

Vers un développement des territoires ruraux

26 septembre 2017

Vers un développement des territoires ruraux

Rapporteur

M. Yannick FIALIP

Président de la commission n° 9 « Développement rural »

Contribution n° 2017-17

26 septembre 2017

Le CESER en quelques mots...

Le Code Général des collectivités territoriales précise en son article L 4134-1 :

« Le conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative.

Il a pour mission **d'informer le conseil régional** sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de **participer aux consultations** organisées à l'échelle régionale, ainsi que de **contribuer à des évaluations** et à un suivi des **politiques publiques régionales**. »

Le CESER est l'assemblée consultative, représentative de la vie économique, sociale et environnementale de la région. Elle émet des **avis** (saisines) et **contributions** (autosaisines).

é civile organisée dans toute sa diversité, les propositions du CESER éclairent les choix des décideurs régionaux.

Ainsi, le CESER concourt à l'administration de la région aux côtés du Conseil régional et de son Président.

Vous souhaitez suivre l'actualité du CESER Auvergne-Rhône-Alpes,
inscrivez-vous à la lettre.ceser@auvergnerhonealpes.eu

ou

retrouvez les informations sur
le site internet de la Région Auvergne-Rhône-Alpes :
www.auvergnerhonealpes.eu/ceser

Cet avis a été adopté par 144 voix POUR et 2 abstentions
par le Conseil économique, social et environnemental régional Auvergne-Rhône-Alpes
lors de son Assemblée plénière du 26 septembre 2017

I.	LES TERRITOIRES RURAUX EN AUVERGNE RHONE-ALPES : « CADRAGE-DEFINITION »	5
A.	LE TERRITOIRE ET LES TERRITOIRES RURAUX	5
1)	<i>Définition du territoire</i>	5
2)	<i>Le « territoire » retenu par le CESER</i>	6
B.	DEFINITION DE LA RURALITE	6
1)	<i>Le rural et la ruralité : des espaces renouvelés</i>	6
2)	<i>Nouvelle ruralité et « hyper-ruralité »</i>	7
3)	<i>La « ruralité de l'éloignement » ?</i>	10
C.	L'APPROCHE PAR LES FONCTIONS : ILLUSTRATION EN AUVERGNE RHONE-ALPES	11
1)	<i>L'espace rural, cadre de vie et espace de circulation</i>	12
2)	<i>L'espace rural et la fonction de nature</i>	14
3)	<i>L'espace rural et la fonction de production</i>	16
D.	EN AUVERGNE RHONE-ALPES : L'APPROCHE PAR LA DEMOGRAPHIE	18
1)	<i>Auvergne Rhône-Alpes vue par les aires urbaines</i>	18
2)	<i>Auvergne Rhône-Alpes vue par les bassins de vie</i>	20
3)	<i>Auvergne Rhône-Alpes vue par la grille communale de densité</i>	24
II.	LA PLACE PARTICULIERE ET STRUCTURANTE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET EN AUVERGNE RHONE-ALPES	29
A.	UN ESPACE REGIONAL AGRICOLE, FORESTIER ET SEMI-NATUREL A PRES DE 94% !	29
1)	<i>L'agriculture</i>	30
2)	<i>La forêt</i>	33
B.	LA QUESTION DU FONCIER AGRICOLE ET FORESTIER EN AUVERGNE RHONE-ALPES	37
1)	<i>Une artificialisation du territoire contrainte mais réelle</i>	38
2)	<i>L'artificialisation se fait en premier aux dépens des terres agricoles</i>	38
3)	<i>Une artificialisation concentrée autour des agglomérations et le long des grands axes de communication</i>	39
C.	LA QUESTION DE LA REMUNERATION DES « AMENITES » OU « SERVICES ECOSYSTEMIQUES »	41
1)	<i>La forêt</i>	41
2)	<i>L'agriculture</i>	44
D.	AU-DELA DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET : LA DIVERSITE ECONOMIQUE DES TERRITOIRES RURAUX REGIONAUX	45
1)	<i>L'industrie</i>	45
2)	<i>Les industries agroalimentaires</i>	47
3)	<i>L'artisanat</i>	49
4)	<i>Le tourisme</i>	51
III.	LES PREALABLES A L'ATTRACTIVITE ET AU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX	55
A.	LA MISE EN RESEAUX : ACCESSIBILITE ET MOBILITE :	55
1)	<i>L'accessibilité physique</i>	56
2)	<i>L'accessibilité numérique et de téléphonie mobile</i>	60
3)	<i>Energies</i>	62
4)	<i>Eau et Assainissement</i>	65
B.	LES SERVICES PUBLICS ET LES SERVICES AU PUBLIC	65
1)	<i>« Mieux informer sur l'offre de services au public</i>	67
2)	<i>Promouvoir une dynamique ascendante de développement partant du bassin de vie et d'emploi</i>	67
3)	<i>Promouvoir une mutualisation volontaire et anticipée des services pour assurer leur qualité et leur continuité</i>	67

4) Panacher les différents accès (physique/numérique) pour un recours facilité aux services au public	67
5) Impulser une dynamique de management territorial »	67
C. L'ORGANISATION DEMOCRATIQUE DES TERRITOIRES	70
IV. QUELS SONT LES FACTEURS DE REUSSITE ?	72
A. L'EXISTENCE DE CREATEURS-« LEADERS »	72
B. L'IMPLICATION DES ELUS	74
C. LE ROLE ESSENTIEL DE L'INGENIERIE TERRITORIALE	74
SYNTHESE DES PRECONISATIONS.	76
BIBLIOGRAPHIE	82
ANNEXES	85

I. Les territoires ruraux en Auvergne Rhône-Alpes : « cadrage-définition »

En choisissant de fournir cette contribution consacrée aux développements des territoires ruraux, le CESER entend sortir de la confrontation rural-urbain. Pour le CESER, cette approche est aujourd'hui dépassée et tend à marginaliser les territoires ruraux en occultant la richesse de leurs contributions réelles aujourd'hui, et encore plus demain. Elle s'oppose, qui plus est, à la cohésion territoriale et sociale.

Il entend y substituer une approche constructive qui permette à la fois d'affirmer les atouts spécifiques des territoires ruraux et d'entraîner tous les acteurs dans une co-construction dynamique du développement territorial.

Avant de s'intéresser à ces interactions, il est nécessaire de passer par une étape de définition. Qu'est ce qu'un « territoire » ? Qu'est ce que la « ruralité » ? Ce sont là deux questions auxquelles on peut apporter les éléments de réponse suivants.

A. Le territoire et les territoires ruraux

1) Définition du territoire

Le terme de « territoire » est beaucoup utilisé et bénéficie d'un effet de mode, y compris dans les discours politiques d'aménagement. Ce succès masque toutefois une diversité d'acceptions et de nombreuses incompréhensions entre les différents utilisateurs du terme. Il revient à J. LEVY¹ d'avoir proposé différents points de vue qui se recoupent largement pour définir cet objet commun. Le territoire peut ainsi être vu comme :

- Synonyme ou quasi-synonyme d'espace géographique au sens large ou d'espace repéré, aménagé, socialisé avec une dimension concrète ;
- Synonyme ou quasi-synonyme de lieu, de « local » avec l'idée de spécificité d'un espace nommé au sein d'un ensemble plus vaste ;
- Synonyme d'espace sur lequel s'exerce une autorité sociale, politique ou administrative et de règles d'organisation et de fonctionnement ;
- Synonyme d'espace approprié au sens économique et symbolique, marqué par des pratiques et des représentations ;
- Synonyme d'espace d'application des projets de développement, voulu, construit et produit par les stratégies d'acteurs.

¹ J. LEVY, M. LUSSAULT (sous la direction), 2003, Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Belin, 1034 p.

Le CESER entend retenir ici ces deux dernières définitions, la dimension « territoire de projet » bien que mise en avant en France depuis les lois de décentralisation et la multiplication des intercommunalités, ne pouvant, à elle seule, définir le concept.

2) Le « territoire » retenu par le CESER

Ainsi, au total, pour le CESER, le territoire associe deux dimensions :

- **Une unité spatiale, d'échelle moyenne, appropriée par une société, au sens technique, économique, politique mais aussi symbolique (espace vécu, perçu, avec des sentiments d'appartenance et d'appropriation).**
- **Un espace d'application des projets de développement, construits par des stratégies d'acteurs, locaux et extérieurs, urbains et ruraux, individuels et collectifs, privés et publics...**

B. Définition de la ruralité

1) Le rural et la ruralité : des espaces renouvelés

La définition de l'espace « rural » demeure délicate. Rappelons que plusieurs approches sont généralement mobilisées :

- Une vision classique raisonne par la négative en opposant la ville à la campagne : tout ce qui n'est pas urbain... est considéré comme rural. Cette conception dichotomique est encore dominante dans la statistique publique même si les seuils varient beaucoup d'un pays à l'autre. En France depuis 1853, appartiennent à la campagne, les communes non urbaines de moins de 2 000 habitants agglomérés. Dans d'autres pays du monde, ce seuil de population, parfois croisé avec des données sur les densités, varie généralement entre 1 000 et 5 000, mais il peut s'abaisser à 200 ou 300 (Danemark, Islande) ou, au contraire monter à 10 000 (Espagne) ou même 50 000 (Japon).
- D'autres approches, souvent plus qualitatives, tentent de reconnaître des spécificités à l'espace rural ; celles-ci peuvent reposer sur des données économiques (poids de l'agriculture et de l'exploitation forestière), sociales (petite taille des « communautés », faible mobilité, interdépendance entre les individus et fort contrôle social) ou paysagères (faible artificialisation, forte place du « végétal » avec des paysages agro-sylvo-pastoraux)

- De fait, prolongeant cette vision, une définition plus intégratrice, moins enfermée dans l'opposition rural/urbain, peut insister sur la notion d'espaces de faibles densités même si les contrastes sont marqués entre des campagnes « pleines » comme on peut les observer en Asie méridionale ou en Afrique orientale et des « déserts » ruraux vidés par l'exode ; le caractère diffus du peuplement renvoyant aussi à la faible densité « *de constructions, d'emplois, d'équipements, de commerces, de services, de voies de communications et, plus généralement d'interconnexions* » (R. CHAPUIS).

Par delà ces définitions, il faut insister également sur deux points.

D'une part, le sens donné à la notion de ruralité, renvoie à des perceptions et représentations de l'espace. Or, les campagnes suscitent des imaginaires particulièrement puissants. Tantôt stigmatisés, tantôt « survalorisés », les espaces ruraux ne suscitent guère l'indifférence. Si la « ruralité » pouvait autrefois, et encore parfois aujourd'hui, renvoyer de façon péjorative au sous-équipement, au caractère « périphérique » ou marginal, de nouvelles catégories de discours et une idéologie anti-ville conduisent « *a contrario, à une définition valorisante de la ruralité* »¹.

Celle-ci devient un idéal (liberté, épanouissement, équilibre) avec dans les pays occidentaux une nouvelle attractivité migratoire qui ouvre la voie à la thèse d'une « renaissance rurale »². Le rural est redécouvert, « choisi », car il permet de retrouver une sociabilité de proximité et d'interconnaissance à l'opposé d'un supposé anonymat urbain. Bref, les dimensions idéologiques sont toujours prégnantes lorsque l'on parle de l'espace rural.

D'autre part, il importe de ne pas considérer les campagnes ou les villes comme des isolats, des mondes clos, mais plutôt comme des espaces en interaction et dont les limites s'effacent, au sein d'un même « système » global qui contribue à les organiser et à les modifier.

2) Nouvelle ruralité et « hyper-ruralité »

En relation avec ces interactions « ville/campagne », la notion de « nouvelles ruralités » a ainsi émergé dans le discours scientifique et dans celui des acteurs du développement territorial pour souligner les « *dynamiques inscrites au cœur de nouveaux rapports ville-campagne, portant à la fois sur les transformations des espaces, sur leurs usages résidentiels, récréatifs et productifs, sur les vécus et les représentations des acteurs, sur leur rapport à la nature, au patrimoine et aux enjeux écologiques, et sur les modes de gouvernance qui s'y déploient* » (INRA, 2008)³.

Parmi les dynamiques fortes de ces nouvelles ruralités, on peut souligner notamment :

¹ N. MATHIEU, 1998, « La notion de rural et les rapports ville/campagne en France : les années 903, *Economie rurale*, n°247, pp.11-20.

² B ; KAYSER, 1989, *La renaissance rurale*, A. Colin, 316 p.

³ Collectif, 2008, « *Prospective : les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030* », Rapport, INRA, 82 p.

- L'attractivité démographique car des territoires ruraux, y compris parmi les plus isolés, enregistrent des soldes migratoires positifs même s'il faut compter avec des nuances locales. Ce mouvement est motivé, à la fois par des facteurs économiques, mais aussi et c'est plus novateur, par des caractères plus culturels que les chercheurs nord-américains ont appelés les migrations liées à des aménités (« *amenity migration* »), à des agréments que l'on pense trouver dans ces territoires ruraux. Cette attractivité, parfois encouragée par des politiques d'accueil, est largement construite sur ces représentations positives de la qualité de vie à la campagne, sur ce rôle majeur et moteur aujourd'hui, des valeurs de nature, de patrimoine, de paysage, qui fondent une partie de notre société citadine.
- Le regain d'activités productives ou résidentielles avec de nouvelles dynamiques d'innovation et d'activation de ressources (spécifiques ou plus génériques) locales. Le recul de l'emploi agricole est alors compensé par des associations d'activités entre l'agriculture et d'autres fonctions, de nouvelles formes de recherche de diversification, de valorisation d'un certain nombre de ressources, créant de nouvelles formes d'activités.
- L'essor des mobilités et la nouvelle accessibilité des territoires ruraux que celle-ci soit matérielle ou immatérielle avec le numérique.

A l'échelle micro-régionale, des travaux récents¹ ont tenté d'élaborer des typologies éclairantes en croisant de multiples données statistiques. Il en ressort au moins trois types de campagnes aux configurations et enjeux distincts :

- Les « campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées », marquées par la périurbanisation et bien desservies, rassemblent peut-être 16 millions de personnes autour des principales agglomérations (Ile-de-France, Alsace, Nord, axes rhodanien et mosellan, capitales régionales...), sur les littoraux atlantique, de la Manche, de la mer du Nord ou méditerranéen en englobant tout un arrière-pays et dans les vallées des Alpes du Nord. Elles présentent des densités démographiques en croissance, un rajeunissement, un développement résidentiel avec des catégories socioprofessionnelles aisées mais aussi des classes moyennes. L'emploi progresse par desserrement des activités urbaines ou par essor des migrations pendulaires vers la ville. L'offre de service et commerces sur place, notamment scolaire, est inégale, parfois insuffisante, mais elle demeure facilement accessible.

¹ M. HILAL, A. BARCZAK, F.P. TOURNEUX, Y. SCHAEFFER, M. HOUDARD, D. CREMER-SCHULTE, 2012, Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral, montagne et DOM), *Synthèse, Travaux en ligne n°12*, Datar, 80 p.

- Un deuxième type correspond à des « campagnes agricoles et industrielles » finalement encore très étendues principalement en France du nord (régions périphériques de l'Ile-de-France, interstices entre les métropoles) même si elles ne pèsent qu'à hauteur de 5,5 millions d'habitants. Profitant ou subissant les influences urbaines plus lointaines, ce type est confronté à des densités faibles et un accroissement démographique encore mesuré ; les populations jeunes migrantes côtoient les retraités et si ces campagnes sont accessibles, leur fragilité économique est réelle (perte d'emplois, faible qualification des populations, revenus inférieurs à la moyenne nationale). Le maillage des services repose sur les bourgs-centres et petites villes organisant toute une mosaïque de bassins de vie mais perdant parfois des habitants à cause d'un déficit migratoire.

- Enfin, le dernier type est représenté par les « campagnes délaissées à faible densité » rassemblant 5,2 millions de personnes sur plus de 42 % de l'espace national. Spatialement, ce groupe suit la diagonale courant des Ardennes-sud lorrain jusqu'aux Pyrénées en passant par le Massif central et une partie de l'Auvergne avec des excroissances en Basse-Normandie, en Bretagne intérieure, dans les Alpes du sud ou en Corse. Il s'agit généralement de territoires situés dans un environnement très rural et éloigné de l'influence des agglomérations ; ils ont subi un long exode mais renaissent ponctuellement (arrivées d'employés, d'ouvriers et de seniors) tout en affichant un vieillissement de leurs habitants, des niveaux de vie faibles et une faible accessibilité pour les services. L'économie agricole ou résidentielle est souvent dominante : le nombre d'emploi augmente mais reste en deçà de la moyenne avec des taux de chômage et d'emploi à temps partiel plutôt élevés.

C'est principalement à ce dernier type de « campagne » que le CESER a choisi de s'intéresser dans cette contribution.

En partant de cette dernière catégorie, le Rapport du Sénateur Alain BERTRAND (2014)¹ a tenté d'identifier des territoires d'hyper-ruralité qui seraient les espaces les moins peuplés et les plus enclavés (avec vieillissement de la population, manque de services, équipements et moyens financiers, handicaps naturels ou créés). Les enseignements qu'il en tire concernent des territoires de notre région.

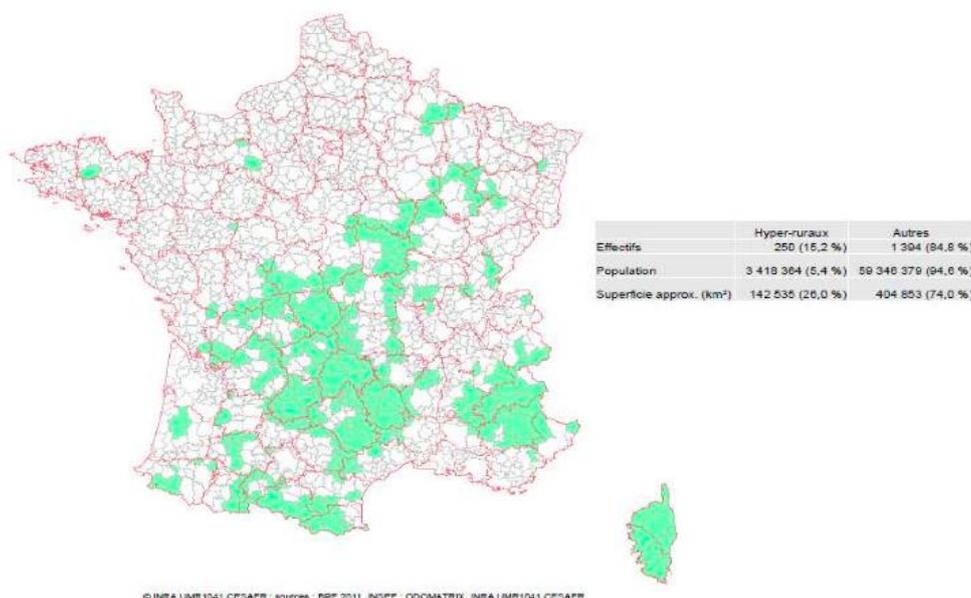
¹ Rapport du Sénateur Alain BERTRAND, « Pour le développement et la mise en capacité des territoires hyper-ruraux », Juillet 2014, 74 p.

3) La « ruralité de l'éloignement » ?

L'hyper-ruralité peut incarner une « ruralité de l'éloignement » sous toutes ses formes :

- éloignement des individus entre eux (faible densité de population),
- éloignement des individus vis-à-vis des services du quotidien et éloignement entre les villes intermédiaires qui assurent le rôle de centralité pour ces territoires,
- éloignement de ces territoires vis-à-vis des métropoles tant du fait des distances à parcourir que des conditions d'enclavement géographique.

250 bassins de vie hyper-ruraux



La carte ci-dessus montre la localisation de ces territoires, qui couvrent notamment une partie non négligeable d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Parallèlement, d'autres indicateurs confirment que ces bassins de vie concentrent :

- la grande majorité des communes à faible densité de population, avec une médiane de 22 hab./km², soit 3 à 4 fois plus faible que dans les autres territoires « ruraux » (74,6 hab./km²) ;
- des populations généralement à faibles revenus, avec une moyenne d'âge élevée et un vieillissement nettement accentué (plus du quart de la population est âgé de plus de 65 ans, contre seulement 17 à 18 % dans les autres territoires) ;

- un taux d'emploi significativement plus faible (63,4 % contre 65,6 %) que dans les autres campagnes, avec une part relativement plus élevée de l'économie présentielle (72,9 % contre 64,8 %), du fait de la faible représentation du tissu productif ; la part d'emploi agricole y reste relativement élevée, voire très élevée pour certaines communes ;
- un temps d'accès aux services et à l'emploi nettement supérieurs à la moyenne française pour la majorité des communes qui les composent, en lien avec l'absence de centralités fortes.

A une échelle plus fine encore, la question de l'organisation de l'espace rural et hyper-rural mérite examen car les territoires d'appartenance, vécus et perçus par les ruraux, ont beaucoup évolué depuis deux siècles. Vers 1850, dans bon nombre de campagnes, le hameau et la section de commune pouvaient constituer une communauté relativement autonome mais, à partir de l'entre-deux-guerres, dans une économie plus ouverte et face à une société confrontée à l'exode, l'échelle communale est devenue la référence, d'autant que le chef-lieu était doté des commerces et services. Dans les années 1960, le même processus de mobilité et de concentration des fonctions tertiaires ou des emplois dans les bourgs centres ou les petites villes a contribué à élargir encore les bassins de vie à l'échelle cantonale.

