aides plusieurs conditions doivent être remplies :

- le candidat à l'installation doit avoir entre 18 et 40 ans ;
- les candidats doivent être titulaires d'un diplôme de l'enseignement agricole technique ou supérieur de niveau IV c'est à dire du niveau du baccalauréat ;
- le bénéficiaire doit avoir la qualité d'agriculteur à titre principal, soit retirer au moins 50% de son revenu professionnel global des activités agricoles, à savoir « production de produits du sol, de l'élevage et de la pêcherie, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits » ;
- l'agriculteur à titre secondaire retire au moins 30% mais moins de 50% de son revenu professionnel global des activités agricoles, il peut bénéficier des prêts à moyen terme spéciaux et de 50% du montant de la dotation aux jeunes agriculteurs calculée dans les mêmes conditions que pour les agriculteurs à titre principal⁶⁰.

Le bénéficiaire s'engage à rester agriculteur pendant une durée de cinq ans, il doit tenir une comptabilité de gestion annuelle de son exploitation correspondant aux normes du plan comptable général agricole. Si cette comptabilité est réalisée par le jeune agriculteur, elle doit être certifiée par un comptable agréé.

Tout jeune agriculteur, sollicitant le bénéfice des aides pour financer son installation, doit présenter un plan de développement de son exploitation qui permet :

- d'apprécier les conditions économiques de l'installation,
- de formaliser les conditions de financement du projet et d'évaluer le respect du plafond de revenu pour bénéficier de la DJA,
- de faire apparaître l'équilibre financier du projet et sa rentabilité.

Tableau 36 : Le montant de la DJA est compris selon les zones entre 8 000 et 35 900 €

Zones	Taux minimum	Taux maximum
Plaine	8 000	17 300
Défavorisée (hors montagne)	10 300	22 400
Montagne	16 500	35 900

La zone est celle sur laquelle l'exploitation (individuelle ou en société) possède son siège social et 80 % de sa superficie agricole pondérée.

Le montant de la dotation est fixé en fonction des critères suivants :

- montant du revenu prévisionnel ainsi que la proportion de ce revenu tirée des activités de production agricole,
- difficultés à s'installer rencontrées par le candidat lors d'une reprise hors cadre familial,
- critères d'appréciation adaptés aux spécificités de l'économie agricole locale,
- caractère innovant du projet d'installation et sa contribution à l'amélioration de l'environnement et à l'attractivité des territoires (agriculture biologique, transformation à la ferme...).

Annexe 15 : Les exonérations de cotisations sociales dont bénéficie la filière fruits et légumes

Au sein du secteur agricole, dans lequel s'applique des taux de cotisations sociales particulièrement réduits, la filière fruits et légumes se trouve tout à fait avantageée.

Le principal dispositif d'exonération du secteur est une exonération de cotisations patronales sur les salaires versés aux travailleurs occasionnels – demandeurs d'emploi qui représente 290,3M€ et concerne 94 400 entreprises pour 961 730 contrats de travail. Ces exonérations s'appliquent aux contrats conclus sur une durée maximale de 119 jours. Selon les filières, ces réductions de taux s'échelonnent entre 58% et 100% (cf. tableau ci-dessous).

Niveau actuel de la réduction	Filières concernées
58%	cas général
75%	viticulture
85%	pour les CDI conclus dans la viticulture
90%	<u>fruits, légumes, horticulture, tabac, houblon, pommes de terre et apiculture</u>
100%	pour les CDI conclus dans les secteurs bénéficiant du taux de 90%

La filière fruits et légumes bénéficie ainsi d'une réduction de 90 % de ses cotisations d'assurances sociales (maladie et vieillesse) dans le cas général et de 100 % lorsque ses employeurs concluent des CDI. Les mêmes taux bénéficient à l'horticulture, au tabac, au houblon, aux pommes de terre et à l'apiculture.

Ces taux réduits étaient également étendus aux groupements pour les contrats conclus en 2006 et 2007 pour une durée de deux ans. Cette extension s'éteint donc fin 2009.

L'employeur doit faire le choix, pour chaque contrat, entre la « réduction Fillon » et ce dispositif d'exonération TO-DE spécifique. Le gain moyen pour une exploitation de la filière fruits et légumes tiré de ces exonérations, par rapport à la « réduction Fillon », est de 4 187 € lorsque le taux est réduit de 90% et de 21 033 € lorsqu'il est réduit de 100 %.

Annexe 16 : Rappel de l'ensemble des mesures d'exonérations du secteur agricole

Pour la plupart, les exonérations propres au secteur agricole résultent, dans leur forme actuelle, de la dernière loi d'orientation agricole (loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006).

1. LOA-TAUX REDUITS POUR L'EMPLOI DE TRAVAILLEURS OCCASIONNELS AGRICOLES

Les salariés occasionnels et demandeurs d'emploi depuis quatre mois au moins (ou un mois après un licenciement) ouvrent droit à des réductions de cotisations patronales dans des proportions variables selon le type de cotisation, la catégorie d'employeur et le sous-secteur d'activité. La loi d'orientation agricole a étendu, au 1er janvier 2006, ces mesures – qui remontaient à juin 1995 – aux travaux agricoles et forestiers ainsi qu'aux groupements d'employeurs multisectoriels. Ces derniers bénéficient d'un régime particulier (durée et plafond limités).

