

Rapport « Pour une ruralité forte »

- **Session du 26 mars 2024**
- **Avis présenté par Mme Sophie DESCARPENTRIES au nom de la Commission 4 « Aménagement des territoires – Cadre de vie - Environnement »**

Entendues les interventions de Mmes Brigitte CASSARD (CFDT), Fanny REYRE MENARD (CMAR), Bénédicte BLOUIN (CCIR), MM. Denis LEDUC (au nom des organisations FNE, GRAINE, LPO, URCPIC et Antoine CHARLOT (personnalité qualifiée)), Pascal FONTAINE (MEDEF), Mmes Marie-Jeanne BAZIN (CPME), Marika VIDAILLAC (CRAJEP), Bérangère FEUFEU (au nom d'UFC que choisir et CLCV), Dominique LAPERRIÈRE-MICHAUD (URAF), M. Yvic KERGOAC'H (CGT), Jacques BROUSSEAU (U2P), Mme Bernadette GUIHAL (au nom du Groupe Egalité du CESER),

Entendue l'intervention de M. Antoine CHÉREAU, Vice-Président du Conseil régional et Président de la Commission « Territoires, ruralité, environnement, transition écologique et énergétique, eau, logement, infrastructures numériques, sécurité et santé »,

98 votants. Adopté par 97 pour, 1 abstention, 0 contre.

Le rapport « Pour une ruralité forte » entend rappeler et affirmer l'engagement de la Région en faveur de la ruralité. Il valorise les actions existantes et donne à voir la manière dont la Région décline l'ensemble de ses politiques sur les territoires ruraux.

Le CESER se félicite de l'engagement régional pour une « ruralité forte ».

Le modèle de développement centré sur les principaux pôles urbains comme moteurs de la croissance est aujourd'hui remis en cause. Les territoires ruraux, les petites villes et les villages sont de nouveau attractifs pour peu qu'on y trouve les services essentiels et des conditions satisfaisantes de mobilité.

Les territoires ruraux ligériens, à l'égal des territoires urbains, constituent des leviers de développement déterminants face aux défis de la transition écologique, économique et sociale. Or, une ruralité forte est une ruralité vivante, connectée et intégrée au reste du territoire régional, qui maintient et accompagne les dynamiques associatives et économiques.

Le CESER souhaite partager avec la Région quelques éléments d'analyse de nature transversale.

- **Les territoires ruraux ne sont pas homogènes.** Ils n'ont pas les mêmes dynamiques territoriales. La fragilité de certains d'entre eux a été intégrée par la Région dans ses politiques territoriales avec la reconnaissance de 9 territoires identifiés comme particulièrement fragiles sur la base d'une analyse multicritères. Cette réalité diverse des territoires ruraux doit être prise en compte dans la réflexion et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques régionales.

Par ailleurs, le rapport gagnerait à mieux documenter les dynamiques démographiques dans les espaces ruraux et à cartographier l'implantation des services publics selon la typologie des territoires.

- Le CESER encourage la **mise en cohérence de l'action régionale** sur les territoires.

La nouvelle politique régionale de soutien aux territoires, avec le déploiement des Pactes stratégiques répond positivement à cette recherche de cohérence. Elle permet, en améliorant la lisibilité de l'action régionale sur les territoires, de renforcer également la mise en cohérence des interventions.

La question de la ruralité et la vision que la Région en donne dans ce rapport doivent donc se retrouver dans les Pactes stratégiques.

La cohérence des contractualisations externes doit en revanche être améliorée. Il convient de rendre visible et de faire converger les financements de l'État, des Départements, de la Région et les fonds européens en faveur de la ruralité.

La cohérence des démarches de planification (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), planification écologique avec la COP régionale, ...) doit également être recherchée et mise au service de la ruralité pour une réelle efficacité des actions engagées.

- Le CESER se félicite que soit rappelé l'apport significatif des **fonds européens** (FEDER, FEADER, dispositif LEADER) pour soutenir les projets dans les territoires ruraux. Le CESER encourage la Région à poursuivre ses efforts de simplification et d'accompagnement pour l'accès aux dispositifs d'aides européens. Ces orientations rejoignent les préconisations formulées dans l'étude : « Comment améliorer l'utilisation

des Fonds Européens Structurels et d'Investissement (FESI) en Pays de la Loire ? » (Juillet 2020).