Enfin, depuis la fin des années 1990, la tendance à la métropolisation de l'espace et l'émergence de nouvelles territorialités, ont dessiné des bassins encore plus vastes, des « Pays » sous influence urbaine ; les bourgs-centres perdant progressivement leur rôle d'organisation et d'adéquation entre bassins de vie et bassins d'emploi. En revanche, le rôle des bourgs-centres dans la campagne « profonde » est d'autant plus structurant que celle-ci est relativement isolée en termes d'activités.

C. L'approche par les fonctions : illustration en Auvergne Rhône-Alpes

Par la diversité de ses formes d'utilisation (habitat, agriculture, forêt, biens de « nature »...), l'espace rural assure des fonctions et des usages multiples qui entraînent concurrences et conflits d'usage mais aussi souvent complémentarités, et synergies autour d'une multifonctionnalité bien venue.

La société rurale est aujourd'hui diversifiée : dans les pays occidentaux les agriculteurs sont minoritaires dans les campagnes et des catégories sociales comme les ouvriers ou les retraités sont fortement représentées.

En outre, les populations sont mobiles, d'origines diverses ; il en découle des visions différentes de l'espace mais aussi un décloisonnement des territoires, des rapprochements dans les pratiques quotidiennes et les aspirations (particulièrement une montée en puissance des valeurs de patrimoine et de nature). A la suite de Ph. Perrier-Cornet¹, on soulignera la mise en tension entre ces différentes fonctions et modalités d'action.

1) L'espace rural, cadre de vie et espace de circulation

La fonction résidentielle et de « cadre de vie » se traduit par un fort mouvement de construction neuve, des arrivées de populations diverses (jeunes adultes, retraités) motivées par des arguments économiques ou un « désir de campagne » malgré les incertitudes quant à l'offre de services. A côté de zones très peu denses et vieilles où se pose la question du maintien des services, on découvre des campagnes – parfois très proches – bénéficiant de la nouvelle attractivité migratoire qui entraîne à la fois des attentes variées mais souvent « urbaines » et une formidable diversification de la société locale (ménages aisés, familles en difficulté, catégories sociales « moyennes » accédant à la propriété).

Comme noté dans des exercices prospectifs, tel celui de l'INRA sur les « nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030 »², cette « envie d'un cadre de vie » rural est dépendante de « l'évolution du rapport de la campagne à la modernité [qui] oriente à chaque époque la manière de concevoir les ruralités »³. Longtemps reliées aux sociétés rurales puis à la prépondérance de l'activité agricole, certaines conceptions des ruralités ont aujourd'hui perdu leurs capacités descriptives.

Le paradoxe de la ruralité actuelle est ainsi le suivant : alors que les modes de vie se sont unifiés, l'opposition urbain-rural reste centrale dans l'imaginaire : « *C'est que la représentation d'une différence entre « urbanité » et « ruralité » d'un mode de vie demeure ancrée dans les esprits de tous ceux qui cherchent par leur mobilité et migration à en associer les avantages* »⁴.

¹ PERRIER-CORNET Ph. (dir.), 2002, *Repenser les campagnes*, L'Aube, La Tour d'Aigues, 279p.

² INRA, « les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030 », 2008, p.23.

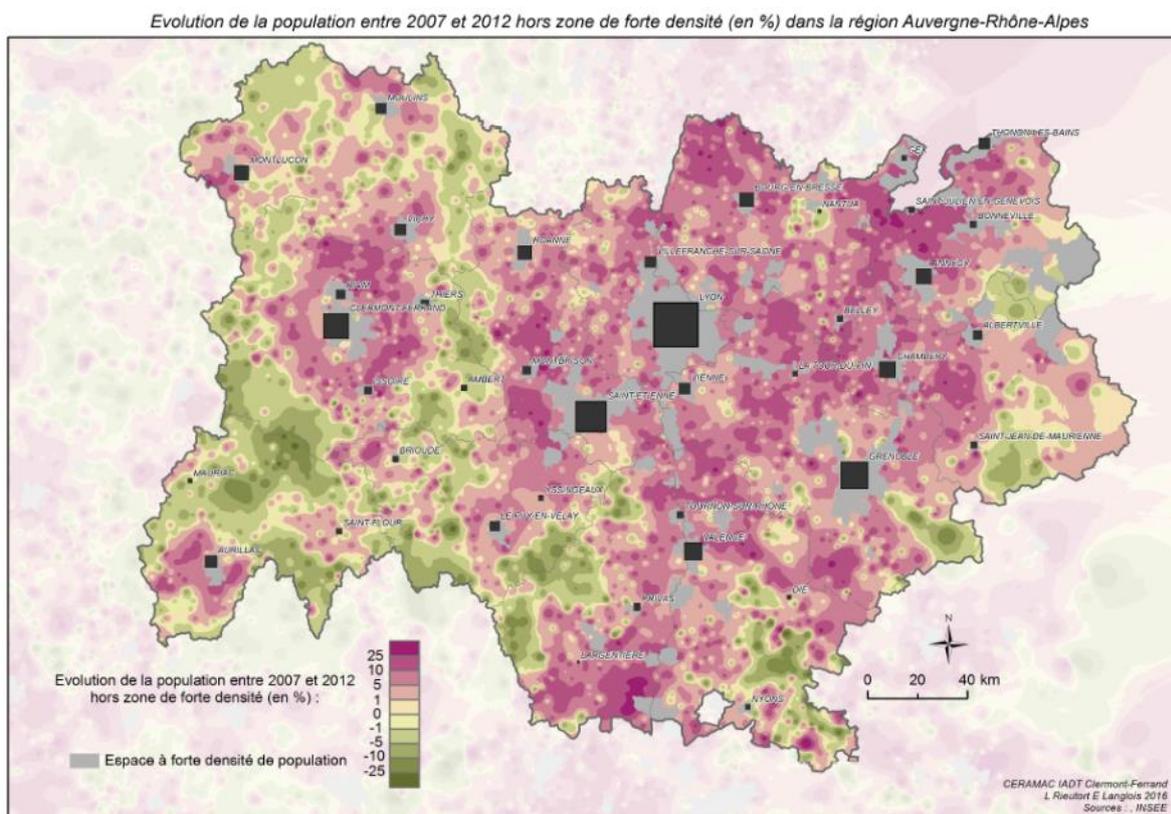
³ LATOUR B., 1991, *Nous n'avons jamais été modernes : Essai d'anthropologie symétrique*, La Découverte

⁴ SENCEBE Y. (2002) « Les manifestations constatées de l'appartenance locale », in Jean-Pierre Sylvestre (éd.), *Agriculteurs, ruraux et citoyens, les mutations des campagnes françaises*, Ed. CRDP, pp. 293-310.

De plus, durant la période récente, les valeurs attachées à la ville et à la campagne se sont inversées : tandis que vivre en ville paraît de plus en plus contraignant aux individus, la campagne est désormais perçue comme un espace de liberté et d'épanouissement. Ainsi, le « désir de campagne » est fort, comme le montrent les sondages d'opinion, révélant en outre des imaginaires souvent fantasmés mais favorables à la convivialité villageoise, à l'isolement, à la rupture, voire à la « Nature ».

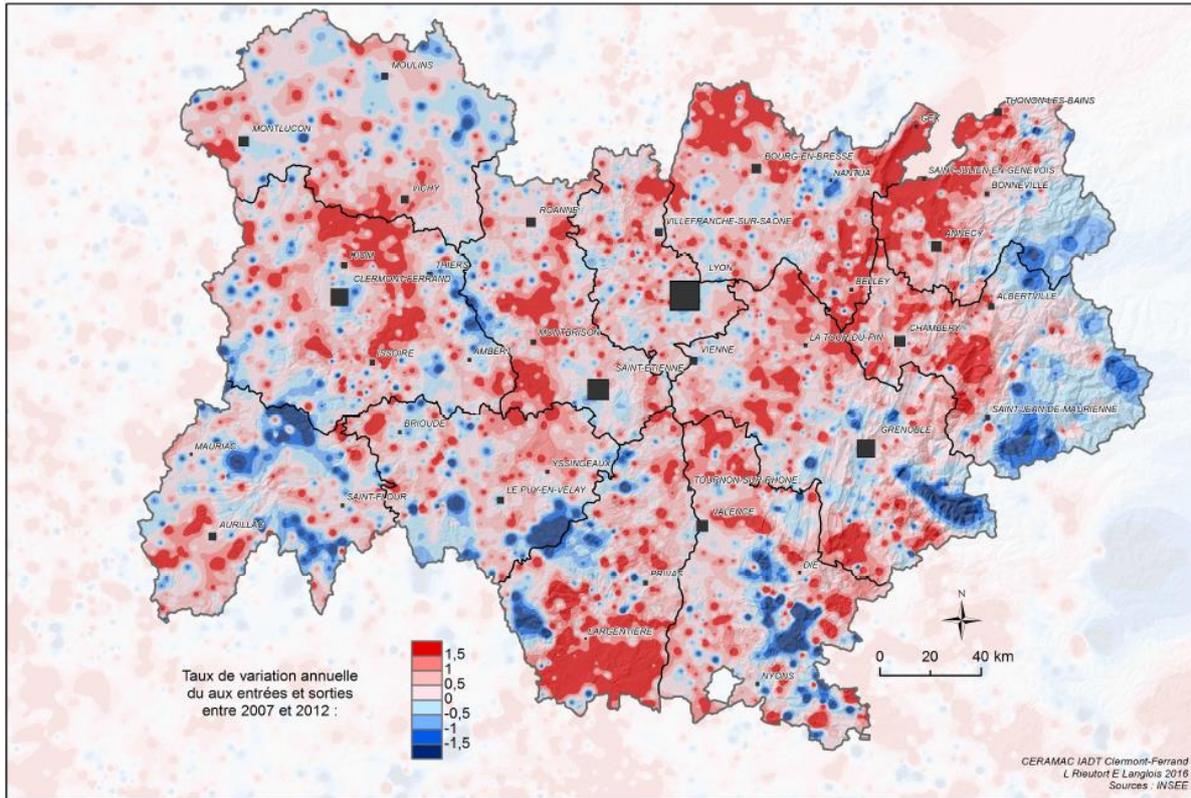
Cette dimension immatérielle et difficilement quantifiable est essentielle pour le développement actuel des territoires ruraux, en Auvergne Rhône-Alpes comme ailleurs. **Pour le CESER, cela engage l'ensemble des habitants de ces territoires à partager ce patrimoine commun quelque soit leur origine : les ex-urbains doivent en accepter les contraintes, notamment de ne pas avoir les mêmes services qu'en ville et les « ruraux d'origine » doivent accepter d'intégrer ces nouveaux habitants. Il faut arriver à penser de part et d'autre ces nouveaux équilibres et s'y adapter.**

Si l'on cherche à illustrer la situation régionale sur ce sujet, il est possible de voir spatialement la traduction en termes d'évolution de la population entre 2007 et 2012, et ce, spécifiquement pour le territoire puisque comptabilisée, pour cette carte, hors zones denses (i.e. en dehors des centres urbains et donc pour les territoires ruraux régionaux).



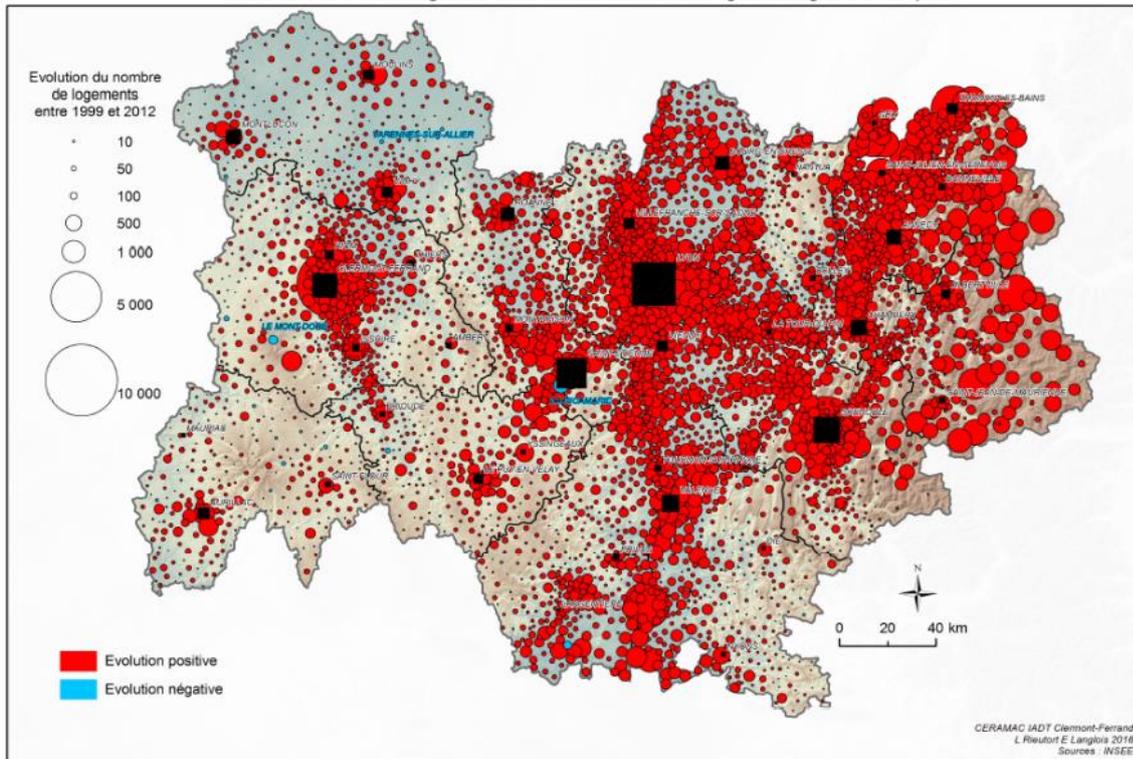
Les entrées/sorties peuvent quant à elles, être illustrées de la manière suivante :

Taux de variation annuelle du aux entrées et sorties entre 2007 et 2012 dans la région Auvergne-Rhône-Alpes



En dehors de ces pures dynamiques populationnelles, une autre caractérisation de la situation régionale en matière de cadre de vie peut être donnée avec l'évolution du nombre de logements par commune entre 1999 et 2012.

Evolution du nombre de logements entre 1999 et 2012 dans la région Auvergne-Rhône-Alpes



2) L'espace rural et la fonction de nature

La fonction de nature des territoires ruraux regroupe quatre enjeux majeurs : la protection des ressources naturelles, dont l'eau ; le maintien de la biodiversité ; la protection contre les risques naturels et le maintien des aménités (charmes, attraits) et du cadre de vie.

Cette fonction se fonde sur une définition de la nature comme ensemble incluant des ressources (eau, sol, biodiversité...), mais aussi des fonctionnements (cycles...) et des fonctions (régulation climatique, écosystème...). Il ne s'agit pas d'une conception de la nature uniquement en termes d'aménités, de paysages ou d'espace faiblement anthropisé, qui relève de la campagne cadre de vie, mais d'usages de l'espace rural comme support permettant d'assurer la conservation de la diversité biologique, la préservation des ressources naturelles, la prévention des risques globaux (le changement climatique...), au nom du bien être des générations futures comme de celles actuelles.

C'est ainsi dans l'espace rural que s'exprime au mieux la rencontre entre des déterminants « naturels » comme la géologie, le climat,... et les activités humaines qui l'ont progressivement façonné en y exerçant des pressions plus ou moins fortes.

De fait l'espace rural remplit un certain nombre de fonctions essentielles pour lui-même et la société toute entière :

- C'est d'abord là que se rencontre la plus grande part de la biodiversité, que ce soit dans des espaces « naturels » protégés (environ 5% du territoire régional, 470 espèces animales et 350 espèces végétales protégées) ou dans la « nature ordinaire ». C'est aussi dans l'espace rural que se développent les corridors écologiques qui permettent la connexion des milieux. En région Auvergne Rhône-Alpes comme ailleurs cette remarquable biodiversité est fragilisée par l'artificialisation (disparition ou fragmentation) des milieux, le changement climatique, les activités humaines.
- La qualité et la quantité de la ressource en eau, essentielles à la société dépendent en grande partie de leur gestion dans l'espace rural. Les enjeux actuels sur l'eau sont prégnants et vont encore se renforcer avec le changement climatique. La conciliation des usages est une nécessité. La région est concernée par deux bassins (Aelb et Rmc) qui ont tous deux adopté (ou en cours) un plan d'adaptation au changement climatique.
- L'adaptation au changement climatique : la gestion agricole, forestière influent fortement sur la captation du gaz carbonique que ce soit en grandes cultures ou en système prairial.
- De par la variété et la beauté des paysages, particulièrement riche en Auvergne Rhône-Alpes, la ruralité offre des espaces de ressourcement à ses habitants et à des urbains, proches ou lointains. C'est une richesse sociale.

On pourrait avoir tendance à opposer protection des « espaces naturels » et activités humaines. En fait les rapports « gagnant-gagnant » sont de plus en plus mis en évidence :

- Lien étroit entre maintien d'un maillage de corridors écologiques et productivité agricole par le rôle des auxiliaires de cultures ainsi que sur leur rôle dans la dépollution de l'eau ;
- Amélioration de la qualité des sols ;
- Intérêt des zones humides en tête de bassin pour réguler la ressource en eau et sa qualité.

3) L'espace rural et la fonction de production

La fonction productive est probablement la plus simple à appréhender.

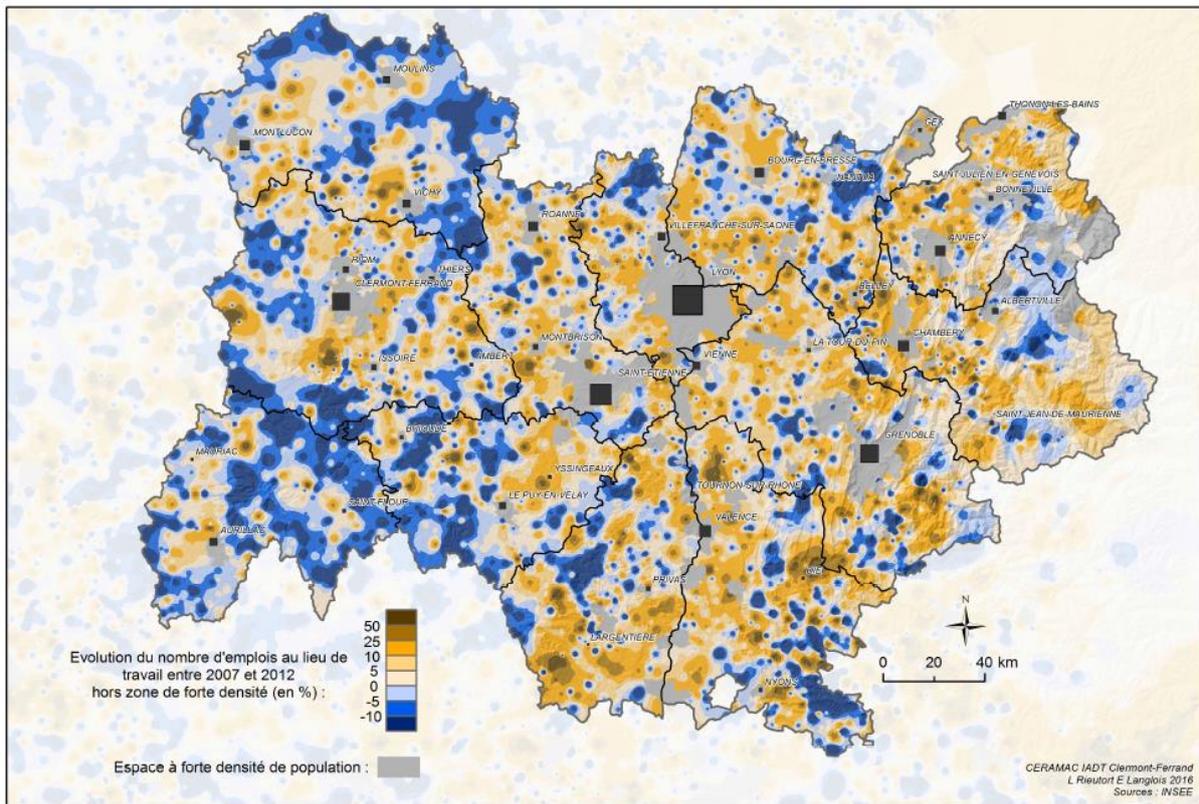
En Auvergne Rhône-Alpes comme ailleurs, cette fonction productive des territoires ruraux est marquée par un recul continu des surfaces et de l'emploi agricole sans baisse sensible de la production, un ancrage, un redéploiement et des spécificités de certaines entreprises (artisanat, petite industrie, tourisme), une tertiarisation progressive de l'emploi rural et un renforcement de l'économie résidentielle.

Dans ce cadre, les tendances récentes confirment la réorientation de la PAC vers le second pilier et la dimension environnementale, la reconstruction de marchés de proximité, un dynamisme entrepreneurial (création de très petites entreprises) soutenu par des apports extérieurs.