Cotisations exonérées	Effectifs exonérés en 2006	Coût	Mesure compensée	Cumul
Taux réduits de cotisations patronales de séc. soc. dans la limite de 100 jours par an (119 jours depuis la LOA).	928 971	26 M€ en 2007	Oui	Impossible avec la réduction « Fillon ». possible avec d'autres exonérations ciblées « agricoles »
Plafond particulier pour les groupements d'employeurs multisectoriels.				

Source : Annexe 5, PLFSS 2009

2. LOA-EMBAUCHE DE SALARIES EN CDI PAR LES GROUPEMENTS D'EMPLOYEURS AGRICOLES

D'une durée limitée à deux ans à compter de l'embauche, laquelle ne peut intervenir qu'entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2008, cette mesure est appelée à s'éteindre fin 2010. Les groupements d'employeurs éligibles sont ceux exerçant les activités mentionnées aux 1° et 4° de l'article L. 722-1 du code rural : exploitation de culture ou d'élevage ainsi que toute activité en constituant le prolongement (y compris l'hébergement et la restauration), établissements de pisciculture et de conchyliculture et assimilés.

Cotisations exonérées	Effectifs exonérés en 2006	Coût	Mesure compensée	Cumul
Exonération totale de cotisations patronales de séc. soc. (sauf AT-MP), dans la limite d'un plafond journalier de 1,5 SMIC horaire (calculé sur l'année).	n.d.	1,2 M€ en 2007 4 M€ en 2008	Oui	Impossible avec une autre exonération totale ou partielle (sauf heures sup.).
Au-delà de 119 jours de travail effectif par salarié et par an, c'est la réduction « Fillon » qui s'applique.				

Source : Annexe 5, PLFSS 2009

3. LOA-TRANSFORMATION DE CDD EN CDI PAR LES EMPLOYEURS DE MAIN-D'ŒUVRE AGRICOLE

Cette mesure consiste à encourager la pérennisation de l'emploi des salariés agricoles. Elle vise les salariés dont le CDD est transformé en CDI en 2006, 2007 ou 2008, et qui ont été employés, de manière consécutive ou non, pendant une durée minimum de 120 jours au cours des vingt-quatre mois ayant précédé la transformation de leur contrat de travail. Les employeurs éligibles sont ceux exerçant les mêmes activités que celles des groupements susmentionnés et la durée de la mesure est la même (extinction fin 2010).

Cotisations exonérées	Effectifs exonérés en 2006	Coût	Mesure compensée	Cumul
Exonération totale de cotisations patronales de séc. soc. (sauf AT-MP), dans la limite d'un plafond journalier de 1,5 SMIC horaire (calculé sur l'année).	n.d.	6,3 M€ en 2007 4 M€ en 2008	Oui	Impossible avec une autre exonération totale ou partielle (sauf heures sup.).

Source : Annexe 5, PLFSS 2009

4. LOA-SALARIES OCCASIONNELS AGRICOLES DE MOINS DE 26 ANS

Les employeurs éligibles sont les mêmes que ceux pouvant prétendre aux taux réduits pour l'emploi de travailleurs occasionnels (travaux agricoles et forestiers). La mesure, créée par la LOA, est devenue s'applique depuis le 10 septembre 2006.

Cotisations exonérées	Effectifs exonérés en 2006	Coût	Mesure compensée	Cumul
Exonération totale de cotisations <i>salariales</i> de séc. soc. dans la limite d'un SMIC horaire et de 27 jours de travail effectif par an.		5,5 M€ en 2007 6 M€ en 2008	Oui	Possible avec les taux réduits pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles.

Source : Annexe 5, PLFSS 2009

5. EXONERATION DES COTISATIONS D'ALLOCATIONS FAMILIALES POUR LES TRAVAILLEURS OCCASIONNELS AGRICOLES

L'ensemble des employeurs agricoles est concerné par cette mesure instituée en 1996.

Cotisations exonérées	Effectifs exonérés en 2006	Coût	Mesure compensée	Cumul
Exonération de cotisations d'allocations familiales dues par les employeurs : – totale si la rémunération (R) est inférieure ou égale à 169 fois le SMIC majoré de 50 % ; – de 50 % si $R \leq 169 \times \text{SMIC}$ majoré de 50 à 60 % ; – nulle au-delà.	918 808	n.d.	Oui	Possible avec : – taux réduits pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles ; – dispositif heures sup.

Source : Annexe 5, PLFSS 2009

6. CONTRAT VENDANGES

Cette mesure entrée en vigueur au 1er janvier 2002 est ciblée sur l'emploi de salariés agricoles, par définition occasionnels compte tenu de la dénomination du contrat. Tous les salariés, même en période de congés payés, ainsi que les fonctionnaires et les agents publics peuvent y prétendre, pour une durée maximale d'un mois (avec un seul renouvellement possible par période de douze mois). Le code rural précise quels sont les employeurs agricoles concernés (*i.e.* les mêmes que pour la mesure plus générale relative aux travailleurs occasionnels agricoles).

Cotisations exonérées	Effectifs exonérés en 2006	Coût	Mesure compensée	Cumul
Exonération totale de cotisations <i>salariales</i> de séc. soc.	316 855	13 M€ en 2006 14,8 M€ en 2007 15 M€ en 2008	Oui	Aucune règle spécifique de non-cumul.

Source : Annexe 5, PLFSS 2009