- Le CESER, comme précisé dans de nombreux avis, approuve la volonté de la Région d'**apporter un soutien renforcé aux territoires ruraux en matière d'ingénierie**, de compléter ainsi l'offre existante et d'être en cohérence avec les accompagnements déjà apportés par les différents partenaires (État, Banque des Territoires, Agences d'urbanisme, Départements). Le CESER apprécie que l'offre de services soit envisagée avec chaque territoire dans le cadre du dialogue stratégique afin de répondre à des besoins spécifiques et pertinents. La « vision à 360° » qui sera pilotée par 9 chefs de projets territoires lui semble appropriée.

Le CESER sera attentif à la concrétisation sur le terrain de cette volonté et aux moyens qui seront engagés, dans un objectif d'équilibre territorial.

- **Le CESER insiste sur l'importance des équilibres entre rural et urbain.**

L'enjeu de la complémentarité entre les territoires urbains et ruraux, affiché en introduction du rapport, n'est pas développé dans le reste du document. La relation urbain-rural, faite d'interactions spatiales et d'interdépendances, doit trouver sa traduction dans une logique de contractualisation. Les contrats de réciprocité offrent un exemple de coopération territoriale qui s'appuie sur la complémentarité des territoires. Les questions de mobilité, d'habitat, d'économie circulaire ou encore de réindustrialisation bas-carbone, mais aussi d'alimentation pour ne pas repousser l'agriculture toujours plus loin des villes, doivent être au cœur des contractualisations territoriales. Il convient de penser partage des responsabilités entre les métropoles et les territoires ruraux et solidarité financière pour aller dans le sens d'un rééquilibrage des territoires.

Le CESER souhaite partager avec la Région des éléments d'analyse d'ordre thématique, issus des travaux de l'ensemble de ses commissions. Il regrette que certains champs d'intervention ne soient pas suffisamment mis en avant dans le rapport alors qu'ils représentent pour lui un enjeu important pour l'avenir des territoires ruraux.

Contribution de la Commission 1 « Santé – social »

- **L'innovation sociale en faveur de la ruralité et des territoires les plus fragiles**

Le CESER rappelle que la dénomination « innovation sociale » adoptée en octobre 2022¹ par le Conseil régional se substitue à la précédente « action commune avec le monde associatif contre la grande précarité » qui semblait plus explicite. Le CESER a souligné, dans sa dernière étude *Pour la cohésion sociale, la prévention comme clé de la lutte contre les précarités* (décembre 2023), l'importance d'un accompagnement global des personnes pour sortir de la précarité. Le CESER réaffirme l'importance des acteurs associatifs de terrain, notamment dans l'innovation sociale, dont l'action dépasse le seul cadre de la distribution alimentaire et de kits d'hygiène. Il souligne la nécessité de soutenir dans la durée ces associations de solidarité.

¹ Stratégie Égalité, civisme, engagement adoptée en octobre 2022 par le Conseil régional.

- **La Région en action pour lutter contre les déserts médicaux**

Le CESER pointait, dans son étude sur les Plans régionaux de santé (mars 2022), l'avant-dernière position de la région (12e sur 13) en matière de dépenses de santé par habitant². Il note avec intérêt la volonté de la Région de s'impliquer comme « *actrice pleinement légitime et incontournable* » dans ce domaine. L'expérimentation d'unité mobile de soins « doctobus » s'inscrit dans la démarche « Médicobus » portée par l'État et est une des actions du plan *La Région agit pour ma santé dans mon territoire*.

Le CESER relève l'intérêt de ce projet, en ce qu'il crée un nouveau terrain de stage pour les internes (en lien avec l'Université d'Angers et les territoires qui l'accueilleront) et intègre un volet de prévention santé. Il faudra évaluer cette action quant à la pertinence de la réponse apportée aux besoins de la population en soins programmés. Le CESER apprécie que le choix de l'opérateur s'adresse à des structures à but non lucratif.

- **Des offres de formation et d'enseignement adaptées aux territoires ruraux**

Le CESER apprécie que les 40 formations en instituts de formation d'aides-soignants (IFAS), proposées par 35 instituts, maillent l'ensemble du territoire ligérien.

Contribution de la Commission 2 « Économie – Emploi – Recherche – Innovation »

Le rapport valorise des actions déjà existantes de soutien à l'agriculture et aux industries agro-alimentaires. Il traite également de la démarche de simplification administrative globale des aides agricoles et des aides à l'installation.

Comme il l'a déjà souligné par le passé, le CESER approuve les priorités réaffirmées, à savoir :

- **Installer et transmettre via la Dotation Jeunes Agriculteurs (DJA).**

Le CESER approuve cette ambition, qui entre en résonance avec les constats et préconisations de l'étude « L'agriculture de demain en Pays de la Loire » (décembre 2021). En moyenne, 1 000 installations sont réalisées par an, dont 600 aidées via la DJA.