Si l'on cherche ainsi à caractériser les évolutions de l'emploi régional en dehors des zones denses de la région (*i.e.* en dehors des centres urbains et donc pour nos territoires ruraux régionaux), on obtient la carte suivante¹ :

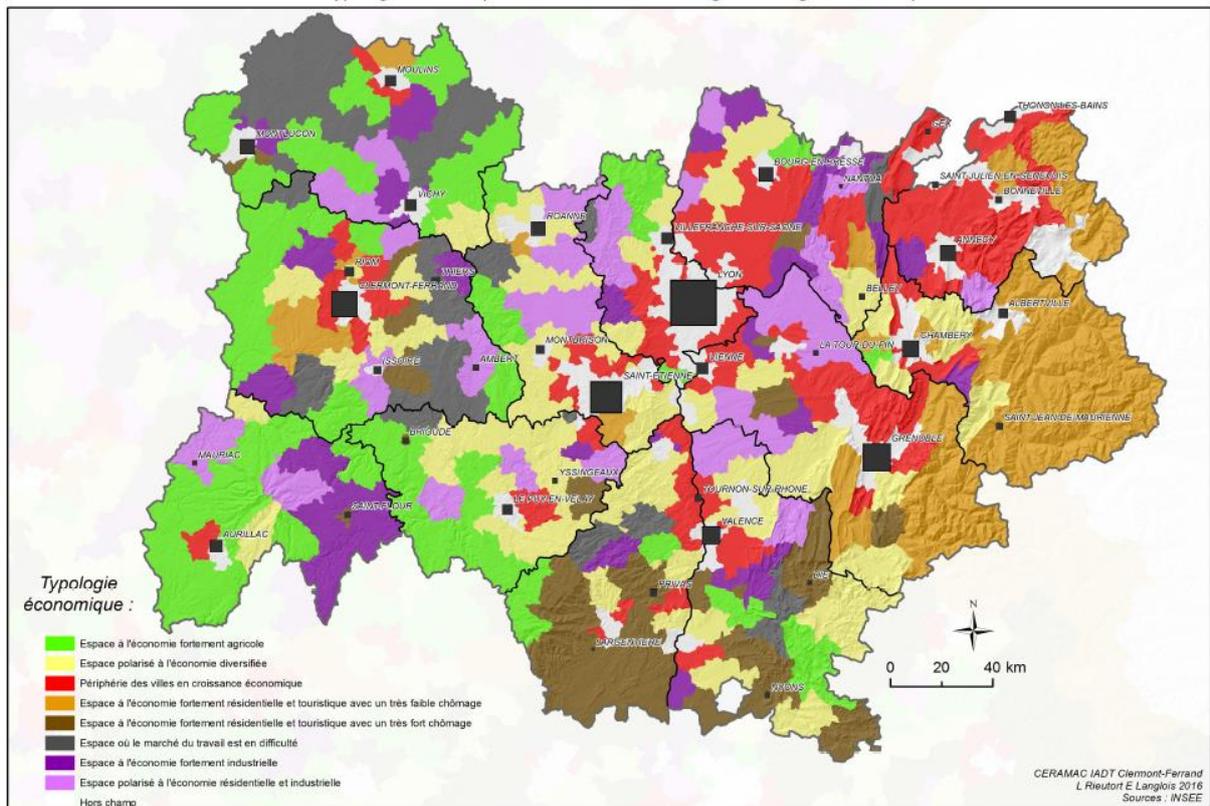
¹ Pour une visualisation cartographique de la part respective des trois secteurs de production en termes d'emploi dans notre région, se reporter aux cartes en annexe.

Evolution du nombre d'emplois au lieu de travail entre 2007 et 2012 hors zone de forte densité (en %) dans la région Auvergne-Rhône-Alpes



L'équilibre de ces trois fonctions amène au final à pouvoir classer les différents territoires régionaux en fonction de leur orientation productive majoritaire. On obtient alors une typologie économique telle que synthétisée dans la carte suivante.

Typologie économique des territoires dans la région Auvergne-Rhône-Alpes



Après cette présentation par les fonctions, il est possible de compléter le portrait régional de nos territoires ruraux en étudiant la démographie régionale.

D. En Auvergne Rhône-Alpes : l'approche par la démographie

La situation en Auvergne Rhône-Alpes peut être décrite de manière différente selon l'échelle à laquelle on place l'observation. Ainsi, selon l'INSEE, et si l'on suit, en encapsulation, un zoom de plus en plus précis sur les territoires régionaux, on s'aperçoit que les approches successives en aires urbaines, puis en bassins de vie avant de finir selon la grille communale de densité, sont complémentaires et montrent, pour chacune, des spécificités particulières de la situation régionale.

De manière plus précise, la « visibilité » et la caractérisation des territoires ruraux régionaux s'en trouvent grandement modifiées. De peu visibles dans une approche par les aires urbaines, ils dévoilent plus largement leur organisation dans celle des bassins de vie avant de se révéler bien plus complètement lorsque l'on considère une approche selon la grille communale de densité. Ce sont ces trois approches qui vont être successivement présentées ici.

1) Auvergne Rhône-Alpes vue par les aires urbaines

Auvergne Rhône-Alpes est le deuxième ensemble régional le plus peuplé après l'Île-de-France¹. Il concentre 12 % de la population française sur 13 % de la superficie métropolitaine. La densité moyenne de population y est de 109 habitants au km², densité légèrement inférieure à celle de la France métropolitaine ou de l'Union européenne.

Elle masque de fortes disparités. Comme on le verra plus loin, la région conjugue en effet de vastes espaces urbains à la densité élevée avec des zones rurales et montagneuses peu ou très peu denses. Auvergne Rhône-Alpes fait ainsi partie des régions françaises les plus urbanisées mais aussi de celles où les territoires ruraux très peu denses occupent le plus d'espace.

Au cours des dernières décennies, sous l'effet de la périurbanisation, les zones à densité élevée se sont fortement étendues. Au centre de la région Auvergne Rhône-Alpes, l'agglomération lyonnaise étend son influence sur un périmètre très large, le long des principaux axes de communication. Un continuum d'agglomérations et de communes à forte densité s'étend sur toutes les vallées du Rhône et de la Saône et à l'est le long de l'A43 jusqu'à Chambéry. De même, l'espace urbain est continu le long de la vallée du Gier jusqu'à Saint-Étienne.

En 2012, trois millions de personnes résident à moins d'une heure en voiture du centre de Lyon, ce qui en fait le plus important bassin de population de France de province à égalité avec celui de Lille.

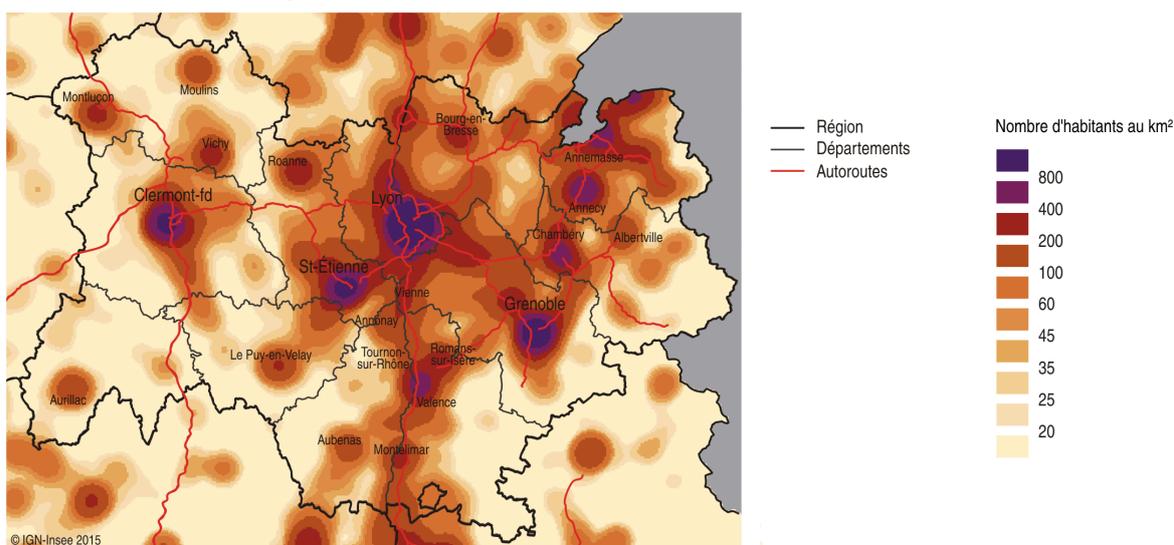
¹ Source : INSEE Flash Rhône-Alpes n° 21, octobre 2015

Le sillon alpin, s'étendant de Grenoble à Genève, est le deuxième espace de forte densité de la région. Ce territoire connaît un développement urbain majeur depuis les années 1980, sous l'impulsion de la métropole genevoise.

Clermont-Ferrand, principale métropole du Massif central, a renforcé son potentiel démographique. Elle se trouve au centre d'un couloir de densification allant de Vichy à Issoire.

Selon la typologie européenne, ce sont deux millions de personnes de la région qui vivent dans les communes caractérisées par une forte densité urbaine, où la densité moyenne est de 3 159 habitants au km². Auvergne Rhône-Alpes fait partie des régions où plus du quart de la population réside dans ce type de communes. Elle se place ainsi derrière l'Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Hauts de France. La concentration urbaine régionale reste toutefois éloignée de celles observées le long de l'arc européen reliant le centre de l'Angleterre, le Benelux, l'Allemagne rhénane, la Suisse et l'Italie du Nord.

Cette approche est reprise dans la carte suivante. On y entrevoit une forte représentation de l'espace urbain.



Source : INSEE Flash Rhône-Alpes n° 21, octobre 2015

Toutefois, pour illustrative qu'elle soit des grandes dynamiques, cette approche centrée sur l'urbain ne peut conduire qu'à une reconnaissance partielle et incomplète du fait rural car l'espace rural y est surtout défini par des relations fonctionnelles avec des espaces urbains.

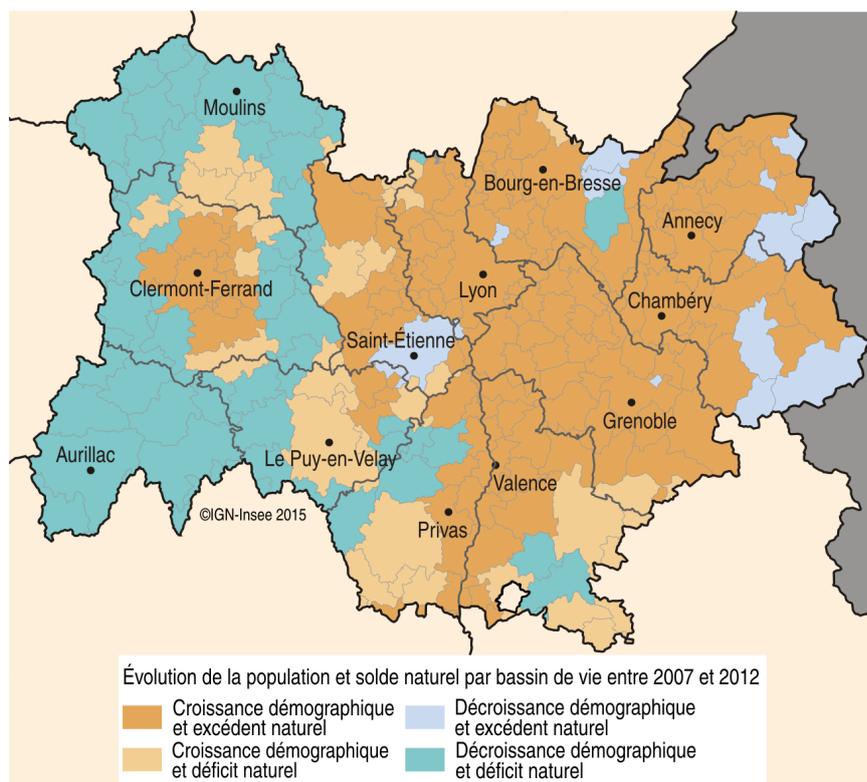
Il faut en passer par une approche plus fine : celle des bassins de vie qui peut permettre de considérer l'ensemble des dynamiques et particulièrement celles des espaces ruraux, irrigués par des bourgs ruraux et des petites villes, définis par des bassins de vie.

2) Auvergne Rhône-Alpes vue par les bassins de vie

Cette échelle des bassins de vie met en évidence d'autres dynamiques.

a) Des disparités démographiques est-ouest

À l'exception des zones sous l'influence des grandes métropoles, la majorité des bassins de vie¹ de l'ouest de la grande région perd des habitants entre 2007 et 2012. C'est le cas d'une large part des bassins de vie auvergnats et de l'ouest de l'Ardèche. Ainsi, la population dans le Cantal diminue en moyenne de 0,2 % par an depuis 2007.



Source : INSEE Analyses Auvergne, n° 16, décembre 2015

Pour une grande partie de ces territoires ainsi que ceux du sud de la région, l'attractivité constitue le seul moteur de la démographie. À l'est, les territoires touchés par une érosion démographique sont plus localisés : bassins de vie montagneux du sud-est de la Savoie (Moyenne et Haute Maurienne), large part du Bugey, bassins de vie de Nyons et de Dieulefit à l'ouest des Baronnies Provençales.

Les bassins de vie englobant les agglomérations de Saint-Étienne, Aurillac, Montluçon et Moulins, bien que centrés sur des grands pôles urbains, ont une population stable ou en légère diminution entre 2007 et 2012.

¹ Source : INSEE Analyses Auvergne, N° 16, décembre 2015

Les bassins de vie constituent les plus petits territoires organisés autour d'un pôle de services, au sein desquels la population a accès aux équipements et services considérés comme les plus courants (services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports, loisirs, culture et transports).

À l'inverse, l'ensemble des bassins de vie du Rhône, de l'Isère, et une large part de ceux s'étendant sur les autres départements rhônalpins gagnent des habitants entre 2007 et 2012. Cette croissance concerne également les territoires plus ruraux du sud de Rhône-Alpes. Ils connaissent un regain démographique modéré lié à l'arrivée de nouveaux habitants. Le Sud-Ardèche profite ainsi du fort dynamisme démographique des départements voisins du Gard et du Vaucluse.

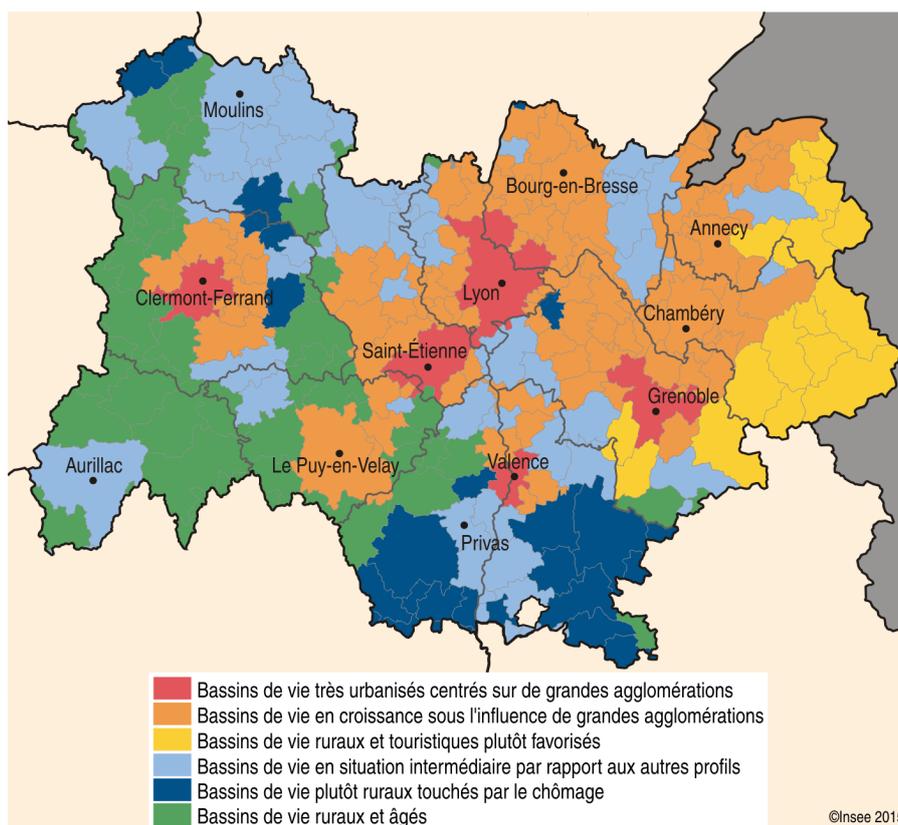
Côté auvergnat, les territoires en croissance se concentrent sur deux zones marquées par l'étalement urbain. Le large couloir de densification polarisé par Clermont-Ferrand, qui s'étend de l'aire urbaine de Vichy à celle de Brioude, gagne des habitants. Il en est de même de la partie de la Haute-Loire sous l'influence de la métropole stéphanoise. Entre 2007 et 2012, la population de ce département augmente ainsi de 0,5 % par an.

La population de l'ex-Auvergne, de l'Ardèche, de la Drôme et de la Loire est relativement âgée sauf le long de la vallée du Rhône et dans la zone d'influence clermontoise. La population y est d'autant plus âgée qu'elle réside dans des bassins de vie éloignés de l'influence des pôles urbains. Ainsi, les bassins de vie cantaliens, excepté ceux d'Aurillac et de Saint-Flour, comptent en moyenne plus de 15 % de 75 ans et plus en 2012, contre 9 % sur l'ensemble de la région. En ex-Rhône-Alpes, le département le plus âgé est l'Ardèche avec 11 % de personnes âgées.

Pour le CESER, une partie du développement de ces territoires ruraux doit se faire autour du développement de services en lien avec l'ensemble de la sphère de la « silver économie » ou « économie des seniors ».

Toutefois, et à l'inverse, les 75 ans et plus ne représentent que 8 % de la population dans l'Ain et dans le Rhône. La part des jeunes, quant à elle, y est sensiblement plus forte. Dans les bassins de vie du nord de l'Isère, 28 % des habitants ont moins de 20 ans contre 24 % en moyenne en Auvergne Rhône-Alpes.

Les caractéristiques des populations des bassins de vie de la région permettent ainsi de dégager six profils de territoire repris dans la carte suivante :



b) A l'ouest et au sud, des territoires ruraux

Les bassins de vie les plus ruraux (en vert sur la carte) se concentrent principalement en Auvergne ainsi que sur le plateau ardéchois : ce sont des territoires de moyenne montagne abritant une population relativement âgée, où la part des agriculteurs dans la population active reste importante. La densité moyenne de population y est très faible : 21 habitants par km² en moyenne par bassin de vie contre 110 sur l'ensemble de la région.

Excepté celui d'Aurillac, tous les bassins de vie cantaliens partagent ce profil, ainsi que ceux situés à l'est et à l'ouest du Puy-de-Dôme. Près de 15 % de la population a plus de 75 ans contre 10 % en Auvergne Rhône-Alpes. Ce sont les bassins de vie ayant subi la plus forte érosion démographique entre 1975 et 1990. La plupart d'entre eux perdent encore des habitants entre 2007 et 2012.

Des bassins de vie plutôt ruraux confrontés à une plus forte fragilité sociale (en bleu foncé sur la carte) se concentrent principalement dans le sud de l'Ardèche et de la Drôme, au nord-ouest de l'Allier ainsi qu'au nord du Livradois-Forez.

Dans ces bassins de vie, le chômage est plus marqué qu'en moyenne régionale. La part de la population couverte par le RSA est également plus importante. Enfin, près de 55 % des foyers fiscaux y sont non imposables, soit 13 points de plus qu'en Auvergne Rhône-Alpes.

Pour le CESER, il est dès lors indispensable de tout mettre en œuvre dans ces territoires pour maintenir et développer les emplois ruraux : toutes les innovations des territoires ruraux avec cette finalité (service de remplacement, groupement d'employeur, coopérative d'activités, télétravail, etc...) doivent être soutenues et encouragées afin de se développer et de servir d'exemples.

c) Dans une large part nord-est et autour de Clermont-Ferrand, des territoires plus dynamiques

La région comprend des bassins de vie très denses et fortement urbanisés centrés sur de grandes agglomérations (en rouge sur la carte) : Lyon, Grenoble, Valence, Clermont-Ferrand et Saint-Étienne. Excepté celui de Saint-Étienne, ces bassins de vie sont en croissance démographique depuis 1975. Ils sont cependant confrontés à un chômage sensible, largement concentré au sein des villes-centres. La part de cadres dans la population active y est nettement plus élevée qu'en moyenne régionale.

