



...la proposition de loi tendant à

FAVORISER L'HABITAT EN ZONES DE REVITALISATION RURALE

tout en protégeant l'activité agricole et l'environnement

La proposition de loi déposée par M. Pierre Louault, examinée le 24 novembre en commission des affaires économiques et le 8 décembre en séance publique, vise à développer les possibilités d'adaptation du bâti et de construction de logement au sein des zones rurales.

À quelques mois de l'entrée en vigueur des nouvelles contraintes d'urbanisme prévues par le volet « zéro artificialisation nette » de la loi « Climat et résilience », le texte entend réconcilier lutte contre la consommation d'espace et développement rural. Elle propose de desserrer les contraintes d'urbanisme qui pèsent sur les communes les plus rurales. Elle vise aussi à apporter un soutien fiscal aux efforts de ces dernières en matière de logement. Pour assurer la conciliation des usages, elle souhaite réduire les frictions entre agriculture et habitat.

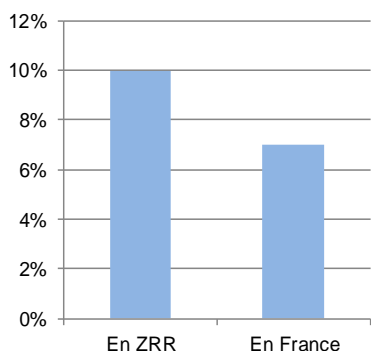
1. UNE CONTRADICTION CROISSANTE ENTRE UN DROIT DE L'URBANISME VISANT UN *STATU QUO* ET UNE RURALITÉ EN MAL DE DÉVELOPPEMENT DÉMOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE

Le vieillissement de l'habitat rural contribue à la déprise démographique et à la perte d'attractivité des villages...

La ruralité française, c'est-à-dire environ 60 % du territoire national, recouvrant en majeure partie de petites communes peu denses, marquées par une dominante d'activité agricole et éloignées des centres urbains, **fait face à un défi existentiel : parvenir à attirer et à accueillir de nouvelles activités et de nouveaux habitants**, pour enrayer le déclin démographique et économique de certains territoires. Ce sont en effet les zones rurales qui ont été touchées le plus fortement, au cours des dernières décennies, par la déprise agricole, la désindustrialisation, le vieillissement de la population et la précarité (rapport de 2009 de l'IGAP et du CGAAER).

Conséquence notable de ce déclin, les communes rurales au sens de l'INSEE, jusqu'au cœur de leurs bourgs, **se caractérisent par une forte vacance de l'habitat**, en moyenne de 10 % en zone de revitalisation rurale contre 7 % en France, et pouvant atteindre jusqu'à 24 % par endroits.

Taux de vacance du logement



Cette vacance est souvent subie, résultant de la faiblesse de la demande, mais surtout de la **lente dégradation du parc de logements disponibles, faute de moyens et d'occupants**. Dans la « diagonale du vide », près de 100 000 logements deviendraient vacants chaque année, et on dénombrerait, sur l'ensemble du territoire rural près de 140 000 corps de ferme à l'abandon.

Les coûts de rénovation de ce bâti ancien, dégradé, sont importants : on les estime à 2 000 euros en moyenne du mètre carré, montant bien supérieur à celui de la construction neuve, et qui croît avec l'empilement des nouvelles législations relatives, notamment, aux normes de performance énergétique.

En outre, **le bâti ancien ne correspond pas toujours à la demande des nouvelles générations locales, voire des « néo-ruraux »**.

Les zones rurales ont pourtant des atouts à jouer, en particulier à l'heure où l'exode urbain semble s'accroître. Grâce aux efforts des acteurs locaux, **elles renouent avec l'attractivité, et sont prêtes à relever le défi du renouvellement générationnel**.