Tel que rappelé dans son avis relatif au BP 2023, le CESER invite à porter une attention particulière aux agriculteurs qui s'installent après 40 ans, qui ne peuvent pas bénéficier de la DJA au regard du critère d'âge fixé par l'Union européenne. Les instruments financiers sous forme de garantie bancaire et/ou de prêt d'honneur devraient leur être ouverts pour faciliter leur installation.

Les garanties bancaires et prêts d'honneur peuvent également faciliter les reprises sous forme de holding familiale, par exemple en horticulture. Pour l'ensemble des agriculteurs, une attention doit également être portée sur l'accès au foncier ainsi que sur la transition écologique via la formation, l'agroécologie et sur le bien-être animal.

² Détail page 46 du rapport cité.

- **Simplifier la gestion administrative des dispositifs.**

La démarche de simplification des dispositifs d'aide agricole est mise en avant. Le CESER accueille favorablement la simplification de gestion des dispositifs et de poursuivre cette démarche.

- **Proposer une stratégie élevage fin 2024.**

Le CESER note favorablement l'annonce de cette stratégie et se tient à la disposition de la Région pour alimenter la réflexion à venir. L'élevage occupe une place importante dans l'agriculture ligérienne. Il s'accompagne d'activités variées qu'il convient de conforter : production bovine, ovine, avicole, porcine ou encore laitière. Au regard des engagements des collectivités dans la loi EGALIM, le CESER se félicite de l'ambition régionale sur le manger local et les circuits courts (agriculture biologique, agriculture raisonnée) dans les cantines des lycées.

Au-delà de l'agriculture, le CESER note favorablement la mention des autres secteurs d'activité présents dans le monde rural et les actions déployées sur :

- les enjeux de création/transmission des TPE/PME en milieu rural ;
- la numérisation des TPE/PME en zone rurale ;
- le maintien de commerces viables en ruralité.

Pour le CESER, la diversification des activités dans l'espace rural est une opportunité pour la région Pays de la Loire qu'il est important de conforter pour la cohésion des territoires.

Contribution de la Commission 3 « Infrastructures – Mobilités – Infrastructures de l'information et de la communication – Energies »

Le rapport rappelle les soutiens apportés à la mobilité par la Région en déclinaison de la Stratégie Régionale des Mobilités. Le CESER s'est exprimé en décembre 2023 sur l'ensemble de ces sujets dans le cadre de l'étude sur les mobilités et de l'avis sur le protocole d'accord du volet « mobilités » du CPER 2021 - 2027.

Il rappelle notamment son attachement à voir l'offre de transport à la demande (TAD) mise en œuvre rapidement dans l'ensemble du territoire régional. Le CESER souligne aussi le soutien aux mobilités actives du quotidien en milieu rural.

Le CESER se félicite de l'ambition régionale en matière d'offre ferroviaire (objectif de + 67% d'augmentation de l'offre en 10 ans), notamment en milieu rural. Il suivra avec attention l'augmentation réelle de l'offre que la Région lie à l'ouverture à la concurrence de l'exploitation du TER. Il en est de même pour les liaisons cars structurantes, pour lesquelles la Région annonce le doublement de l'offre en 10 ans.

Le CESER préconise de maintenir l'effort concernant le covoiturage, qui apparaît pertinent en milieu rural quand l'offre de transport collectif ne peut pas répondre aux besoins, mais il invite la Région à évaluer le soutien à ce dispositif en considérant le service rendu, la contribution à la transition énergétique et écologique, ainsi que le coût pour la collectivité et les solutions alternatives existantes. Il rappelle également que le déploiement de bornes électriques à tarifs équitables contribue à dynamiser les territoires ruraux.

Enfin, le CESER suivra avec attention la déclinaison concrète des contrats opérationnels de mobilité en cours de signature.

Le CESER note positivement la finalisation, après quelques retards, du déploiement des Plateformes Territoriales de Rénovation Énergétique dans l'ensemble des EPCI. Celles-ci doivent s'appuyer sur l'expertise des acteurs du territoire et devront être pérennisées, en tirant les leçons des expériences précédentes.

Contribution de la Commission 4 « Aménagement des territoires - cadre de vie - environnement »

- **Transition écologique**

La transition écologique est essentiellement abordée dans le rapport au travers des approches bas-carbone. Pourtant, les territoires ruraux ont des atouts spécifiques en matière de préservation et de maintien de la biodiversité, de production de nouvelles ressources issues de la valorisation des déchets, d'énergies renouvelables et plus globalement des aménités rurales.