Ces agglomérations polarisent de vastes territoires urbains, plutôt jeunes et majoritairement en croissance démographique (en orange). Ceux-ci couvrent une grande partie du Rhône, le nord de l'Isère, l'ouest de la Savoie et de la Haute-Savoie ainsi que le sud de la Loire. Côté auvergnat, ce profil se retrouve en périphérie de Clermont-Ferrand et dans la partie de la Haute-Loire sous l'influence de Saint-Étienne. Ces bassins de vie bénéficient de la forte densification des territoires périurbains amorcée dans les années 1970. Ainsi, sur ces territoires, neuf habitants sur dix, en moyenne, vivent au sein d'un grand pôle urbain ou dans sa couronne.

d) À l'est, une ruralité de montagne portée par le tourisme

L'est de la Savoie et de la Haute-Savoie, ainsi que le massif du Vercors, concentrent des bassins de vie montagneux plutôt favorisés, caractérisés par un tourisme très développé (en jaune sur la carte). La part de résidences secondaires et de meublés touristiques est élevée.

Ces bassins de vie alpins sont cependant largement ruraux, même si les vallées concentrent de plus fortes densités de population. Par ailleurs, ils sont beaucoup moins touchés par le chômage. Ces bassins de vie alpins ont majoritairement gagné des habitants entre 1975 et 1990. Cependant, s'ils apparaissent plus favorisés, l'emploi saisonnier y est largement plus fréquent.

Enfin, des bassins de vie ont des caractéristiques « moyennes » (en bleu ciel sur la carte) par rapport à l'ensemble des profils. Moins éloignés de l'influence des grandes aires urbaines que les territoires ruraux, ils sont plus dispersés sur l'ensemble du territoire régional. Sous l'influence de villes moyennes, parfois préfectures de département, ils sont plus souvent touchés par le chômage. Ainsi, sept bassins de vie sur dix ont un taux de chômage supérieur à la moyenne régionale. Même si ces bassins de vie ont été largement touchés par la désindustrialisation, beaucoup conservent une activité industrielle relativement importante. Ainsi, plus des trois quarts ont une proportion d'ouvriers dans la population active supérieure à la moyenne régionale.

L'analyse par bassins de vie dégage ainsi une caractérisation plus fine de la situation démographique en Auvergne Rhône-Alpes, notamment pour les territoires ruraux qui, bien que polarisés, apparaissent moins exclusivement dépendants des grandes aires urbaines.

Il est alors possible de pousser l'analyse encore un peu plus loin en utilisant une autre approche : celle de la grille communale de densité.

3) Auvergne Rhône-Alpes vue par la grille communale de densité

L'approche par la grille communale de densité de l'INSEE¹ permet de rendre compte de manière renouvelée de la situation des territoires ruraux régionaux et de leurs dynamiques propres.

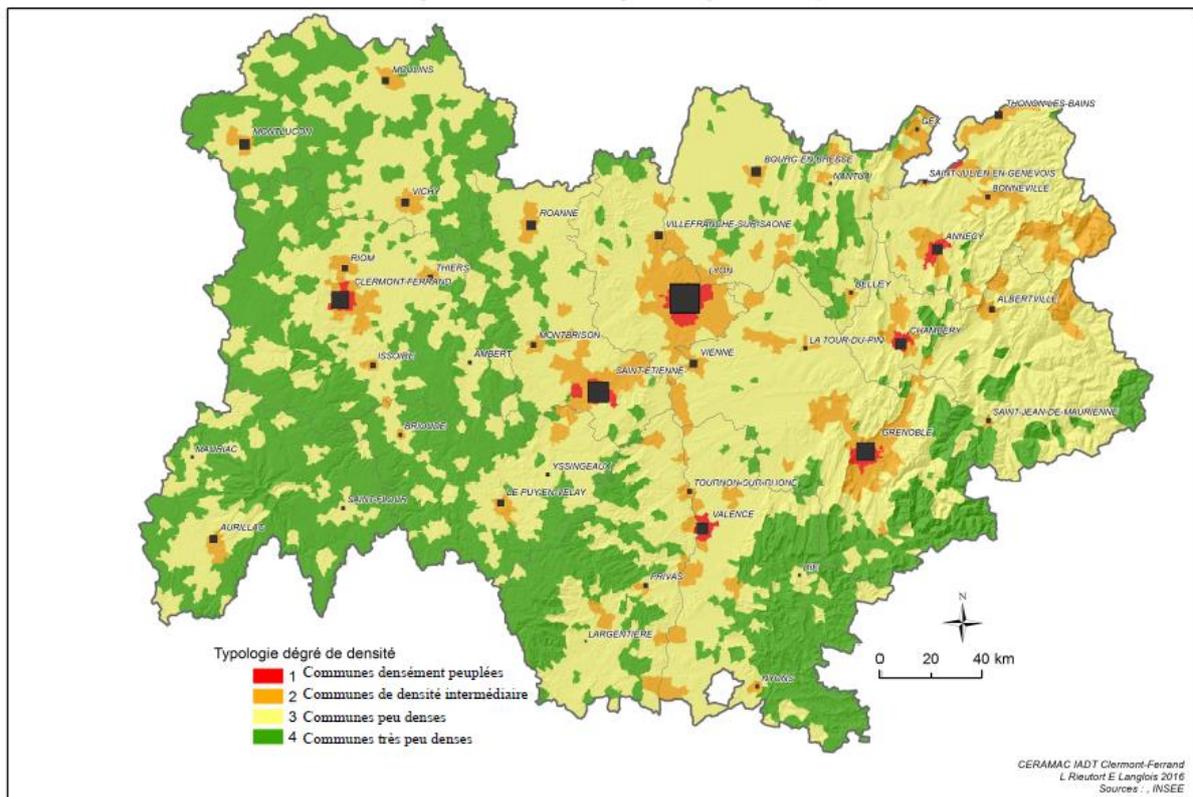
La carte suivante illustre ainsi Auvergne Rhône-Alpes vue à travers cette grille : on peut voir qu'à l'inverse des autres cartes présentées jusqu'ici, elle laisse apparaître une grande majorité du territoire régional comme étant constitué de communes peu denses ou très peu denses.

¹ Source : INSEE Analyses Auvergne-Rhône-Alpes, N° 2, janvier 2016

La grille communale de densité, typologie européenne par degré d'urbanisation, est une classification en trois degrés conçue par la Commission européenne.

L'Insee a ajouté un degré de densité afin de distinguer les espaces « très peu denses ». Pour cela, on utilise des carreaux de 200 m de côté. La typologie de l'Insee complète ainsi la nomenclature européenne pour proposer quatre niveaux de densité au niveau communale :

- si plus de la moitié de la population d'une commune vit dans un carreau dense, la commune est classée dans la catégorie « dense » ;
- si le cas précédent n'est pas vérifié et que plus de la moitié de la population d'une commune vit dans un carreau dense ou de densité intermédiaire, la commune est classée dans la catégorie « densité intermédiaire » ;
- si plus de la moitié de la population d'une commune vit dans un carreau très peu dense, la commune est classée dans la catégorie « très peu dense » ;
- si la commune ne correspond à aucun des cas précédemment cités, alors elle est classée dans la catégorie « peu dense ».



Les évolutions démographiques régionales figurant ci-dessous permettent de caractériser les dynamiques propres aux différents groupes de zones (denses + de densité intermédiaire / peu denses et très peu denses).

	Superficie (en %)	Population 2013 (en %)	Evolution de la population (1999-2008) en % par an	Evolution de la population (2008-2013) en % par an	Evolution liée au solde migratoire (1999-2008) en % par an	Evolution liée au solde migratoire (2008-2013) en % par an	Nombre d'actifs occupés ¹ 2013 (en %)	Evolution de l'emploi au lieu de travail (1999-2008) en % par an	Evolution de l'emploi au lieu de travail (2008-2013) en % par an
Zones densément peuplées ou de densité intermédiaire	9,5	62,6	+ 0,52	+ 0,71	-0,03	+ 0,13	60,5	+ 0,14	+0,01
Zones peu denses	55,3	33,8	+ 1,41	+ 1,03	+ 1,12	+ 0,75	35,9	+ 1,41	+ 0,41
Zones très peu denses	35,2	3,6	+ 0,55	+ 0,29	+0,78	+ 0,44	3,5	+ 1,00	-0,27
Zones peu denses et très peu denses	90,5	37,4	+ 1,32	+ 0,96	+ 1,09	+ 0,72	39,5	+ 1,37	+ 0,35

Plusieurs idées sont à retenir de l'application de cette nouvelle grille de densité :

¹ Le nombre d'actifs occupés (ou population active ayant un emploi) correspond aux emplois au lieu de résidence.

1. Les communes peu ou très peu denses couvrent plus des neuf dixièmes de notre région Auvergne-Rhône-Alpes et rassemblent en leur sein 37,4 % de la population en 2013 (soit un peu plus que les 35,4 % à l'échelle de la France métropolitaine). En d'autres termes, l'espace rural est dominant en surface pour Auvergne-Rhône-Alpes ; il est loin d'être marginal sur le plan démographique et constitue un enjeu fort de cohésion territoriale même si les zones urbaines densément peuplées ou de densité intermédiaire, concentrent 62,6 % de la population et 60,5 % des actifs occupés ; négliger ces ruralités conduirait à laisser de côté de vastes espaces et des populations qui ressentent une forme d'oubli, sinon d'abandon ;

2. Si les communes très peu denses, appartenant à l'espace « hyper-rural » ne « pèsent » que pour 3,6% de la population (280 000 habitants) et 4 % des emplois régionaux, les aires peu denses réunissent un tiers de la population et près de 36 % des actifs occupés, ce qui est loin d'être négligeable dans le développement économique de la Région, dans la vie locale et l'aménagement du territoire. Le taux d'actifs élevé dans ces ruralités vient aussi confirmer le dynamisme de ces espaces pour Auvergne-Rhône-Alpes ;

3. En termes de dynamiques démographiques justement, les zones de faible densité confirment leur forte attractivité puisqu'elles décrochent les taux de croissance les plus élevés, toujours supérieurs aux espaces densément peuplés, que ce soit sur la période 1999-2008 (+ 1,3 %/an pour les communes peu denses ou très peu denses contre seulement + 0,52 pour les zones urbaines), ou sur celle, moins favorable, de 2008-2013 (+ 0,96 %/an pour ces ruralités contre + 0,71 %/an pour les communes denses). Cette croissance est fondamentalement liée à l'attractivité migratoire qui touche les zones du périurbain ou du rural « éloigné » (+ 1 %/an entre 1999 et 2008 contre – 0,03 % dans les zones denses sur la même période) et ce, malgré le fort ralentissement observé depuis la crise de 2008.

Ce bilan migratoire favorable est à la fois le résultat de moindres départs des campagnes mais surtout de l'installation de nouveaux habitants aux profils sociologiques diversifiés, attirés à la fois par des facteurs économiques (les prix inférieurs du foncier ou de l'accès au logement) et par les « aménités », la qualité de vie, de ces zones peu denses.

Dans ces conditions, si des taux de croissance élevés sont souvent observés en proximité spatiale des agglomérations, des zones rurales plus isolées ou marquées par des dynamiques de développement local spécifiques sont aussi concernées. Certes, cette population rurale reste plus âgée et avec des catégories socioprofessionnelles « populaires » surreprésentées (agriculteurs, ouvriers, employés), parfois du fait des arrivées de nouveaux résidents en situation précaire.

Mais, dans les tendances émergentes, on repère aussi des flux de cadres et professions intermédiaires ainsi qu'une augmentation de la part des bacheliers et des diplômés du supérieur. Même si le départ des jeunes en formation ou en recherche d'un premier emploi caractérise toujours fortement les ruralités, les zones peu denses attirent aussi des ménages actifs avec enfants, augmentant symétriquement le poids relatif de la population âgée dans l'urbain dense.

On notera enfin et plus spécifiquement, que la croissance et l'attractivité des zones très peu denses sont nettement ralenties depuis 2008, ce qui doit attirer l'attention des décideurs pour ne pas laisser « décrocher » ce type d'espace ;

4. Sur le plan économique et social, l'évolution de l'emploi est parallèle car la croissance de la population dans les espaces peu denses a logiquement un impact sur le nombre d'actifs qui s'accroît en profitant de la redistribution des activités de production, d'une part, mais surtout de la montée en puissance des activités attachées à la demande locale des résidents ou touristes, d'autre part. Cette économie dite résidentielle ou présenteielle connaît une croissance marquée dans les zones peu denses, périurbaines mais aussi plus éloignées.

De fait, et même si on note une évolution géographique contrastée de l'emploi, les taux de croissance des actifs occupés (au lieu de résidence) sont nettement supérieurs dans le peu dense ou le très peu dense (+1,4 % entre 1999 et 2008) par rapport aux zones urbaines qui enregistrent des taux médiocres (+ 0,14 % dans les communes densément peuplées ou de densité intermédiaire sur la même période). Certes, depuis 2008, la contraction de l'emploi frappe à la fois les zones denses (devenues stagnantes : + 0,01 %/an) et très peu denses (-0,35 %), seules les communes peu denses tirant leur épingle du jeu avec un très léger accroissement (+ 0,41 %/an).

Ainsi, contrairement à une idée reçue, et malgré leur poids évidemment très important, ce ne sont pas les cœurs métropolitains qui assurent aujourd'hui la croissance de l'emploi dans notre région mais bien leur « arrière-pays » plus ou moins proche.

En réalité, ces zones à faible densité connaissent des marges de croissance plus importantes que les zones très denses où les « économies d'agglomération » jouent à plein mais où les investissements en capital humain, financier ou technologique deviennent extrêmement coûteux.

Au contraire par leur disponibilité en foncier, par leur attractivité migratoire et par l'absence des surcoûts liés aux congestions urbaines, les ruralités offrent des potentiels importants à condition de développer une économie à base productive (agriculture, forêt, artisanat et industrie) en complémentarité de l'économie résidentielle.

Pour le CESER, cette vision renouvelée permet alors de dégager trois conclusions :

L'opposition entre métropoles, agglomérations urbaines et zones rurales est stérile car les dynamiques actuelles montrent surtout l'importance de la relation entre les deux types d'espace, le rôle clé des logiques de réseaux et d'interdépendances ;

Les zones peu denses constituent un « espace-atout » pour l'économie et le développement de la région Auvergne-Rhône-Alpes à condition d'accompagner leur développement et de gérer durablement leur croissance (gestion du foncier ou des mobilités ; ingénierie de projets et investissements ; choix de gouvernance) ;

Même si elles ne rassemblent que moins de 4 % de la population de la Région, les zones hyper-rurales, de très faible densité, couvrent 35 % de son espace ; leurs dynamiques contrastées (attractivité migratoire mais pertes d'actifs depuis 2008) exigent une politique publique ciblée d'accompagnement et de soutien.

* * * * *

En conclusion à cette première partie de « définition cadrage », on voit que les ruralités se recomposent rapidement¹. Les évolutions démographiques – entre accumulation, dépeuplement et nouvelles attractivités rurales selon les lieux –, la diversification des sociétés de plus en plus mobiles, le développement de nouveaux modes d'habiter, la réorganisation des fonctions (productives mais aussi résidentielles, de loisirs ou de « nature ») et des formes de gouvernance, conduisent à une formidable diversité géographique.

Cette diversité est notre richesse.

¹ Source : RIEUTORT L. , « Du rural aux nouvelles ruralités », Revue internationale d'éducation de Sèvres, 2012, pp. 43-52

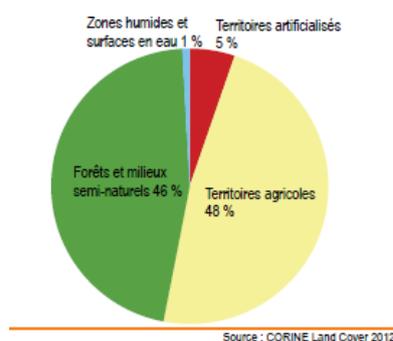
II. La place particulière et structurante de l'agriculture et de la forêt en Auvergne Rhône-Alpes

Auvergne-Rhône-Alpes est une région marquée par ses montagnes et leurs corollaires, à savoir un climat riche de contrastes et des surfaces importantes en prairies et forêts. Grâce aux terroirs variés dont elle est dotée, elle se caractérise par la diversité de ses productions agricoles - végétales comme animales -, qui font l'objet de nombreuses démarches de valorisation. Elle occupe la deuxième place en termes de surface en agriculture biologique, la troisième en nombre d'exploitations sous signe d'identification de la qualité et de l'origine et la deuxième en nombre d'exploitations commercialisant en circuits courts¹.

Si ces excellents résultats ont pu être obtenus, c'est que notre région possède encore de vastes espaces naturels ou semi-naturels, parfois bien plus étendus que ce que l'on pourrait imaginer au premier abord.

A. Un espace régional agricole, forestier et semi-naturel à près de 94% !

La région Auvergne Rhône-Alpes compte 3,3 millions d'ha de surfaces agricoles soit 48 % du territoire régional ; 3,2 millions d'ha de forêts et milieux semi-naturels² (46 % du territoire régional) ; 370 000 ha de surfaces artificialisées (5,2 % du territoire régional) et 60 000 ha de surfaces en eau et zones humides (1 % du territoire régional).

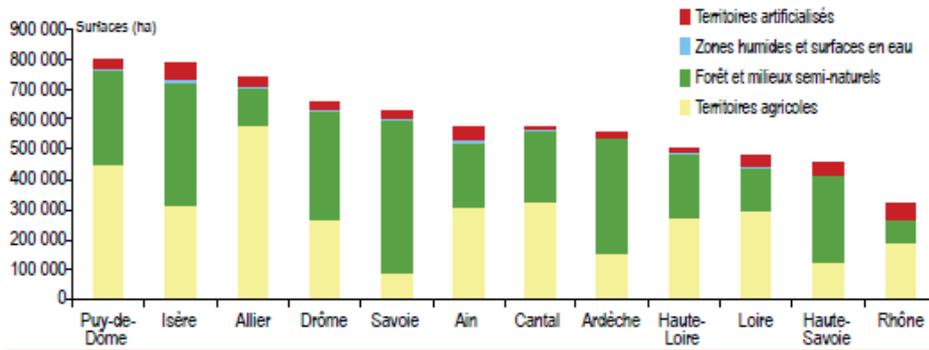


in Agreste Auvergne Rhône-Alpes Références n°1 janvier 2016, « Agriculture, agroalimentaire et forêt d'Auvergne-Rhône-Alpes », p.12

La région est ainsi partagée à parts quasi-égales entre terrains agricoles, forêts et milieux semi-naturels avec toutefois une grande variabilité selon les départements illustrée par le graphique et le tableau suivants :

¹ Source : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, « Agriculture, agroalimentaire et forêt d'Auvergne-Rhône-Alpes : Panorama en chiffres et en cartes, 2016 », p.4 et audition du Directeur Régional de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt Auvergne-Rhône-Alpes,

² Selon le Museum National d'Histoire Naturelle, un milieu semi-naturel réunit les conditions physiques et biologiques nécessaires à l'existence d'une espèce ou d'un groupe d'espèces animales ou végétales (ex : cours d'eau utilisé pour la navigation, littoral aménagé, forêt exploitée...).



Source : CORINE Land Cover 2012

in Agreste Auvergne

Rhône-Alpes Références n°1 janvier 2016, « Agriculture, agroalimentaire et forêt d'Auvergne-Rhône-Alpes », p.12

L'occupation du sol		Ain	Allier	Ardèche	Cantal	Drôme	Isère	Loire	Haute-Loire	Puy-de-Dôme	Rhône*	Savoie	Haute-Savoie	Auvergne-Rhône-Alpes
Occupation du sol (ha)	Terroires artificialisés	41 178	24 345	15 135	8 394	23 565	56 197	34 396	11 944	33 162	57 134	23 438	41 400	370 287
	Terroires agricoles	310 724	582 974	154 929	331 199	266 868	317 816	297 070	274 972	451 658	191 084	88 099	124 467	3 391 861
	Forêts et milieux semi-naturels	207 690	124 940	383 259	233 236	361 447	404 689	143 510	212 225	313 108	73 980	506 020	289 504	3 253 608
	Zones humides et surfaces en eau	17 911	4 272	2 708	3 880	3 526	8 043	4 683	624	2 206	3 097	8 569	4 360	63 878
Occupation du sol (%)	Terroires artificialisés	7	3	3	1	4	7	7	2	4	18	4	9	5
	Terroires agricoles	54	79	28	57	41	40	62	55	56	59	14	27	48
	Forêts et milieux semi-naturels	36	17	69	40	55	51	30	42	39	23	81	63	46
	Zones humides et surfaces en eau	3,1	0,6	0,5	0,7	0,5	1,0	1,0	0,1	0,3	1,0	1,4	0,9	0,9

Source : IGN - CORINE Land Cover 2012

in Agreste

Auvergne Rhône-Alpes Références n°1 janvier 2016, « Agriculture, agroalimentaire et forêt d'Auvergne-Rhône-Alpes », p.11

Ainsi, par exemple, près de 80 % de l'Allier sont couverts par des terres agricoles, autant que la Savoie par de la forêt et des milieux semi-naturels. Le Rhône compte 17 % de surfaces artificialisées, le Cantal 1,5 %. L'Ain possède plus de 3 % de zones humides et surfaces en eau sur son territoire.

1) L'agriculture

Spatialement, l'agriculture est sans doute le seul secteur d'activité présent dans la quasi-totalité des communes rurales de la région. Elle contribue à une gestion équilibrée du territoire et au maintien de paysages ouverts. Seuls quelques secteurs de haute-montagne ou fortement boisés en sont peu pourvus. 116 000 actifs agricoles permanents (42 000 en ex-Auvergne et 74 000 en ex-Rhône-Alpes) ont été recensés en 2010.