...Mais les règles d'urbanisme tendent à imposer aux communes en déprise les mêmes verrous qu'aux zones urbaines

Malgré les différences évidentes entre zones urbaines, zones appartenant aux aires d'attraction urbaine et zones rurales, **le droit de l'urbanisme tend à imposer aux communes rurales ou en déprise démographique les mêmes verrous qu'aux zones urbaines :**

- les règles de constructibilité ou de changement de destination se fondent sur une distinction entre espaces déjà urbanisés et espaces vierges d'urbanisation. **Les communes dont le territoire est à dominante agricole ou naturelle disposent donc d'un potentiel de développement urbain moindre**, quel que soit leur projet. Plus spécifiquement, la constructibilité plus restreinte en zone agricole **complique la capacité des exploitations agricoles à se développer et à attirer de jeunes générations ;**
- les documents d'urbanisme locaux doivent fixer des objectifs de limitation de la consommation d'espace reflétant la dynamique démographique. Une commune très attractive pourra ainsi ouvrir davantage de zones à l'urbanisation qu'une commune en déclin. **Il en résulte une forme de « gel » du périmètre urbain des communes rurales, qui freine leurs efforts d'accueil de nouveaux arrivants.** Ce problème s'accroîtra avec **les nouvelles contraintes édictées par la loi « Climat et résilience »** en matière de consommation d'espace ;
- la petite taille des communes rurales tend à réduire leur poids dans la gouvernance intercommunale : avec la montée en puissance des PLU intercommunaux, **de nombreuses communes rurales ont le sentiment d'être « sacrifiées » dans les PLUi au profit des zones urbaines ou périurbaines, plus dynamiques ;**
- enfin, plusieurs dispositifs fiscaux de soutien à la construction neuve ou à l'investissement locatif, tels que le dispositif « Pinel », ne sont applicables que dans les zones tendues ou dans les zones plus urbanisées. **Ce ciblage fiscal ne permet pas aux communes rurales de mobiliser les investisseurs ou les fonds nécessaires au colossal effort de réhabilitation du parc de logements anciens.**

La politique de revitalisation rurale, surtout fiscale, néglige le levier de l'urbanisme



Carte des ZRR (2021)

Source : ANCT

En vert : commune classée en ZRR,
En rose et gris : communes sortantes
toujours bénéficiaires

La politique de revitalisation rurale s'appuie aujourd'hui principalement sur un dispositif fiscal, les **zones de revitalisation rurale (ZRR)**.

En vigueur depuis 1995, ce dispositif permet d'inciter à l'installation d'entreprises au sein de ces zones par le biais **d'exonérations fiscales**. **Il concerne en 2021 environ 13 900 communes appartenant à 456 intercommunalités**, ainsi que 4000 communes sortantes qui en ont bénéficié temporairement. Au total, il englobe donc près de **la moitié des communes françaises**.

Si le volet fiscal de la politique de revitalisation rurale est donc bien identifié, **il n'existe pas réellement de pendant aux ZRR en matière de logement ou d'urbanisme**. S'en approche le programme **Action cœur de ville**, piloté par le Gouvernement, ou encore le dispositif contractuel d'**opération de revitalisation de territoire (ORT)**, introduit par la loi ELAN, mais ce dernier ne donne accès qu'à des mesures fiscales ou d'urbanisme commercial. Ces dispositifs concernent principalement des centres-bourgs de taille moyenne, et non l'hyper-ruralité. **Le code de l'urbanisme, lui, ne prévoit aucune mesure spécifique à la revitalisation des zones rurales.**

2. LA PROPOSITION : SOUTENIR L'EFFORT DE REDYNAMISATION DES TERRITOIRES RURAUX, PAR UN ASSOULISSEMENT DES RÈGLES D'URBANISME ET PAR DES INCITATIONS FISCALES

La proposition de loi rassemble plusieurs mesures visant à **réconcilier un urbanisme protecteur des sols** avec une **politique ambitieuse de développement rural**.

Allier mesures générales et mesures spécifiques aux zones de revitalisation rurale

Elle propose d'abord **plusieurs mesures de portée générale**, telles que l'inscription des objectifs de revitalisation rurale parmi les grands objectifs du code de l'urbanisme (article 1^{er}), une meilleure **prise en compte des spécificités rurales lors de l'élaboration des SCoT** (article 3), ou une protection des agriculteurs contre les recours en indemnisation pour nuisance (article 6). Il propose aussi d'introduire une forme de **droit au logement des exploitants agricoles à proximité de leur exploitation** (article 5).

Le cœur du dispositif est néanmoins l'article 2 du texte, qui propose de créer au sein du code de l'urbanisme un chapitre nouveau, comportant des **règles spécifiques et déroatoires au bénéfice des communes classées en ZRR**. Il est complété par une **extension aux ZRR de la réduction d'impôt « Pinel »** pour l'investissement locatif (article 4), et par une mesure garantissant la représentation d'un élu issu de ZRR au sein de la CDPENAF (article 7).