La question du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) n'apparaît pas clairement dans le rapport alors qu'elle sous-tend des questions transversales cruciales pour les territoires ruraux, liées à la transition écologique et à l'aménagement des territoires (protection de l'activité agricole au travers des terres et des sites, déplacements, usages du foncier et leur acceptabilité). Le CESER considère que la mise en œuvre du ZAN doit particulièrement prendre en compte les enjeux des territoires ruraux dans une région comme la nôtre.

Le CESER comprend toutefois que le contexte fluctuant et incertain pour la mise en œuvre du ZAN ne permet pas à la Région de questionner davantage à ce stade cet enjeu pour les territoires ruraux.

Il se félicite de la composition élargie de la conférence régionale de gouvernance du ZAN approuvée lors de la session du Conseil régional des 21 et 22 décembre 2023 et dont la liste des collectivités compétentes en matière de plan local d'urbanisme sera présentée dans le cadre de la session du Conseil régional du 28 mars 2024.

Le CESER approuve l'intention de mettre en place un dispositif pour accompagner les démarches volontaires de compensation carbone en vue de financer des projets vertueux sur le territoire permettant d'augmenter les puits de carbone naturels. Cette perspective va dans le sens de la préconisation qu'il a faite dans le rapport « L'arbre, poumon de nos vies ligériennes Un enjeu partagé – Vol.2 » de mettre en place un marché régional du carbone orienté vers les domaines agricole et forestier et plus largement sur la capacité de l'environnement à stocker du carbone.

Ce marché pourrait être alimenté par l'ensemble des filières et acteurs du territoire, qu'ils soient industriels, agro-alimentaires, tertiaires ou d'aménagement, en complément de leurs actions de réduction de leur empreinte carbone.

De même, cette action gagnera à être déployée en lien avec celles déjà mises en œuvre par certains territoires.

- **Logement**

Les questions liées au logement ne sont pas traitées dans le rapport alors qu'elles constituent un élément déterminant pour pouvoir accéder à des services, à l'emploi, notamment dans les zones tendues comme le littoral.

Le CESER insiste sur l'enjeu d'une juste répartition des logements sur le territoire régional. Dans le contexte de la mise en œuvre du ZAN, les marges de manœuvre que l'on peut avoir dans les centres-bourgs ruraux en termes de densification constituent une opportunité pour le développement de l'habitat, notamment dans une logique de rénovation et de réhabilitation. Cela participerait, en même temps que le soutien aux commerces de proximité, au renforcement de leur dynamisme.

Contribution de la Commission 5 « Éducation – Formation – Métiers de demain »

Le rapport évoque les enjeux de l'emploi et la formation et les actions régionales déjà déployées (Campus à 2 pas, marchés de formation professionnelle, information sur les métiers et les formations, Orientibus).

- **Formation Emploi Orientation**

Le CESER remarque que les 18 CLEFOP (Comités locaux emploi, formation et orientations professionnelles), qui contribuent à développer l'emploi, la formation et l'orientation sur les territoires, ne sont pas explicitement nommés dans ce rapport qui évoque « 18 territoires ». Le CESER considère pourtant que ces instances constituent un socle important de la politique et de l'action conjointes de la Région et des opérateurs de l'emploi en termes d'emploi-formation sur les territoires.

- **Jeunesses : mobilité et logement**

Sur la mobilité, le CESER note et salue les nombreuses actions mises en œuvre par la Région pour désenclaver les territoires ruraux : renforcement des TER et du transport à la demande, incitation au co-voiturage et organisation des mobilités scolaires. Il remarque néanmoins que la mobilité des jeunes hors transports scolaires est peu abordée. Les jeunes ruraux, surtout celles et ceux qui n'ont pas de permis de conduire ou de véhicule, ont d'autant plus besoin d'une offre de transports régulière sur laquelle compter pour leurs déplacements liés à la formation, à la recherche d'emploi ou aux loisirs. Cela est d'autant plus prégnant pour les jeunes femmes, les inégalités de genre dans l'accès aux services, à l'autonomie et aux loisirs étant exacerbées dans les territoires ruraux.

Comme le CESER l'a écrit dans sa contribution de septembre 2022 « Jeunesses : pouvoir de dire, pouvoir d'agir », l'étude nationale menée par la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) et l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) intitulée « Études, emploi, ressources : les jeunes ruraux sont-ils différents des jeunes urbains ? » démontre que les jeunes ruraux sont plus d'un sur cinq à déclarer ne pas avoir de dépenses pour leurs loisirs. En zone rurale, moins de la moitié des 18-24 ans sont en cours d'études. Ils visent des études plus courtes, en majorité au niveau bac+3, – quand les urbains souhaitent plus souvent atteindre un bac+5 – et sont plus attirés par des études en apprentissage.