Le travail saisonnier agricole représente en outre 9 570 ETP, dont 89 % en ex-Rhône-Alpes¹.

La main d'œuvre reste en majorité familiale. Les chefs d'exploitation et leurs associés concentrent 65 % du travail total. Le salariat permanent agricole se développe, tandis que le travail saisonnier est stable. Le salariat est plus important en cultures permanentes, en maraîchage-horticulture et dans une moindre mesure en grandes cultures : il est donc plus fréquent en plaine qu'en montagne et en ex-Rhône-Alpes qu'en ex-Auvergne.

¹ Source : Agreste : « L'agriculture, l'agroalimentaire, la forêt, l'enseignement agricole en Auvergne Rhône-Alpes » DRAAF, mai 2015, p4.

Entre 2000 et 2010, le nombre d'exploitations régionales a chuté de 28 %, tandis que la surface moyenne des exploitations progressait de 10 ha. Cette dernière reste cependant inférieure à la moyenne nationale : 46 hectares contre 55¹.

Le CESER estime que, sur les exploitations en activité, il devient alors nécessaire de financer la formation continue des démarches de réflexion stratégique ainsi que de gestion pour piloter l'exploitation en contexte incertain et en accélération.

Le revenu des exploitations, dont les variations annuelles sont importantes du fait de la volatilité des prix, suit deux courbes quasi parallèles en Auvergne et Rhône-Alpes, constamment inférieures à la moyenne nationale. L'écart entre la moyenne régionale Auvergne Rhône-Alpes et la moyenne française est de 30 %.

Les compensations européennes représentent de l'ordre de 150 % du résultat net d'entreprise agricole. Avec des exploitations de petite taille, situées en majorité en zones défavorisées et dotées de DPB faibles, Auvergne Rhône-Alpes figure parmi les principales bénéficiaires de la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC).

Les aides surfaciques (1^{er} pilier et Indemnité Compensatrice de Handicaps Naturels-ICHN) devraient progresser de 17 % d'ici 2019². Ce soutien accru, principalement dirigé vers la montagne et l'élevage permet un équilibre des territoires et la sauvegarde d'un équilibre alimentaire.

Pour le CESER, si l'on veut sécuriser l'horizon économique des exploitants, cela doit passer par le développement d'une forte politique régionale « Montagne » visant à soutenir l'économie agricole dans des territoires difficiles, notamment à travers la compensation de handicap.

Toutefois, confrontés à la concurrence de systèmes plus intensifs et à des coûts de production élevés en montagne, les agriculteurs régionaux cherchent alors à valoriser leurs produits. Cette démarche est plus fréquente en ex-Rhône-Alpes, favorisée par le potentiel local de consommation et la variété des produits. En nombre d'exploitations concernées, hors vin, la région est leader national pour les signes officiels de qualité, deuxième pour l'agriculture biologique et la commercialisation en circuits courts.

¹ Elle est moindre en ex-Rhône-Alpes (37 ha) qu'en ex-Auvergne (61 ha), ce qui s'explique en partie par l'importance en ex-Rhône-Alpes des cultures permanentes, moins gourmandes en foncier. Mais la dimension économique des exploitations ex-rhônealpines est également plus faible : la proportion de petites exploitations est de 45 % en ex-Rhône-Alpes, contre 39 % en ex-Auvergne.

² Source : Agreste *ibid*.

Sur les 1 000 signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine, autres que l'agriculture biologique, gérés par l'INAO (AOP, IGP, Label rouge), plus de 150 concernent la région. Les produits sont très variés : fromages, fruits, viandes, volailles... Les AOP fromagères ont une importance et une notoriété particulières : Reblochon, Saint-Nectaire, et toutes les autres, représentent 23 AOP sur les 50 répertoriées en France et près de 40 % des productions fromagères nationales sous AOP. 73 % des vins régionaux sont sous AOP.

L'agriculture biologique engage 5 % des exploitations : leur nombre a doublé en 10 ans et, avec 338 nouvelles notifications en 2015 (soit + 8 % de producteurs bio/année précédente), l'agriculture biologique poursuit sa croissance en Auvergne-Rhône-Alpes. La Drôme est de loin le premier département français pour le bio. Les mentions valorisantes telles que « montagne » ou « fermier » et autres démarches de qualité contribuent également à la valorisation des produits agricoles régionaux.

Les circuits courts sont pratiqués par 23 % des exploitations¹. Pour plus de 50 % d'entre elles, ils permettent de générer plus de la moitié du chiffre d'affaires.

Il existe un lien majeur entre agriculteurs et industrie agroalimentaire par des filières agro-industrielles de proximité alliant qualité et régularité des productions avec création de débouchés suffisamment larges pour valoriser une quantité significative de productions locales. Ce modèle nommé : « circuits courts industriels de qualité » assure notamment aux agriculteurs un débouché quantitatif et rémunérateur qui contribue à leur performance économique et renforce par conséquent leur capacité d'adaptation à des méthodes culturales et environnementales innovantes.

Plus largement, pour le CESER, il faut soutenir toutes les actions visant à la mise en œuvre de systèmes bas intrants et/ou recourant à l'agriculture numérique sous toutes ses formes pour accroître la production tout en tendant vers la réduction des intrants (énergie, matières premières).

Il est nécessaire également de financer l'action collective et la formation de collectifs qui s'engagent dans des démarches partenariales multi parties-prenantes visant à porter des projets collaboratifs répondant aux enjeux du territoire (enjeux environnementaux et/ou économiques).

Cela implique de :

- **Financer la formation des accompagnateurs de la mise en œuvre de démarche de management stratégique ;**
- **Aider la constitution des sociétés coopératives d'intérêts agricole et territorial et d'innovation sociale.**

Enfin, de manière plus globale, la notion de contractualisation est indispensable au développement et à la santé de l'agriculture régionale. Cette contractualisation, gage de sécurité doit être aussi bien effectuée avec les entreprises qu'avec les interlocuteurs publics.

¹ 10 % en ex-Auvergne, 30 % en ex-Rhône-Alpes.

A l'interface des activités de production agricole, de transformation et de distribution agroalimentaire, les coopératives d'Auvergne Rhône Alpes sont idéalement placées pour répondre aux attentes du consommateur en termes de traçabilité, de transparence, de sécurité et de qualité des produits. Elles représentent 40% de l'agroalimentaire, une marque sur trois. Elles cherchent de nouveaux relais de croissance pour consolider l'économie de proximité.

En conciliant l'organisation de l'amont et de l'aval des filières, les coopératives ont une place privilégiée dans la structuration des filières sous signes de qualité, qui concerne près d'une exploitation sur quatre. En structurant les filières agroalimentaires, elles fixent sur leurs territoires des activités de première ou de seconde transformation, porteuses de valeur ajoutée et d'emplois directs et induits. En Auvergne-Rhône Alpes existent environ 300 coopératives ; elles représentent trois agriculteurs sur quatre, et 16 000 salariés, souvent le 1^{er} employeur économique en zone rurale.

Pour le CESER, le modèle coopératif au sens large est une des directions de développement agricole à encourager permettant de garder la valeur sur le territoire (les coopératives agricoles sont non délocalisables et non « opéables ».)

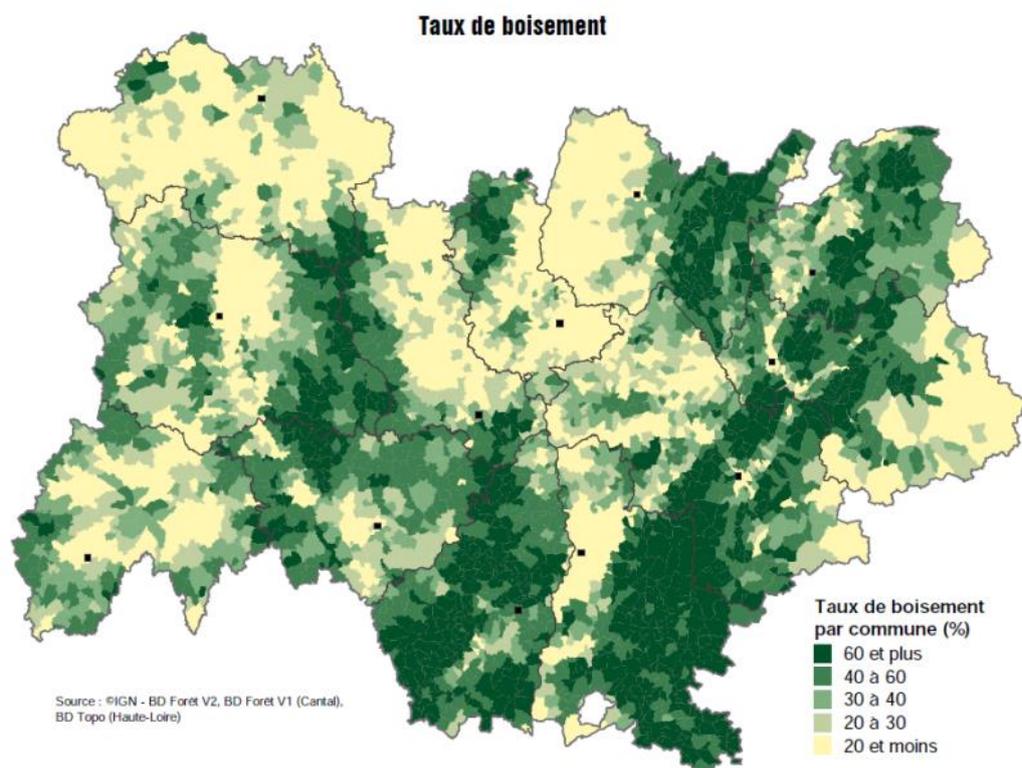
Dans la région, ce modèle possède un fleuron avec la coopérative Limagrain. Comme le note Pierre-Yves Gomez, Professeur à l'EM de Lyon, « *La réussite économique de Limagrain illustre le fait que la croissance internationale d'une entreprise n'est pas incompatible avec le projet de développement d'un territoire, sous réserve que son système de gouvernance maintienne la fidélité à l'enracinement local. L'ancrage de la coopérative assure même à cette gouvernance une vertu qui pourrait expliquer son succès : chaque administrateur demeure un paysan, qui travaille pour produire dans sa propre exploitation.*

La connaissance intime du travail réel de l'agriculteur (qui est aussi celui des clients du groupe) lui donne une lucidité et une compétence précieuses quand il a à évaluer les opportunités et à décider les options stratégiques dans les conseils d'administration. »¹.

2) La forêt

En ce qui concerne la forêt, autre grande composante de l'espace régional, elle se place au troisième rang des forêts de métropole. Couvrant environ 2,5 millions d'hectares, soit 36 % du territoire, la forêt est le premier mode d'occupation du sol régional, devancée néanmoins par l'agriculture dans la partie auvergnate. Assise sur une géologie variée, située au carrefour des influences climatiques océanique, continentale et méditerranéenne, très étagée en altitude, elle révèle une large gamme de stations forestières et des peuplements diversifiés.

¹ « Une multinationale au service de son territoire », Le Monde du 11 mai 2017.



Les feuillus couvrent plus de surface que les conifères, contrairement à l'idée préconçue d'une forêt de montagne. Mais les résineux représentent un volume de bois supérieur aux feuillus et fournissent l'essentiel de la récolte de bois d'œuvre.

Avec environ 5 millions de m³ par an (hors bois de chauffage autoconsommé), la récolte régionale est la troisième de France métropolitaine. Elle se compose pour les trois quarts de bois d'œuvre, produisant principalement des sciages résineux : sapin, épicéa, douglas. Le quart restant se partage entre le bois d'industrie, dont la récolte est stable, et le bois-énergie, en forte progression dans les deux régions.

Depuis 2005, la récolte de bois d'œuvre en ex-Auvergne a progressé de 25 % ; elle égale désormais, malgré une surface presque deux fois moindre, la récolte rhônalpine restée stable. Ex-Rhône-Alpes compte en effet des surfaces peu productives (Drôme, Ardèche) et elle est confrontée, plus encore que sa voisine auvergnate, aux difficultés d'exploitation des forêts de montagne.

a) La forêt régionale privée

La forêt régionale est détenue à 80 % par des propriétaires privés. Le morcellement, faiblesse majeure de la forêt française, sévit ici plus qu'ailleurs : plus de 600 000 propriétaires se partagent la forêt régionale, dont 400 000 possèdent moins d'un hectare.

Auvergne-Rhône-Alpes détient ainsi le record peu enviable de la plus petite surface moyenne par propriétaire. Ce handicap structurel est en partie compensé par une productivité souvent élevée.

Un certain nombre d'outils de regroupement de petites parcelles privées de bois et forêt ont été développés avec succès. **Pour le CESER, il s'agit aujourd'hui de continuer à soutenir ces démarches, à les amplifier et à les étendre à l'ensemble des territoires de la Région, et en particulier les GIEFF (Groupements d'Intérêt Economique et Ecologique Forestiers) ainsi que la plateforme d'échange internet « Bois d'Auvergne ».**

Celle-ci devra, outre changer de nom bien entendu, évoluer vers encore plus de services pour mettre en relation les propriétaires privés et les professionnels de la région.

Dans le même esprit, l'outil « SYLV'ACCTES »¹ co-construit par le public et le privé en Rhône-Alpes, est un outil très performant qu'il est nécessaire de finaliser au plus vite à l'échelle de l'ensemble d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Enfin, quelque soit la situation, l'imbrication des propriétés nécessite de développer le partenariat de public et privé.

b) La forêt régionale publique

La forêt publique, gérée par l'Office National des Forêts, se compose pour les trois quarts de forêts communales (voire sectionales en Auvergne) et pour un quart seulement de forêts domaniales, parmi lesquelles figurent des forêts d'exception (Tronçais) ou emblématiques (Grande Chartreuse).

¹ Ce fonds public-privé permet de capter des financements pour la séquestration carbone (où le carbone est capté en forêt dans le bois lui-même), le stockage carbone (utilisation des matériaux bois) ou la substitution carbone. Il travaille à partir d'un Projet Sylvicole Territorial (PST) établi par les acteurs du territoire. La contractualisation entre Sylv'ACCTES et une ou plusieurs communautés de communes à travers le PST permet à tous les propriétaires forestiers éligibles du territoire concerné de bénéficier des aides à l'investissement de Sylv'ACCTES.

Pour le foncier forestier public, le CESER remarque qu'il conviendrait de diffuser plus largement et d'accélérer l'utilisation des outils législatifs qui permettent depuis la dernière LMA de 2014 de lancer des programmes de regroupement et de valorisation des parcelles non encore gérées en faveur des collectivités, ainsi que les procédures d'attribution des biens vacants et sans maîtres. Ces outils sont encore trop peu utilisés alors qu'ils pourraient produire de grands effets.

La récolte (2 m³ par hectare et par an, hors bois de chauffage autoconsommé) reste très inférieure à la production naturelle (6,2 m³ par hectare et par an selon l'inventaire forestier national) : il existe donc des marges de progression, en particulier pour la récolte et la valorisation des feuillus. La région compte plus de 900 entreprises d'exploitation forestière et scieries (premier rang national). Nombre d'entre elles sont petites, surtout en Rhône-Alpes : elles maintiennent une activité en milieu rural, mais pèsent peu sur la production totale, concentrée sur quelques dizaines d'entreprises.

Dans l'optique d'une mise en production active, cela devrait amener à mobiliser plus de bois.

Pour que cette mobilisation réussisse, **le CESER estime qu'il faut créer plus de dessertes, au-delà de 60 kms/an.** Aujourd'hui, 50 % des massifs ne sont pas desservis et ne peuvent donc être exploités.

Il faut également et développer l'outil câble. Il n'y a presque plus d'exploitants par câbles en ex-Rhône-Alpes (il faut faire appel à des prestataires étrangers) alors qu'il en existe encore en ex-Auvergne. Une innovation intéressante pourrait éventuellement se dupliquer : celle du câble avec ballon captif (étude en cours dans les Savoie ; une première maquette devrait être disponible en 2018).

Il faut également parvenir à une mise en production des propriétés publiques (collectivités) non gérées ; un diagnostic de 100 000 ha en Rhône-Alpes sur les 700 000 potentiellement disponibles sera mené, par SIG et sur le terrain, avec pour objectif de retenir 30 000 ha exploités en 3 ans ce qui pourrait amener 100 000 m³ supplémentaires.

Le diagnostic de ces propriétés publiques non gérées, qui bénéficie d'un financement ADEME en Rhône-Alpes doit être étendu à l'Auvergne, car le potentiel est là !

Mais mobiliser plus de bois n'est pas tout : il faut également sécuriser l'activité à l'aval, notamment celle des scieurs.

Il est ainsi nécessaire de développer des contrats d'approvisionnements pour les bois façonnés à destination de l'aval car ceux-ci permettent de sécuriser l'activité. Autre avantage : le scieur devrait à l'avenir pouvoir se préoccuper préférentiellement de la commercialisation de sa production et de la valeur ajoutée au produit plutôt que de son approvisionnement.

Le CESER plaide ainsi pour qu'une aide au financement des bois hivernaux au stockage doit puisse être apportée ; les collectivités pourraient abonder ce fonds (avec éventuelles contreparties consistant pour les scieurs à s'approvisionner localement dans ces collectivités).

B. La question du foncier agricole et forestier en Auvergne Rhône-Alpes

Entre 1990 et 2012, plus de 37 000 ha de surfaces agricoles et plus de 25 000 ha de surfaces de forêt et milieux semi-naturels ont disparu en Auvergne Rhône-Alpes au profit des territoires artificialisés qui sont passés de 4,3 % à 5,2 % du territoire de la région (en France, la progression est de 4,6 à 5,5 %).

Tout comme en Auvergne Rhône-Alpes, l'artificialisation de 85 000 hectares par an en France s'opère essentiellement sur les terres agricoles les plus productives et sans vision d'ensemble ; c'est un problème majeur. A tel point que la France est le pays européen qui « consomme » le plus d'espace par habitant.

En Auvergne Rhône-Alpes comme ailleurs, à cause de l'accueil des populations nouvelles, de la mise en place de zones industrielles ou artisanales, et des grandes infrastructures les accompagnant, ce sont souvent les meilleures terres et les plus accessibles qui sont consommées en premier.

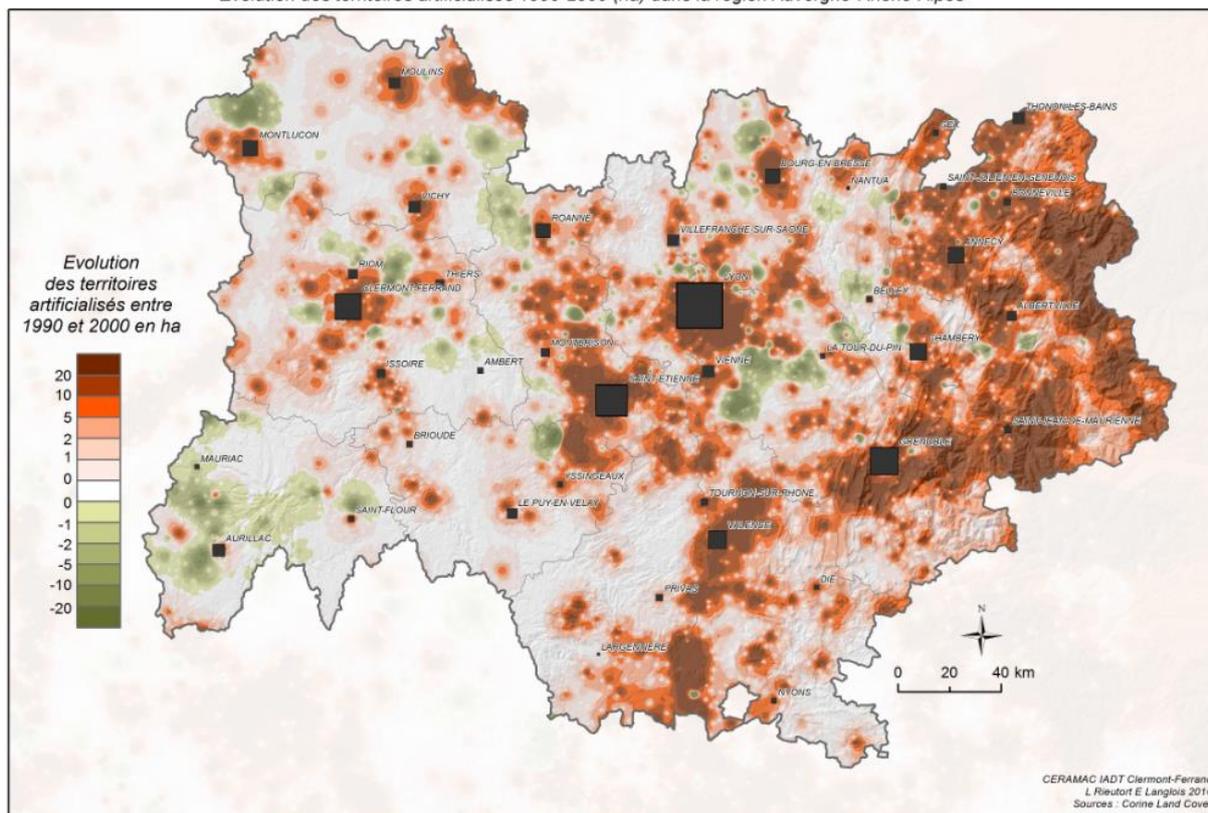
Le CESER pense à ce sujet qu'il nous faut veiller à éviter d'accroître la pression sur le foncier agricole du fait de la compensation environnementale, suite à la consommation des espaces à enjeux.