Concilier économie agricole, renouvellement de l'habitat et protection des sols

Prises ensemble, les mesures de la proposition de loi traduisent un objectif d'équilibre : elle vise à garantir que les communes rurales seront en mesure de renouveler leur parc de logement, et pourront disposer d'un potentiel minimal de développement, tout en conciliant cette mutation avec les impératifs de l'économie agricole locale et de la protection des sols. Ainsi, l'assouplissement de la constructibilité et du changement de destination en zone agricole (article 2) est contrebalancé par une plus grande protection des agriculteurs face aux recours du voisinage (article 6). De même, le « droit au logement » des agriculteurs (article 5) est tempéré par une meilleure représentation des élus des ZRR au sein de la CDPENAF (article 7).

La rapporteure souligne qu'elle soutient cette démarche de conciliation, et n'a à ce titre **pas souhaité remettre en cause les équilibres trouvés dans le cadre de la loi « Climat et résilience »** en matière de lutte contre l'artificialisation, objectif légitime de politique publique.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION

Sur proposition de la rapporteure, la commission des affaires économiques a souhaité conserver la logique d'ensemble du texte proposé, en vue de son examen en séance publique à la demande du groupe dont il est issu. En conséquence, elle a adopté quatre amendements élaborés selon les quatre axes ci-dessous.

Resserrer le critère de ZRR pour mieux cibler les communes peu denses en déclin dont le développement est gelé

La rapporteure a souhaité **remplacer le ciblage prévu, ayant recours au prisme des ZRR, par un périmètre plus adapté**. Les ZRR concernant près de la moitié des communes françaises, et au moins un quart des EPCL, des dérogations trop larges **pourraient remettre en question tant la pertinence des documents locaux de planification**, qui portent les projets des élus locaux, **que la gouvernance des territoires**. Que dire à une commune non classée, dont la voisine classée en ZRR bénéficierait de possibilités décuplées ? Comment revoir les PLUi pour éviter les effets de compétition ? En outre, ce **ciblage est variable et l'avenir des ZRR incertain**.

En conséquence, la rapporteure a proposé un critère alternatif (article 2) : **celui des « communes peu denses en déprise démographique », dont le territoire est principalement constitué aujourd'hui de zones non constructibles** au titre du droit de l'urbanisme. Ce ciblage nouveau permettra de viser le cœur de la ruralité française, les communes en mal de revitalisation ayant souffert d'un droit de l'urbanisme trop restrictif. **Le titre de la proposition de la loi a également été modifié par la commission pour tenir compte de l'évolution du ciblage** retenu, et vise désormais l'ensemble des « zones rurales ».

Soutenir l'effort de réhabilitation et de modernisation du parc de logement

Plutôt qu'une extension du dispositif « Pinel », qui soutient principalement la construction de logements collectifs, la rapporteure a proposé à la commission **une double extension du « Denormandie dans l'ancien »**, qui encourage la réhabilitation du bâti ancien à fin de création de logement locatif (article 4). Ce ciblage est considéré comme plus pertinent par l'ensemble des personnes auditionnées, et permettra d'améliorer l'équilibre financier des opérations de modernisation de l'habitat.

La commission a ainsi adopté une **prolongation du dispositif jusqu'en 2025** (contre 2022 actuellement), mais aussi son **extension au profit des petites communes peu denses en déprise démographique** à fort taux de vacance : il n'est aujourd'hui mobilisé que dans le cadre des programmes gouvernementaux au profit des aires d'influence de villes moyennes.

Garantir l'efficacité et l'acceptabilité de ces nouveaux outils, en assurant un bon encadrement des assouplissements proposés

Sur proposition de la rapporteure, la commission a adopté plusieurs amendements visant à prévoir certains garde-fous. Ainsi, elle a recentré les assouplissements portant sur la constructibilité et les changements de destination sur l'objectif de **création de logement ou d'hébergement** (article 2), afin de ne pas détourner les zones agricoles de leur vocation première. Elle a aussi fondé la possibilité de construire en continuité de l'urbanisation sur le périmètre actuel des zones urbanisées, pour **éviter les effets de « ricochet »** (article 2). Au même article, elle a **supprimé la dispense de compatibilité des documents locaux aux SCoT et aux SRADDET**, que les personnes auditionnées ont unanimement considérée comme disproportionnée et dont les objectifs peuvent être atteints par d'autres moyens.