Les apprentis et alternants rencontrent en outre une difficulté spécifique liée à l'accès au logement suite à la décohabitation parentale contrainte (avec la nécessité parfois de deux logements : l'un près du centre de formation, l'autre près de l'employeur).

- **Tiers-lieux**

Si le développement des réseaux fixes et des connexions mobiles dans les territoires ruraux sont fondamentaux, le CESER préconise à la Région de compléter ce volet par une action de déploiement des tiers-lieux. Il rappelle ainsi sa préconisation « Déployer des tiers lieux contribuant à la lutte contre l'illectronisme » formulée dans le rapport « Agir contre l'illectronisme en Pays de la Loire » ainsi que la préconisation « Définir et valoriser le métier de médiateur numérique », qui lui est liée. Ces lieux permettent à la fois d'accéder à une connexion de qualité et à un accompagnement / formation aux usages numériques, tout en constituant des lieux de vie intergénérationnels et/ou de coworking pour les actifs en télétravail. Ils pourraient contribuer à répondre aux enjeux de revitalisation des territoires ruraux dans un contexte de recul des services publics, en complémentarité des Maisons France services.

Contribution de la Commission 6 « Culture – Patrimoine – Sport – Tourisme – Vie associative »

Le rapport valorise « les projets culturels diffusés au sein des zones rurales », la « Haute Qualité Patrimoniale » de nos territoires ruraux et la nécessité de porter une politique sportive ambitieuse dans les territoires ruraux.

Cela suscite quelques commentaires.

L'attractivité des territoires ruraux est un enjeu fondamental, en particulier dans les zones en nécessité de revitalisation.

Cette attractivité peut être touristique et génératrice de développement économique, mais elle est aussi une préoccupation majeure des entreprises cherchant à encourager l'installation de « néo-ruraux » pour répondre à leur besoin de recrutement.

En appui à la richesse de nos territoires, tant environnementale que patrimoniale, la valorisation et le soutien aux initiatives locales et au dynamisme associatif (souvent en crise de renouvellement de bénévolat), ainsi que la valorisation des infrastructures dédiées à la jeunesse (en particulier sportives ou culturelles) sont des éléments majeurs de cette attractivité.

Le rapport présente le rayonnement de grandes actions portées par la Région, mais il est difficile d'y lire et d'évaluer les soutiens de la Région.

Alors que le rapport sur la ruralité met en avant la centralité du monde rural et que notre région est particulièrement concernée en étant la 4ème région la plus rurale de France, le CESER s'étonne qu'aucune valorisation ne soit faite sur les actions réalisées en faveur du tourisme rural.

Par ailleurs, le CESER affirme la nécessité de soutenir l'agritourisme qui peut être un levier complémentaire pour les agriculteurs souhaitant mettre en valeur autrement leur métier. Les actions touristiques au cœur du monde rural contribuent largement à l'attractivité du territoire.

Le CESER attire l'attention sur les attraits ruraux de savoir-faire liés aux métiers d'art et aux métiers dits orphelins (métiers transmis de maître à élève).

Ces métiers que l'on trouve généralement dans les petites communes mériteraient de bénéficier de la démarche « Haute Qualité Patrimoniale », car ils participent de l'intérêt touristique, c'est vrai des souffleurs de verre, des potiers, etc... De plus, ces artistes et artisans ne sont pas suffisamment identifiés surtout s'ils ne sont pas localisés dans des villages référencés.

Les métiers d'art, les producteurs locaux et tous ces métiers atypiques isolés méritent d'être mieux reconnus et accompagnés par la Région car ils participent non seulement de la richesse des territoires mais aussi du développement local.

Pour conclure, le CESER considère que ce rapport sur la ruralité constitue un bon signe au regard de l'importance de ce sujet pour notre région. Ce rapport ne servira toutefois la politique en matière de ruralité que s'il participe à une mise en cohérence des différentes interventions sectorielles et qu'il impulse de nouvelles actions. Il gagnerait à s'inscrire dans la durée et évoluer vers un document stratégique, à l'instar du Pacte régional pour la ruralité de 2016 qui était structuré autour de 3 défis, 8 enjeux et 34 mesures. Cela permettrait une meilleure lisibilité des interventions régionales, des objectifs poursuivis et de leurs impacts sur le territoire et favoriserait des actions cohérentes de rééquilibrage territorial.