Lorsque la consommation foncière n'a pu être évitée, il est nécessaire d'innover par des politiques de compensation et d'accompagnement pour consolider l'économie agricole et forestière locale

Statistique intéressante et illustrative : en ex-Auvergne, on « consomme » entre huit et neuf fois plus d'espace agricole par nouvel habitant qu'en ex-Rhône-Alpes : 4 300 m² d'espace agricole consommé pour 1 nouvel habitant en ex-Auvergne contre 500 m² en ex-Rhône-Alpes¹. Prix et disponibilité ne sont sans doute pas étrangers à cette différence de « consommation ».

La carte suivante permet de rendre compte de cette artificialisation de sols pendant la décennie 1990-2000.

¹ Chiffres fournis lors de son audition par Monsieur Thierry BOULLEAU, ex-directeur de la SAFER Auvergne, aujourd'hui directeur de la SAFER Auvergne-Rhône-Alpes.



1) Une artificialisation du territoire contrainte mais réelle

Comme indiqué précédemment, et même s'ils sont relativement faibles en volume, les espaces artificialisés s'étendent régulièrement¹. En 2012, ils représentent précisément 5,23 % de la superficie du territoire, contre 5,08 % en 2006. Cette progression est dans la moyenne française (+ 0,15 point), mais plus faible qu'en Île-de-France ou dans les Pays de la Loire (+ 0,28 point). Dans la région, la part des espaces réellement artificialisables est en effet limitée par la présence des reliefs de montagne.

Chaque année, la surface artificialisée régionale a ainsi augmenté de 1 300 ha par an, soit environ la superficie moyenne d'une commune française. Transformant les paysages et repoussant les espaces naturels et agricoles, ce processus d'artificialisation peut entraîner, entre autres, une problématique de ruissellement des eaux et des conflits d'usage.

2) L'artificialisation se fait en premier aux dépens des terres agricoles

¹ Source : INSEE : Atlas Auvergne Rhône-Alpes, Tome2, 2015,p.8. Le développement qui suit en est repris.

Sur les 20 000 ha artificialisés depuis 2000 dans la région, 93 % étaient initialement des espaces agricoles, à savoir des terres de culture, des prairies, et des systèmes mixtes associant les deux (tous touchés dans des proportions identiques). Les trois quarts de ces mutations sont intervenues à proximité des villes, dans les grandes aires urbaines.

Cette extension s'est également effectuée aux dépens de 1 560 ha d'espaces naturels. Il s'agissait pour un quart de forêts, et pour trois quarts d'espaces à la végétation plus disparate (landes, végétation arbustive). La moitié de cette artificialisation s'est faite dans les espaces ruraux, en lien avec la construction d'infrastructures.

De façon plus anecdotique, 1 130 ha agricoles sont redevenus naturels depuis 2000, traduisant une relative déprise agricole. Ces changements se sont produits dans l'Allier (32 %) et dans la Dombes (30 %). À l'inverse, 420 ha d'espaces naturels ont été reconquis par l'agriculture, principalement dans le sud du Cantal (45 %).

Dans une optique de préservation du foncier prenant place dans le cadre d'une gouvernance foncière locale, chaque commune ou intercommunalité doit *a minima* définir les zones à vocation agricole ou forestière, artisanale, commerciale, industrielle, résidentielle, ainsi que celles réservées à de futurs développements. Les outils « zones agricoles protégées » et « périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains » sont à utiliser plus largement.

Cette gouvernance foncière locale nécessitera des SCOT, PLU et PLUI établis de manière concertée et sur le long terme

Le CESER estime que de manière parallèle pourrait être étudié le principe d'une incitation financière et/ou fiscale en direction des propriétaires de terrains agricoles ou forestiers afin que soit conservée l'affectation de ces derniers.

Il pense également qu'il serait opportun de généraliser le non recouvrement de la Taxe Foncière sur les propriétés Non Bâties (TFNB) agricole et forestier si son produit est inférieur au coût de perception, afin de favoriser le regroupement en grandes surfaces

3) Une artificialisation concentrée autour des agglomérations et le long des grands axes de communication

Même si la consommation d'espaces est restée stable entre les périodes 2000-2006 et 2006-2012, elle se fait pour des motifs différents. Dans la région, la période récente 2006-2012 connaît de grands projets d'infrastructures et la création des espaces de chantier (construction de bâtiments, routes) augmente donc fortement (+ 70 % entre 2006- 2012 par rapport à 2000-2006).

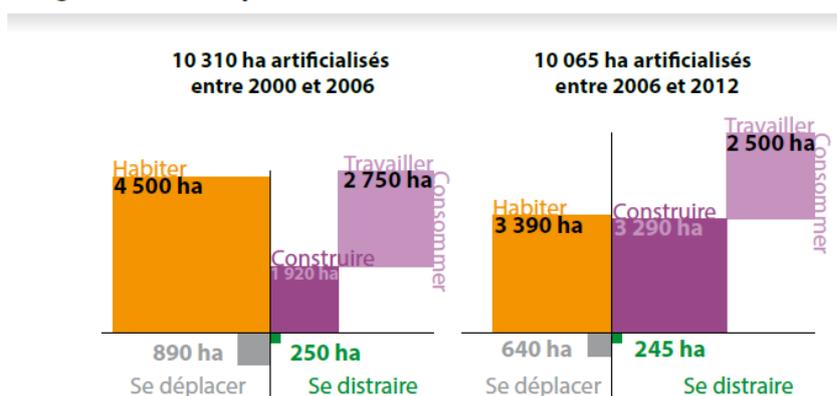
Ces chantiers sont ceux de l'A89 entre Balbigny et Lyon, ou de l'A714 vers Montluçon. L'artificialisation induite par les réseaux de transports est perceptible avec l'A89 à l'ouest de Clermont-Ferrand, les RN7 et RN82 au sud de Roanne, ainsi que l'A41 au nord. Quant à la consommation du sol pour des usages économiques, elle se concentre essentiellement à l'est de Lyon et dans la vallée du Rhône, ainsi que le long d'infrastructures routières.

En revanche, la consommation d'espaces à des fins résidentielles est plus diffuse, même si elle se concentre majoritairement dans la moitié est de la région. Bien qu'en diminution de 25 % par rapport à 2000-2006, elle reste sur la période récente la principale raison d'artificialisation des espaces.

Il est urgent de finaliser l'inventaire régional des friches industrielles, des zones d'activité commerciale et des zones industrielles, précisant leur taux d'occupation, pour identifier les « poches » de revitalisation ou de réaffectation des espaces.

Les éléments relatifs à l'artificialisation sont synthétisés dans la figure ci-dessous :

Usages faits des espaces artificialisés



Source : Union européenne - SOeS, CORINE Land Cover - 2000 révisée, 2006, 2006 révisée, 2012

Source : INSEE : Atlas Auvergne Rhône-Alpes 2015

C. La question de la rémunération des « aménités » ou « services écosystémiques »

Une aménité environnementale est tout aspect de l'environnement appréciable et agréable pour l'homme, par exemple la beauté des paysages. Le terme « aménité » a été utilisé par l'OCDE dans le contexte des débats sur la réforme de la PAC dans les années 90. En lien avec la « multifonctionnalité », il légitime le « second pilier » du développement rural, qui prend en compte les atouts et les contraintes de l'environnement dans les espaces ruraux. Les aménités sont souvent considérées comme non appropriables et à ce titre non quantifiables en valeur monétaire. Or, les aménités environnementales font partie d'un ensemble plus large constitué autour des « services écosystémiques », dont la monétarisation est, elle, plus communément admise.

Ainsi, on doit parler de la rémunération des « services écosystémiques » plutôt que de la rémunération des « aménités ». Ces services peuvent être rendus par la forêt ou par l'agriculture

1) La forêt

Les forêts jouent des rôles majeurs écologiques, culturels, sociaux, paysagers, qui sont aujourd'hui très peu monétarisés. Les bénéfices matériels et immatériels qui sont tirés de cette biodiversité sont qualifiés de « services écosystémiques » ou de « services sociaux-environnementaux ».

Ainsi, en plus du service d'approvisionnement en bois, les forêts apportent d'autres avantages. Les plus médiatisés sont les services de régulation : les forêts jouent un rôle majeur dans la lutte contre le réchauffement climatique en séquestrant et stockant le carbone. Elles sont aussi au cœur du cycle de l'eau, notamment en participant à la formation des nuages, elles contribuent à la régulation des précipitations et au maintien du climat. Exempts la plupart du temps d'engrais et de pesticides, les terrains forestiers filtrent également l'eau participant de la sorte à la préservation de la qualité de l'eau¹.

Les forêts préviennent les risques naturels, elles constituent des zones tampons qui freinent les ruissellements d'eau en favorisant son infiltration, stabilisent les terrains, servent de pare-vent, stoppent la circulation de la pollution...

¹ Sur ce sujet : voir plus bas démarche menée par le Syndicat Intercommunal des Eaux des Moises.

A ces fonctions d'équilibre s'ajoutent en outre des fonctions primordiales pour les cycles de la matière sur terre. La forêt contribue notamment à la formation du sol. Les forêts, écosystèmes clefs, recèlent une biodiversité faunistique, floristique et fongique importante.

Les services culturels de la forêt sont aussi nombreux dans cet espace récréatif qui accueille en permanence et gratuitement un panel varié de visiteurs. Aux promeneurs s'ajoutent les cueilleurs de champignons ou de plantes, les sportifs tels les VTTistes, les observateurs de la nature à jumelles ou à loupe, les peintres,...Autant de profils qui montrent la diversité des activités de loisirs que l'homme pratique en forêt.

Un bon exemple de la prise en compte de ces services écosystémiques rendus par la forêt peut être illustré avec la Stratégie Régionale pour les Services Sociaux-Environnementaux rendue par la forêt (SRSSE) qui a été signée fin 2015. Les partenaires se sont regroupés pour poursuivre la mise en œuvre d'un réseau de forêts en évolution naturelle mais également prolonger leur coopération sur l'ensemble des sujets relatifs à la biodiversité en forêt, et de manière plus générale sur la valorisation et l'amélioration continue des services écosystémiques rendus par la forêt en Rhône-Alpes¹.

Les signataires s'engagent dans une reconnaissance et une valorisation de l'ensemble des apports sociaux-environnementaux de la forêt, déclinés selon les quatre piliers suivants, ainsi que dans l'objectif d'amélioration continue de ces services

Piliers	Objectifs thématiques
CARBONE	- Optimiser et pérenniser la capacité des forêts de Rhône-Alpes à assurer leurs fonctions de séquestration, stockage et substitution vis-à-vis du carbone, en confortant leur objectif principal de production de bois d'œuvre
EAU	-Accompagner la gestion forestière dans son rôle de préservation de la qualité de l'eau -Approfondir notre connaissance sur l'influence du couvert forestier sur la gestion quantitative de l'eau
BIODIVERSITE	-Accompagner et promouvoir la gestion durable des forêts de Rhône-Alpes -Améliorer la prise en compte de la biodiversité forestière spécifique, notamment celle liée aux peuplements mûres -Donner une dimension opérationnelle à l'inscription de forêts dans la trame verte et bleue et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) -Poursuivre la constitution du réseau de forêts en évolution naturelle
AMENITES SOCIALES	-Accompagner et promouvoir le bénéfice apporté par la forêt à différentes aménités sociales : protection contre les risques naturels, accueil du public, paysage, valorisation des produits connexes (champignons, gibier, plantes...)

¹ Les signataires de la stratégie sont les membres de France Forêt Rhône-Alpes (ONF - Communes Forestières - Forestiers privés – CRPF - Coforêt), les associations de protection de la nature (FRAPNA – LPO - Forêts sauvages), l'Etat et la Région Auvergne-Rhône-Alpes

L'exemple de la démarche du Syndicat Intercommunal des Eaux des Moises (SIEM) permet de présenter ce que peut être une « rémunération » du service rendu. Cet EPCI de gestion d'eau potable comprend 15 communes (31 000 à 37 000 habitants selon la saison.).

Avant l'opération, l'origine de sa ressource provenait à 50 % de captages de sources, d'un pompage dans le lac Léman et de deux pompages en nappe.

Sans rentrer dans les détails techniques il est aujourd'hui possible pour le SIEM de présenter une alimentation en eau pouvant se passer du captage coûteux dans le lac Léman. Il lui a suffi pour cela de mener une politique concertée avec les propriétaires forestiers locaux regroupés dans l'ASLF du Mont Forchat qui ont, de leur côté, mis en oeuvre des mesures de gestion compatibles avec le maintien de la ressource en eau de qualité.

De manière plus précise, ces services sont estimés 6 euros/an/ha qui sont payés par le SIEM à l'ASLF du Mont Forchat. Mais, au-delà de cet exemple, la détermination de la valeur de ces services peut être précisée un peu plus avant.

Le Centre d'analyses stratégiques en a proposé une esquisse dans son rapport de 2009.¹ Les montants estimés sont proposés dans le tableau suivant

Services	Valeur proposée	Remarques
Services de prélèvement		
- bois	75 € (75 à 160 €)	Selon méthode d'estimation (bois sur pied ou après exploitation)
- autres produits forestiers (hors gibier)	10 à 15 €	
Services de régulation		
- fixation carbone	115 €	360 € en 2030
- stockage carbone	414 € (207 à 414 €)	650 à 1 300 € en 2030
- autres gaz atmosphériques	Non évaluée	Manque de bilans quantitatifs fiables
Services de régulation (suite)		
- eau (quantité annuelle)	0 €	Hypothèse d'absence d'effet majeur des forêts sur le bilan hydrologique annuel Manque d'études pertinentes
- eau (régulation des débits)	Non évaluée	
- eau (qualité)	90 €	Manque d'études pertinentes Évaluée via les autres services Manque d'études pertinentes
- protection (érosion, crues)	Non évaluée	
- biodiversité	Non évaluée directement	
- autres services de régulation (santé, etc.)	Non évaluée	
Services culturels		
- promenades (hors cueillette et chasse)	200 € (0 à 1 000 €)	Selon fréquentation
- chasse	55-69 €	Externalités négatives à déduire Manque d'études pertinentes
- autres services culturels	Non évaluée	
TOTAL* (min.-max.)**	env. 970 € 500 à plus de 2 000 €	

* En prenant la valeur indiquée ou la moyenne de la fourchette indiquée.

** En additionnant simplement les valeurs minimales et maximales.

¹ CHEVASSUS-AU-LOUIS B., SALLES J.-M., PUJOL J.-L., « Approche économique de la biodiversité et des services rendus par les écosystèmes : Contribution à la décision publique », Centre d'Analyses Stratégiques-La documentation française, p.315

2) L'agriculture

Les services que peut offrir l'agriculture sont variés : environnementaux (régulation et épuration de l'eau, préservation de la biodiversité, stockage de carbone) ; territoriaux (entretien d'espaces communs) ; culturels (maintien de paysages ouverts et diversifiés) ; etc.

On peut les classer en quatre grands groupes.

Approvisionnement <ul style="list-style-type: none">• Nourriture• Combustibles• Fibres textiles• Ressources génétiques	Régulation <ul style="list-style-type: none">• Climat• Qualité de l'eau et de l'air• Débit de l'eau• Populations (pathogènes, nuisibles)• Pollinisation
Culturels <ul style="list-style-type: none">• Paysages• Héritages culturels	Support <ul style="list-style-type: none">• Habitats• Equilibre des sols• Cycle des nutriments• Biodiversité

Si l'on parle de service écosystémique, il faut toutefois savoir qu'en matière agricole, c'est le concept de service environnemental qui est privilégié. En effet, si le service écosystémique renvoie aux propriétés des écosystèmes, le service environnemental fait référence à l'intervention humaine, donc aux agriculteurs qui façonnent les écosystèmes.

L'idée que l'agriculture fournisse des services constitue un changement par rapport à la logique des services écosystémiques. Le fournisseur n'est pas l'écosystème lui-même mais l'agriculteur à travers son activité économique. Les services rendus par l'agriculture aux autres secteurs d'activités humaines sont ce que les économistes appellent des externalités positives. Cette manière de voir élargit la problématique des services écosystémiques au champ des paiements pour services environnementaux.

Il ne s'agit pas ici de penser que les espaces ruraux doivent absolument « faire payer » les services écosystémiques ou services environnementaux rendus à ceux qui jouissent gratuitement des fruits de ceux-ci, notamment les urbains. Mais si le bienfait de ces services écosystémiques des territoires ruraux est aujourd'hui reconnu par tous, il peine encore à se matérialiser ailleurs que dans les discours.

Ainsi, agriculteurs et forestiers jouent un rôle essentiel dans la préservation de l'environnement (qualité de l'eau et de l'air, biodiversité, paysage,...)....Ce rôle, déterminant pour la collectivité, doit donc être reconnu, y compris sous une forme financière, pour les services écosystémiques rendus par l'agriculture et la forêt et maintenus au bénéfice de la collectivité.

Une vision prospective nous amène à penser qu'à court terme l'équité voudrait que la fourniture et la préservation de ces services soient ainsi rémunérées dans le cadre de conventions bi ou multilatérales fonctionnant sur de nécessaires démarches de contractualisation.

D. Au-delà de l'agriculture et de la forêt : la diversité économique des territoires ruraux régionaux

1) L'industrie

Auvergne-Rhône-Alpes est une grande région industrielle, tant pour sa contribution à la valeur ajoutée industrielle française que pour l'accueil d'établissements de ce secteur¹. Son portefeuille d'activités est diversifié, avec notamment des industries de biens de biens intermédiaires et d'équipement fortement représentées, et largement tourné vers l'export. L'industrie régionale présente de nombreux points forts dans les activités de pointe : machines, numériques, composants électroniques, énergie, pharmacie et technologies médicales, décolletage, caoutchouc / pneumatiques, plasturgie, éco-technologies... Le groupe Michelin, dont le siège est à Clermont-Ferrand, est le premier employeur régional.

De manière plus précise, et comme noté par Stéphane Dubois², Auvergne Rhône-Alpes est la deuxième région industrielle de France, derrière l'Île-de-France, avec 15 % de la valeur ajoutée nationale (IDF : 20 %, Grand-Est : 10 %), 490 000 emplois (18 % pop. active) et un fort dynamisme (valeur ajoutée : augmentation de + 50 % en 25 ans) grâce à sa forte spécialisation sectorielle (chimie-pharmacie, énergie, mécanique, transports, agro-alimentaire, etc.) et fonctionnelles (innovation, production, services hauts-de-gamme).

La production manufacturière s'articule autour de trois pôles principaux (Lyon, Clermont-Ferrand, Grenoble) et de nombreux bassins secondaires (Saint-Étienne-vallée du Gier, Montluçon-Commentry, vallée de l'Arve, etc.) dont l'origine ressortit au XIX^{ème} siècle et aux processus des 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} révolutions industrielles (charbon et industrie lourde, textile, chimie, électricité, électronique).

¹ Source : CCI Auvergne Rhône-Alpes, chiffres clés 2015-2016, p.11.

² DUBOIS S. : « Auvergne Rhône-Alpes » in Laurent Carroué, (dir.) « La France des 13 régions », Armand Colin, 2017

La métallurgie et la mécanique gardent un rôle majeur grâce à des activités de haute technologie comme Arcelor-Mittal (tôles laminées et forgées) à Châteauneuf/Rive-de-Gier, Issoire et Les Ancizes (cf. Constellium dans l'aluminium et Aubert-et-Duval dans la mécanique de haute précision) dans l'aéronautique. Si le textile traditionnel est sinistré à l'image de l'industrie de la chaussure de Romans, les activités spécialisées (cf. textile médical à Saint-Étienne avec Gibaud et Thuasne, secteur du luxe, textiles techniques) se renforcent. La chimie lourde reste puissante le long du couloir rhodanien depuis l'agglomération lyonnaise (Bayer, Rhodia, Arkema) jusqu'à Feyzin (raffinerie Total) et le sud de l'agglomération grenobloise (Pont-de-Claix) tout comme la pharmacie.