La commission a également souhaité **encadrer le « droit au logement » des agriculteurs, pour éviter les changements de destination abusifs** peu de temps après la construction (article 5). Ces demandes d'autorisation seront également soumises à l'avis de la CDPENAF.

Insuffler une dose de territorialisation à la politique de revitalisation rurale

Sur proposition de la rapporteure, la commission a souhaité **insuffler une forme de territorialisation à la politique de revitalisation**, en permettant aux collectivités locales de participer à la détermination des « zonages » pertinents pour le présent texte. Elle s'inspire en cela de l'expérimentation du « Pinel Breton », qui s'appuie sur l'échelon régional.

Il est donc proposé (aux articles 2 et 4) **que les intercommunalités d'un périmètre départemental proposent au préfet de département une liste des communes concernées** par les mesures d'incitation fiscales ou d'assouplissements urbanistiques, au regard éventuellement de critères qui pourront être encadrés par voie réglementaire. Cela permettra d'adapter au mieux le ciblage aux réalités locales.

LES APPORTS EN SÉANCE

Ont été adoptés plusieurs amendements en séance publique afin de :

- **Compléter et renforcer les grands objectifs du code de l'urbanisme relatifs à la ruralité**, pour y inclure notamment la réhabilitation du bâti rural dégradé et l'amélioration de l'habitat au sein des espaces ruraux (*amendements n^{os} 38, 17 et 7 de la rapporteure, de M. Louault et de Mme Artigalas*) (article 1^{er}) ;
- **Permettre au PLU de réglementer les constructions autorisées par les assouplissements de la proposition de loi, pour assurer leur bonne intégration au sein de l'espace rural**, notamment en matière d'implantation, d'aspect et de dimensions (*amendements n^{os} 39 et 18 de la rapporteure et de M. Louault*) (article 2) ;
- **Encadrer par décret les modalités de détermination des communes éligibles aux assouplissements et incitations** prévues par la proposition de loi : ces décrets prévoient une base commune et objective, sur laquelle les intercommunalités pourront s'appuyer pour adapter le ciblage (*amendements n^{os} 40 et 42 de la rapporteure*) (article 2 et 4) ;
- **Renforcer la prise en compte des spécificités de la ruralité par les SCoT, et consacrer un objectif de développement de l'ensemble du territoire, urbain comme rural**, pour ces documents de planification (*amendements n^{os} 41 et 19 de la rapporteure et de M. Louault*) (article 3) ;
- **Mieux encadrer le « droit au logement » des agriculteurs**, en privilégiant des constructions « en continuité » de l'exploitation agricole plutôt qu'« à proximité » de celle-ci (*amendement n^o 13 de Mme Artigalas*) (article 5) ;

- **Renforcer la protection des exploitants agricoles contre les recours abusifs du voisinage**, en améliorant la mesure existant à l'article L. 113-8 du code de la construction et de l'habitation plutôt qu'en modifiant le code civil (*amendements n^{os} 44, 20 et 31 de la rapporteure et de MM. Louault et Cabanel*) (article 6) ;
- **Prévoir l'élaboration par les CDPENAF de « lignes directrices » départementales, pour améliorer la transparence, la cohérence et la lisibilité de leurs avis** sur les projets d'urbanisme soumis à leur examen, en vue d'assurer leur acceptabilité et d'améliorer le dialogue territorial (*amendements n^{os} 45 et 21 de la rapporteure et de M. Louault*) (article 7 bis).

POUR EN SAVOIR +

Les récents rapports de la commission des affaires économiques :

- Rapport *Favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale* : <http://www.senat.fr/rap/l21-192/l21-1921.pdf>
- Rapport d'information *Objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires* : <http://www.senat.fr/rap/r20-584/r20-5841.pdf>
- Rapport sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (notamment le chapitre relatif à la lutte contre l'artificialisation des sols), tome I : <http://www.senat.fr/rap/a20-650-1/a20-650-11.pdf>



Sophie Primas
Présidente
Sénateur
des Yvelines
(*Les Républicains*)



Valérie Létard
Rapporteure
Sénatrice
du Nord
(*Union Centriste*)

Commission des affaires économiques

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01 42 34 23 20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-527.html>