Les bassins industriels sont essentiellement polarisés par les agglomérations comme en témoignent les produits électriques et électroniques. Si Grenoble, avec STMicroelectronics et Schneider Electric – qui a lancé en 2016 son projet GreenOValley soit 120 millions d'euros investis dans la construction de deux centres de recherche – demeure une technopole de rang national et européen, des villes moyennes s'affirment comme Montluçon (Sagem/Safran), Cluses (Somfy) et Valence (Thales et Crouzet automatismes). **Pour le CESER, dans ces villes moyennes et leur bassin de vie, les besoins d'emplois doivent pouvoir, plus qu'ailleurs, être accompagnés par les pouvoirs publics, et trouver des réponses innovantes.**

Les bassins de production s'organisent également autour de logiques axiales comme en témoignent les grandes vallées des Alpes du Nord qui restent de puissants axes de production hydroélectriques toujours en cours d'équipement. Ainsi, le barrage du Livet dans le cadre du projet Romanche-Gavet est le plus grand aménagement hydraulique en construction aujourd'hui en France (560 GWh/an d'ici 2019). Depuis le XIXe siècle, la vallée de la Maurienne est marquée par l'industrie électro-métallurgique : le site de Saint-Jean-de-Maurienne (400 t. aluminium/jour), abandonné par le groupe anglo-australien Rio Tinto, a été repris par un consortium associant l'allemand Trimet et le français EDF. **Ces industries sont aujourd'hui demandeuses plus que toutes autres d'une accessibilité digne de ce nom, condition nécessaire à leur développement.**

La région n'a pas raté, tant s'en faut, le développement des systèmes productifs fortement territorialisés. Elle est l'une des rares régions de France capables, en la matière, de tenir la comparaison avec le dynamisme des districts industriels italiens et allemands. De longue date, elle possède des spécialisations industrielles régionales qui ont su s'ajuster à la mondialisation en jouant la carte de l'innovation et de la diversification (la vallée alpestre de l'Arve s'est, depuis le début du XIXe siècle, développée selon une logique de district industriel focalisé sur la petite métallurgie et, plus spécifiquement, le travail du décolletage).

Le développement des logiques de pôles de compétitivité (15 pôles labellisés) s'articule dans une réelle diversité scalaire. Aux pôles à vocation nationale (cf. Plastopolis à Oyonnax) s'ajoutent des pôles à vocation mondiale comme Lyon Biopôle dans l'innovation médicale : s'appuyant sur 5 firmes majeures (Sanofi Pasteur, bioMérieux, BD, Merck, Merial), il fédère 163 petites et moyennes entreprises qui travaillent en synergie avec l'ENS, l'INSERM, le CNRS et les Centres hospitaliers universitaires (CHU). Lyon Biopôle est devenu le premier centre de production de vaccins dans le monde, génère 35 000 emplois et a labellisé 183 projets de recherche. L'ouverture en 2013 du CIRI (Centre international de recherche en infectiologie) couronne l'initiative et renforce plus avant la dynamique métropolitaine et technopolitaine de Lyon.

Au final, et en conjonction avec les préconisations en matière de foncier agricole et forestier émises précédemment, il semble naturel de proposer qu'une industrie nouvelle puisse s'implanter sur les friches industrielles en cours de recensement et pas sur les emprises agricoles et/ou forestières existantes.

2) Les industries agroalimentaires

Les industries agroalimentaires (IAA) sont définies par leur situation à la confluence des activités agricoles en amont et de la grande distribution en aval. Elles représentent des enjeux majeurs à l'échelle régionale et pour les territoires ruraux, tant en matière économique que pour des raisons sanitaires et environnementales.

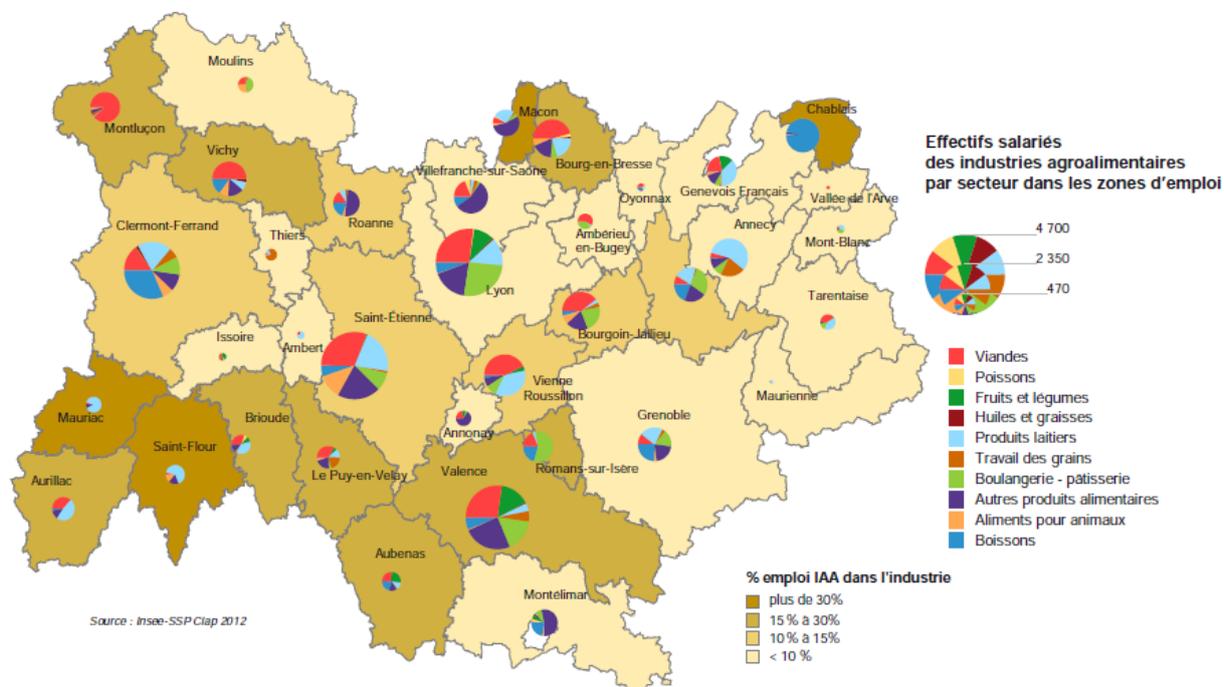
Il existe un lien majeur entre agriculteurs et industrie agroalimentaire par des filières agro-industrielles de proximité alliant qualité et régularité des productions avec création de débouchés suffisamment larges pour valoriser une quantité significative de productions locales. Ce modèle nommé « circuits courts industriels de qualité » assure notamment aux agriculteurs un débouché quantitatif et rémunérateur qui contribue à leur performance économique et renforce par conséquent leur capacité d'adaptation à des méthodes culturales et environnementales innovantes.

Auvergne Rhône-Alpes se signale par une importante industrie agroalimentaire qui emploie, hors artisanat commercial, plus de 40 000 salariés (4^{ème} rang national)¹. Les entreprises régionales totalisent un chiffre d'affaires de 7,6 milliards d'euros, soit 13 % de celui de l'industrie manufacturière régionale. Le commerce de gros des produits agricoles et alimentaires, très développé dans la vallée du Rhône, génère un chiffre d'affaires de 4,5 milliards d'euros. L'artisanat commercial agroalimentaire (boulangeries, boucheries) est compté séparément : il concerne près de 20 000 salariés, disséminés dans 6 850 établissements.

Trois secteurs d'activité ont une importance notable en Auvergne Rhône-Alpes : l'industrie des viandes, l'industrie laitière et la fabrication de boissons. A eux trois, ils emploient 56 % des salariés de l'agroalimentaire. Néanmoins tous les autres secteurs, tels que le travail du grain, la fabrication d'aliments pour animaux, les produits de boulangerie sont aussi déterminant pour la valorisation locale des productions agricoles. Les « autres industries alimentaires », très diverses, constituent le second secteur d'activité en Auvergne-Rhône-Alpes.

Au 31/12/2014, les 1 968 entreprises agroalimentaires régionales comptaient plus de 40 000 emplois soit près de 11% de l'emploi manufacturier régional. Les activités agroalimentaires procurent des emplois industriels à des territoires où l'industrie manufacturière n'a pas prise ; ainsi 7 500 emplois agroalimentaires se déploient dans 183 communes de la région sans emploi manufacturier.

Les implantations sont représentées dans la carte suivante.



Les plus grands groupes français de l'agroalimentaire sont présents en Auvergne Rhône-Alpes :

¹ Source : Agreste Auvergne Rhône-Alpes, mai 2015, p.5

- Danone (produits laitiers, alimentation infantile, eaux minérales Badoit, Evian, Volvic) ;
- Lactalis (produits laitiers) ;
- Terrena (productions animales et végétales) ;
- Bigard (transformation de viandes dans l'Allier, l'Isère, la Haute-Savoie) ;
- Sodiaal Union (produits laitiers) ;
- Bongrain SA (chocolat dans la Drôme et la Loire) ;
- et Aoste, Refresco, Pasquier, Sicarev, Agrial, Limagrain, Jacquet...

Plusieurs de ces groupes ont un statut coopératif : Terrena, Sodiaal, Sicarev, Limagrain... Les grandes sociétés coexistent avec une multitude de très petites entreprises, ayant peu ou pas de salariés. Entre les deux, les petites et moyennes entreprises représentent un poids significatif : 74 % des emplois sont concentrés dans des établissements de 10 à 250 salariés.

Focus sur l'ARIA

L'ARIA Auvergne-Rhône-Alpes est la structure représentative des entreprises agro-alimentaires de la région Auvergne Rhône-Alpes. Elle fédère l'ensemble des entreprises du secteur, quels que soient leur taille (TPE / PME / Filiales ou Établissements de Groupes), leur statut juridique (coopératif ou privé) et leur domaine d'activités en lien avec l'agro-alimentaire. Elle assure ainsi leur représentation auprès des pouvoirs publics et des structures sociaux-économiques et environnementales.

L'ARIA relaie les actions collectives d'intérêt majeur pour les IAA et s'emploie à la mise en réseau des organismes impliqués dans les actions pour le développement et l'innovation dans nos filières régionales. Dans une logique de circuits courts industriels, elle incite ses adhérents à privilégier un approvisionnement de proximité, local, régional.

Sa présence spatiale dans les territoires est illustrée par une carte en annexe reprenant les lieux d'implantation de ses adhérents.

3) L'artisanat

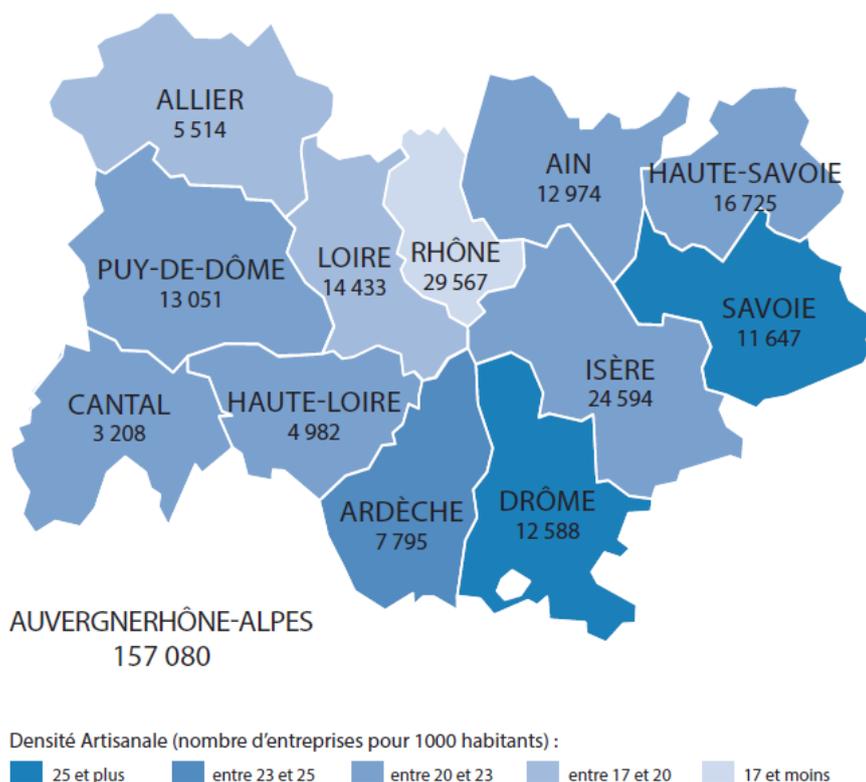
L'artisanat représente près d'un tiers des entreprises de la région Auvergne-Rhône-Alpes (champ marchand non agricole)¹.

Dans notre région, avec un peu moins de 161 000 entreprises en activité au 31/12/2015, l'artisanat est un secteur qui continue de croître et d'attirer de nouveaux créateurs d'entreprises (+ 3,7 % d'entreprises en 2015 par rapport à 2014).

¹ Source : Chambre Régionale de Métiers et de l'Artisanat d'Auvergne-Rhône-Alpes, chiffres clés et conjoncture de l'artisanat en Auvergne-Rhône-Alpes, édition 2016, p. 4. Chiffres obtenus à partir du Répertoire des Métiers des Chambres de Métiers et de l'Artisanat d'Auvergne-Rhône-Alpes au 31/12/2015,

Les entreprises artisanales ont la particularité d'être implantées sur l'ensemble du territoire sans exception ou presque, puisque 98 % des quelques 4 200 communes d'Auvergne-Rhône-Alpes accueillent au moins une entreprise artisanale.

Cependant, la densité artisanale, c'est-à-dire le nombre d'entreprises artisanales rapporté à la population, varie de manière assez forte d'un département à l'autre. Elle est particulièrement forte dans des territoires ruraux ou péri-urbains, où l'artisanat continue de jouer un rôle important en termes de cohésion, d'animation du territoire et d'attractivité. Cela est résumé dans la carte suivante.



Source : CRMA

Avec 277 emplois artisanaux pour 10 000 habitants, la région Auvergne-Rhône-Alpes connaît la densité d'emploi artisanal la plus élevée des régions en métropole. Le nombre d'entreprises artisanales s'établit à 220 entités pour 10 000 habitants, avec un pic en Savoie et dans la Drôme (respectivement 291 et 262 entités pour 10 000 habitants). Les territoires du sud de la région se démarquent par une densité du tissu artisanal supérieure à la moyenne¹.

En ce qui concerne plus spécifiquement la présence de l'artisanat dans les communes rurales d'Auvergne Rhône-Alpes², la Chambre Régionale de Métiers et de l'Artisanat d'Auvergne-Rhône-Alpes a pu produire les statistiques suivantes.

¹ Source : « *Auvergne-Rhône-Alpes : première région pour le poids de l'emploi artisanal* », La Tribune-Acteurs de l'économie, édition du 19 mai 2017

² Au sens de l'INSEE (communes qui n'appartiennent pas à une unité urbaine de 2 000 habitants ou plus)

Au 31/03/2017, on compte environ 41 700 entreprises artisanales dans ces communes rurales, inscrites au répertoire des métiers, et actives économiquement sur les 161 000 que compte Auvergne Rhône-Alpes.

- Près de 4 700 sont dans le secteur de l'alimentation : 11,3 % des entreprises en zone rurale ;
- Plus de 19 100 sont dans le secteur du bâtiment : soit près de 46 % des entreprises en zone rurale ;
- Plus de 6 100 exercent dans le secteur de la fabrication : soit 14,7 % des entreprises en zone rurale ;
- Et environ 11 100 dans le secteur des services : soit 26,6 % des entreprises en zone rurale.

C'est donc un peu plus d'un quart des entreprises artisanales régionales qui sont implantées dans des communes rurales (73 % des communes de la région).

Cette importance justifie qu'une attention toute particulière soit portée à l'économie présente à l'artisanat et aux PME des territoires ruraux, vecteur de vitalité économique, notamment lorsque leurs chefs d'entreprises sont confrontés aux difficultés à assurer la transmission de leur activité.

Concernant les secteurs d'activité de ces entreprises, on peut dire que l'artisanat du bâtiment est particulièrement sur-représenté dans les communes rurales (46 % des entreprises artisanales ; contre 41 % sur l'ensemble de la région), contrairement aux services (26,6 % des entreprises artisanales en milieu rural ; contre 33 % sur l'ensemble de la région).

4) Le tourisme

Dans le Tome 3 de son atlas régional, l'INSEE résume ainsi les caractéristiques touristiques de notre région : « *La région Auvergne-Rhône-Alpes est l'une des plus touristiques de France. La clientèle mondiale occupe ainsi 22,7 millions de nuitées d'hôtel en 2015* ».

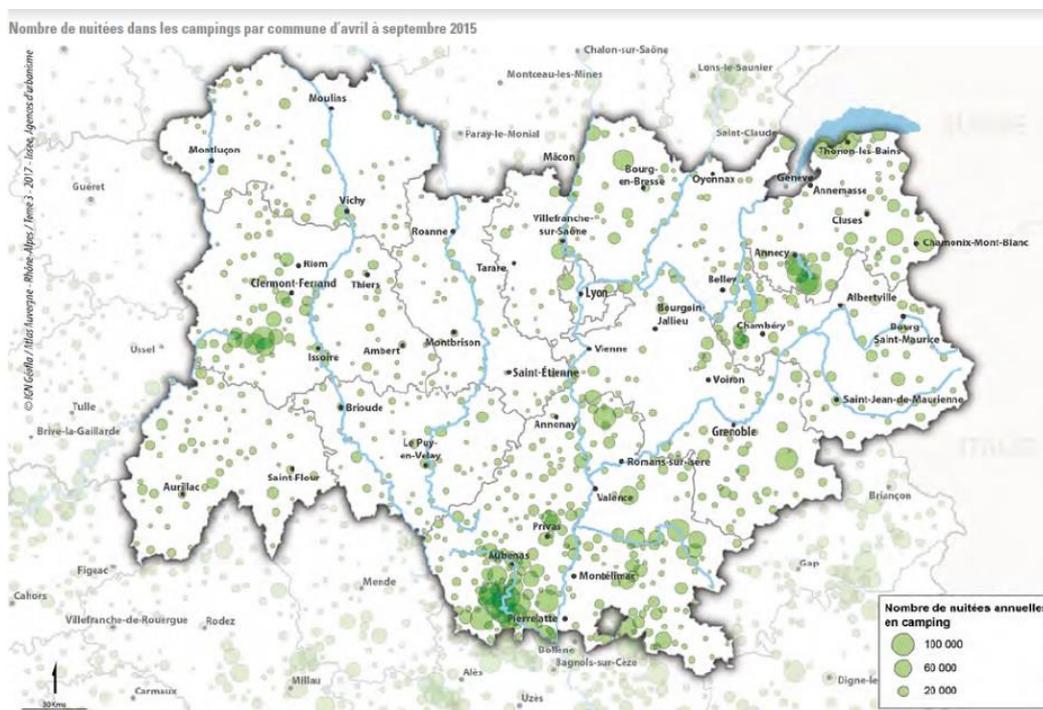
« Les touristes étrangers privilégient les établissements haut de gamme. Le tourisme d'affaires est très présent dans les grandes villes et le tourisme de loisirs dans les stations de ski et les zones thermales. Dans le sud de la région au tourisme vert plus développé, les campings attirent plutôt des touristes français ou néerlandais. Les résidences secondaires complètent l'offre classique d'hébergement, notamment dans les zones de montagne. »¹.

¹ Source : Atlas régional de l'INSEE, Tome 3 « géographie des déplacements, flux et mobilités », p.28

Les territoires ruraux régionaux sont bien évidemment concernés au premier chef par le tourisme de loisirs et le tourisme vert évoqué par l'INSEE alors qu'ils le sont moins directement par le tourisme d'affaires.

Ainsi, dans les Alpes, hors grandes villes de vallée, il est plutôt question de tourisme de loisirs lié aux sports d'hiver et à la montagne. Autre activité historique de la région, le thermalisme concourt aussi à une fréquentation accrue des hôtels dans la partie auvergnate de la région, particulièrement à Vichy ou à la Bourboule, mais aussi dans la partie alpine à Uriage ou à Aix-les-Bains.

D'avril à septembre, la fréquentation des campings de la région atteint les 11 millions de nuitées en 2015 tous types d'emplacement confondus : nus pour tente, pour caravane ou camping-car et autres emplacements dont mobil-homes. La carte suivante, qui répertorie les campings de la région montre bien la dominante rurale de ce tourisme particulier.



Source : Atlas régional de l'INSEE, Tome 3 « géographie des déplacements, flux et mobilités », P.29

Le sud de la région, et particulièrement les gorges de l'Ardèche, est de loin le site régional le plus fréquenté par les campeurs. Les loisirs lacustres autour des lacs du Léman, du Bourget et d'Annecy et l'originalité de la zone volcanique du Puy-de-Dôme avec la Chaîne des Puys attirent aussi les adeptes du camping.

Près des deux tiers de ces nuitées proviennent d'une clientèle française. La clientèle étrangère est principalement européenne et surtout néerlandaise. Les campings de 3, 4 et 5 étoiles sont les plus prisés avec les plus forts taux d'occupation notamment par les Néerlandais, les Suisses, les Anglais et les Belges. En effet, plus de 80 % des nuitées de ces clients sont comptabilisées dans ces campings haut de gamme.

Faut-il alors choisir, pour ce tourisme particulier, de parler d'« agrotourisme » ou de « tourisme rural » ?

L'agrotourisme, ou tourisme agricole, ou encore tourisme à la ferme est un peu réducteur. Il semble plus judicieux de parler de tourisme rural, plus exhaustif et dont l'agrotourisme fait partie.

Pour le CESER, le développement du tourisme en espace rural doit inclure le tourisme vert, tourisme doux, tourisme sportif, tourisme culturel, agrotourisme, tourisme patrimonial...Il est important de connaître les attentes des touristes, y compris celles des touristes locaux¹, afin d'ajuster l'offre à la demande. Les touristes doivent pouvoir profiter de l'ensemble de possibilités de visite sur un territoire !

Ainsi, développer le tourisme en milieu rural doit être une volonté politique à tous les niveaux : local, régional, national en permettant notamment l'accessibilité à tous les territoires par le développement et l'entretien de tous les accès (routes, fer...). Dans ce cadre, il faut penser également à intégrer la problématique des hébergements des salariés.

Il y a nécessité de diversifier les clientèles, par leurs origines afin d'adapter l'offre à la demande. Les territoires doivent être positionnés comme territoires de destination. Il faut les ré-enchanter et favoriser la fréquentation aux quatre saisons.En un mot, fidéliser les touristes et les faire revenir à d'autres périodes.

Les animations sont très importantes et dépendent essentiellement des communes, voir des intercommunalités (marchés nocturnes, expositions artisanales, création d'évènements...) **Ces manifestations permettent de communiquer sur le territoire, d'en donner une certaine notoriété ; elles doivent être encouragées et soutenues.**

Une autre condition nécessaire réside dans la mise en réseau de tous les acteurs du tourisme. Il devient alors indispensable de favoriser l'harmonisation de structures regroupant tous les acteurs du tourisme local de qualité (hébergeurs, restaurants, agriculteurs, viticulteurs, musées, centres d'exposition, sports et loisirs, etc...) avec pour objectifs, non seulement de mettre en réseau ces professionnels, mais également de coordonner et d'orchestrer leurs actions. Par ailleurs et au niveau régional, une politique cohérente de communication sur les événements devra être organisée en utilisant encore plus largement les réseaux sociaux numériques

¹A ce sujet, il faut noter, que d'après les chiffres d'Auvergne Rhône Alpes Tourisme, les inégalités face au départ se creusent, avec un taux de départ moyen passé de 46 % à 32 % en quelques années pour les familles modestes. Si l'on y ajoute la lente baisse des séjours en classes de découverte, ce sont les enfants et les jeunes qui se trouvent le plus souvent privés de départ.

Il faut également professionnaliser et qualifier les acteurs : permettre l'accès à la formation des salariés et des exploitants par le développement de formations courtes, de proximité et adaptées à leur besoin.

Le développement de labels structurants doit être encouragé : destination vignobles, PNR, Géopark, stations vertes, famille plus, rando-accueil, pays d'art et d'histoire, viarhônga... Ils permettent ainsi de positionner les territoires concernés sur les marchés thématiques touristiques et aussi de fédérer l'ensemble des acteurs.

Enfin, il apparaît nécessaire de développer et soutenir toutes les initiatives en matière d'activités sportives de loisirs et de développement doux lié à l'itinérance découverte.

III. Les préalables à l'attractivité et au développement des territoires ruraux

A. La mise en réseaux : accessibilité et mobilité :

Avec les progrès techniques en matière de transports et de technologies, le ratio distance-temps a considérablement baissé. Des générations de Français se sont cantonnées pendant des siècles à des déplacements limités à l'échelle locale (commune, bourg proche) ; il fallait 24 heures pour rallier Paris depuis Versailles au XVII^{ème} siècle : il faut aujourd'hui 12 h pour aller de Paris à Tokyo.

La population française est désormais connectée à l'espace-monde au travers du « village global » (*via* internet), mais aussi grâce à des réseaux aériens performants. Elle fréquente aussi plus facilement des lieux à toutes les échelles (locale, régionale, nationale) : les Français sont devenus plus mobiles.

Ils sont plus mobiles à l'échelle locale car le phénomène de périurbanisation a entraîné une augmentation des migrations pendulaires (entre le lieu de travail et le lieu de résidence). Ils sont aussi plus mobiles à l'échelle interrégionale, puisqu'il est devenu facile d'aller passer un week-end à l'autre bout de sa région (ou dans une autre région) du fait de la multiplication des transports régionaux (TER, lignes aériennes intérieures) et des infrastructures routières.

De plus, les mobilités des Français peuvent être différenciées au cours de la vie. Le CESE dans son avis de 2015 intitulé « *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?* »¹ rappelle ainsi qu'une proportion importante des jeunes changent de commune de résidence pour effectuer leurs études, ainsi que dans leurs premières années de vie professionnelle, et que ce mouvement concerne notamment les jeunes ayant grandi dans des communes rurales. Ainsi, beaucoup de jeunes des espaces ruraux âgés de 18 à 24 ans quittent les communes où ils résidaient durant leur adolescence, le plus souvent chez leurs parents, pour gagner les grandes villes où se concentre la majorité de l'offre de formation supérieure.

Cette mobilité est importante aussi dans la période suivante au cours de laquelle beaucoup de jeunes actifs, lorsqu'ils forment une famille, quittent les métropoles, les grandes villes et les centres pour aller s'installer dans les banlieues, dans le périurbain ou dans des villes plus petites.

¹ Avis du CESE du 28 octobre 2015 « Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ? », p. 196.

Une partie de ceux venus étudier et/ou travailler en région parisienne repartent de même vivre en province, parfois dans leur commune d'origine ou à proximité.

À l'approche de la fin de leur vie professionnelle ou au moment où ils prennent leur retraite, une partie des citadins qui le peuvent gagnent ou regagnent des villes petites ou moyennes et/ou des espaces ruraux, avec une préférence pour la moitié sud de la France ainsi que pour les littoraux, parfois dans des résidences secondaires qu'elles avaient acquises ou qu'elles récupèrent.

Enfin, comme le note Guy Desplanques, de l'INSEE, des changements de domicile interviennent aussi à des âges plus avancés, souvent après le décès d'un conjoint ou du fait d'une dégradation de l'état de santé, pour aller vivre chez un enfant, se rapprocher de chez lui ou pour entrer dans une maison de retraite. *« Au total, les grandes villes, centres et banlieues réunies, bénéficient d'un apport de jeunes ; elles comptent une proportion élevée de personnes d'âge actif et peu de personnes âgées. Les petites villes et les campagnes bénéficient au contraire d'arrivées de personnes plus âgées »*¹.

Ces différentes formes de mobilité conduisent une part accrue des habitants des campagnes à vivre dans des espaces différents, au cours de la semaine, de l'année et de leur vie, et y assurent des apports de population souvent importants, qui en font, plus qu'autrefois, des lieux de passage et de brassage.

Au total, se déplacer fait donc aujourd'hui partie intégrante du mode de vie des Français. La demande de mobilité (infrastructures) qui en découle doit être prise en compte. Si cela concerne en premier lieu les équipements et les infrastructures, l'accessibilité numérique est une dimension au moins aussi importante.

1) L'accessibilité physique

Notre région Auvergne Rhône-Alpes dispose, plus que d'autres, d'un important réseau routier et ferroviaire de transports terrestres.

A l'image du territoire national, ces réseaux d'infrastructures routières qui innervent la région ont connu une forte extension ces dernières décennies. Ce développement a nécessité de considérables investissements, financés par les collectivités locales, par l'État, par l'Union européenne ainsi que par les sociétés concessionnaires.

¹ DESPLANQUES G., INSEE, « Vieillesse démographique et territoires : les personnes âgées à travers la France, aujourd'hui et à 2040 », in *Territoires 2040-Des facteurs de changement 1*, DATAR.

Comme noté par le CESE dans son avis de 2015 intitulé « *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?* »¹, cette extension, et notamment celle des infrastructures routières, a joué un rôle important pour désenclaver de nombreux territoires ruraux.

Elle a aussi, comme on l'a vu, permis à nombre de personnes d'augmenter, à temps de transport inchangé, la distance parcourue dans leurs trajets quotidiens et d'aller ainsi résider toujours plus loin de leur lieu de travail, contribuant au repeuplement de beaucoup de communes rurales.

L'allongement des trajets domicile-travail que cela favorise, effectués le plus souvent en voiture, a toutefois des conséquences sur l'environnement, notamment quant aux émissions de CO₂. L'extension des infrastructures a pour sa part des incidences quant à la biodiversité ou à l'artificialisation des sols et leur consommation.

Toutefois, de nombreux espaces ruraux et de moyenne montagne restent relativement mal desservis par les transports, ce qui nuit à leur dynamisme économique.

Ainsi, selon l'universitaire Jean-Christophe Delmas², « *ces régions sont parfois traversées par des autoroutes ou des LGV, mais elles ne sont pas équipées d'échangeurs ni de gares du fait de leur faible peuplement : elles subissent ainsi « l'effet tunnel » (les flux traversent la région sans s'y arrêter). Il s'agit principalement des régions du centre de la France (la « diagonale du vide »), mais aussi de certaines zones rurales de la vallée du Rhône, des régions montagnardes et de l'intérieur. Les entreprises y investissent peu et des espaces subissent parfois une désertification (départ des familles les plus jeunes), pertes de services publics, fermeture de commerces, etc.)* ». Comme l'ont souligné les personnes auditionnées par le CESER, la bonne accessibilité d'un territoire est en effet une condition essentielle pour espérer pouvoir y attirer ou y maintenir des entreprises, ainsi que des ménages.

La problématique en la matière, pour Auvergne Rhône-Alpes comme pour d'autres, est double : outre l'accessibilité de proximité, essentielle pour les déplacements quotidiens, la qualité des infrastructures (TGV, présence ou non d'une gare, d'un accès autoroutier ou deux-fois deux-voies), importe pour l'accessibilité longue distance et constitue un enjeu, notamment pour les entreprises.

¹ Avis du CESE du 28 octobre 2015 « Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ? », p. 196.

² Universitaire, Jean-Christophe Delmas est l'auteur d'un cours sur « La connexion inégale du territoire français par les réseaux de transport et le numérique ».

Dans ce contexte, et compte tenu des tensions croissantes en matière de finances publiques, les investissements doivent être sélectionnés avec grande rigueur.

A ce sujet, le CESER estime que modifier de nouvelles infrastructures de transport est parfois nécessaire, mais il peut paraître au moins aussi urgent de régénérer et d'optimiser les infrastructures existantes plutôt que de les développer à tout prix, sans évidemment négliger pour autant les besoins existants ou nouveaux dans certaines zones rurales. En effet, il est nécessaire de maintenir et entretenir le réseau départemental secondaire, vecteur de mobilité de l'espace rural.

Dû à nos conditions particulières, cela signifie également qu'il est nécessaire de veiller à des moyens budgétaires adaptés aux besoins spécifiques des routes de montagne

Enfin, afin de maximiser l'efficacité au regard des coûts tant financiers, humains qu'environnementaux, une amélioration des voies peut être préférable, quand cela est possible, plutôt que de nombreuses constructions d'autoroutes. Par ailleurs, le développement des liaisons intercités, notamment ferroviaires, mais aussi des itinéraires routiers de rabattement, devrait être renforcé dans nombre de zones à dominante rurale.

Ainsi, au total, l'accessibilité des espaces ruraux dépend, bien davantage que ce n'est le cas en zones urbaines, de la qualité de la desserte routière. Disposer d'une ou de plusieurs voitures est par ailleurs quasi inévitable pour les habitants du rural, où 88 % des ménages possèdent au moins un véhicule.

De même, le pourcentage des personnes détentrices du permis de conduire atteint selon l'INSEE 86 % dans les espaces ruraux isolés, soit, dans l'un et l'autre cas, des taux nettement plus élevés en moyenne que ceux constatés à Paris ou au cœur des grands centres urbains¹.

La question de la voiture individuelle vient combler le manque d'un réseau de transports collectifs performant, au moins selon les standards urbains, ce qui est bien évidemment compréhensible au regard des densités faibles de ces espaces, de la dispersion de l'habitat et de l'éloignement des emplois et des services urbains, qui rendent difficile (en service rendu, en charge financière pour les budgets publics et en émissions de CO2 par voyageur transporté) l'organisation de réseaux de transports collectifs classiques performants.

¹ INSEE, France portrait social 2009, article « *Près d'une heure quotidienne de transport : les disparités se réduisent mais demeurent* », de Thomas LE JEANNIC et Tiaray RAZAFINDRANOVONOVA, p.107 (les chiffres pour Auvergne Rhône-Alpes n'ont pu être extraits).

Cela a pu conduire certaines des personnes auditionnées par la commission « développement rural » du CESER à dire « le rural : c'est la voiture ! ». Cette dimension ne se limite pas aux seuls axes de communication mais également aux conditions faites aux véhicules individuels pour que ceux-ci puissent s'insérer dans le tissu local, notamment commercial (problématique des stationnements centre bourg/ accessibilité du commerce de centre-ville plutôt qu'au supermarché situé en périphérie).

La question du stationnement de l'auto individuelle en centre-bourg doit être aujourd'hui traitée comme une condition indispensable au maintien d'une offre commerciale centrale et pas seulement périphérique. Les SCOT, PLU et PLUI devront en tenir compte, et prévoir les aménagements nécessaires.

Le retard constaté dans la mise en place de parcs-relais de contenance suffisante près des petites et moyennes gares régionales doit être comblé au plus vite.

Du fait de l'importance de l'automobile pour les déplacements dans les espaces ruraux, le maintien en leur sein ou à proximité d'un réseau de stations-services est aussi un enjeu important. Le nombre des stations-services en activité a en effet été divisé par plus de trois entre 1980 et 2014 et le réseau français est devenu l'un des moins denses de l'Union européenne.

En 2012, la France ne comptait plus que 12 300 stations-service, contre 47 500 en 1975. Le nombre de fermetures, qui concerne surtout les zones rurales et périurbaines, s'est ralenti mais la tendance récente voit encore environ 250 enseignes disparaître chaque année. Comme le note le quotidien Le Monde en 2013 : *« Outre l'exode rural et un déclin plus récent de la consommation de carburants, cette restructuration drastique vient en grande partie de la nouvelle concurrence des stations de supermarché et d'hypermarché, où se vend désormais 60 % du carburant »*¹.

Dans les faits, cette situation force déjà 17 millions de Français (1/4 de la population) à faire 5,2 km pour atteindre une première station ; dans 38 départements français, l'automobiliste doit même rouler de 15 à 38 minutes pour en trouver une seconde².

¹ Source : Le Monde du 28 mai 2013

² Source : Fédération nationale de l'artisanat automobile, décembre 2012, et DATAR : « Le maillage du territoire français en stations-service », 231p.

Au-delà des évidentes conséquences qu'une telle faiblesse de densité peut avoir sur la concurrence, l'étude de la DATAR recense 871 stations « ultimes » (ou « stations-clés ») dont la disparition plongerait les automobilistes, les entreprises et les services publics géographiquement concernés dans une dangereuse situation de restriction de mobilité. Ces stations, situées en moyenne à plus de 10 minutes de trajet, concernaient déjà en 2012 environ 4 millions de personnes.

La DATAR note logiquement que « *Les temps de trajet sont plus longs dans les espaces à très faible densité de population et en particulier dans les territoires de montagne (Alpes, Corse, Pyrénées, Massif central). L'accessibilité des stations pondérée par la population met en évidence l'éloignement des stations des territoires ruraux des régions du quart Nord-Est ainsi que d'Auvergne et Basse-Normandie* ».

Mais, en dehors même de la problématique de l'éloignement, il faut savoir que 72% de ces 871 stations-clés sont des points de vente de carburants majoritairement anciens, à faibles litrages (250 à 500 m³ par an). Elles sont souvent obligées de développer d'autres sources de revenu pour survivre (réparation et commerce auto, vente de gaz, dépannage, lavage, épicerie...); elles participent donc à une autre dimension de la vitalité et de l'attractivité du territoire rural où elles se trouvent. En outre, dans de plus en plus d'endroits, ces artisans détaillants parfois sont les derniers à proposer de telles prestations, assurant ainsi des services au public et l'essentielle disponibilité de produits de première nécessité.

Au titre du soutien à l'économie, la Région pourrait étudier une aide spécifique permettant le maintien d'un réseau de stations-services dans les territoires ruraux régionaux, y compris via leur rôle de point-relais services.

De manière plus prospective, la recherche-développement permettra à l'avenir d'assurer de nouvelles formes de déplacement automobile. Les dispositifs de covoiturage, d'autopartage, ou d'autres formes de partage économe et/ou collectif, devront être renforcés et coordonnés, tout comme le déploiement de bornes recharges électriques en nombre suffisant, y compris dans les territoires ruraux.

2) L'accessibilité numérique et de téléphonie mobile

Comme le note le Sénateur BERTRAND dans son rapport de 2014 sur « l'hyper ruralité »¹, la grande faiblesse de desserte de l'hyper-ruralité en matière d'Internet haut-débit et de téléphonie mobile constitue sans doute possible le principal handicap pour son avenir, tant en matière de services essentiels (comme la santé mais aussi l'éducation, les démarches administratives...) que de développement économique. Alors que c'est justement là que l'on pourrait le plus en avoir besoin.

¹ Rapport BERTRAND, *op. cit.* p.31.

La téléphonie mobile en constitue l'un des meilleurs exemples. En zone hyper-rurale, les activités, les fournisseurs, les clientèles, les ressources sont plus distantes qu'ailleurs, de même que les équipements fixes pour communiquer. La téléphonie mobile et, avec elle, l'Internet, est donc bien plus utile qu'ailleurs.

S'est ainsi organisé au fil du temps un système de creusement de l'inégalité territoriale d'accès à des services pourtant devenus universels et d'autant plus stratégiques dans les zones de faible densité.

Le sénateur Bertrand illustre ainsi son propos en ajoutant que « *les « zones blanches » de téléphonie mobile empêchent l'artisan d'être joint pour un devis, l'ouvrier forestier accidenté d'être secouru rapidement, la famille d'estivants d'être guidée pour trouver son gîte rural ou de réserver un restaurant. ... Quant aux jeunes générations de la campagne comme de la ville, les yeux rivés sur le témoin de réseau de leur appareil, elles pourraient dire en cœur et à raison : « s'il n'y a pas de barres, je me barre ! ».*

« Privée de l'Internet haut-débit, la PME industrielle voit ses échanges à distance ralentis ou pénalisés, le professionnel libéral exerçant des métiers de conception architecturale ou artistique doit louer un local professionnel dans la ville la plus proche, à 30km, pour pouvoir espérer transmettre ses fichiers numériques à ses clients, et la famille d'estivants citadins ne relouera pas de gîte rural ici l'année prochaine, malgré le calme et la beauté des paysages, car il n'était pas équipé d'un accès wi-fi et que la 3G n'y passait pas... ce qu'aucun membre de la famille, à commencer par l'adolescent incrédule, ne pensait possible ».

Le CESER recommande la poursuite du plan régional de rattrapage des zones blanches de téléphonie mobile initié en mars 2016. Ce plan doit se déployer au-delà des 32 sites concernés par la première vague dans huit départements (l'Ain, l'Allier, l'Ardèche, le Cantal, la Drôme, la Haute-Loire, la Haute-Savoie et le Puy-de-Dôme), car notre retard est important puisque 50% des sites stratégiques retenus au niveau national par l'Agence du Numérique de l'État se situent en Auvergne Rhône-Alpes.

Mais, dans un contexte de tourisme de niche, le droit à la non-connexion doit également pouvoir être offert. Ces zones de décompression numérique peuvent représenter à l'avenir des offres touristiques alternatives dont la demande sociale va croissant.

En ce qui concerne l'accessibilité numérique à proprement parler, le CESER rappelle les préconisations qu'il a pu effectuer en juillet 2016 dans sa contribution, sur saisine du Président du Conseil régional, : « Pour une dynamique numérique en Auvergne Rhône-Alpes », notamment celle concernant « le bon débit, au bon moment et au bon endroit » ainsi que celle visant à souligner la nécessité pour le territoire régional de disposer d'infrastructures performantes et adaptées qui correspondent aux standards internationaux les plus élevés.

Sur ce point, le CESER est inquiet sur la couverture du territoire au bon débit et sur l'écart entre annonces, prévisions et réalisations. Si la Région ne dispose pas de l'ensemble des manettes pour traiter cette question, elle doit s'y impliquer pleinement pour accélérer le processus avec les acteurs concernés et peser davantage sur ce sujet.

3) Energies

Auvergne-Rhône-Alpes se distingue par une très forte production d'énergie, presque double de ses besoins¹. Le nucléaire y occupe une place centrale : la région accueille la plus forte concentration européenne de sites de production, de recherche, d'innovation et de sous-traitance, avec plusieurs dizaines de milliers de salariés hautement qualifiés.

Les énergies renouvelables n'y sont pas en reste : la région est par exemple la première de France pour la production hydroélectrique, elle dispose avec ses forêts d'une ressource abondante de bois énergie, et pour le solaire, elle regroupe une part importante des acteurs français tout en bénéficiant d'un ensoleillement favorable.

Toutefois, la transition énergétique n'en est encore qu'à son début et beaucoup reste à faire pour plus de sobriété, d'efficacité énergétique, et de production d'énergies renouvelables.

Le CESER estime que de multiples enjeux sont à relever pour notre région :

- **Saisir toutes les opportunités offertes par la transition énergétique pour renforcer le leadership de la région en matière d'énergie ;**
- **Faire de l'énergie un domaine privilégié de l'excellence régionale, tant dans la transition vers une société plus économe qu'à travers le développement de filières industrielles pivots du dynamisme économique futur**

¹ Source : CESER Fiche SRADDET « Energies »

- **Renforcer l'attractivité des territoires ruraux en s'appuyant sur la rénovation thermique du bâti ancien et les opportunités de production d'énergies renouvelables.**

La commission « développement rural » du CESER a pu auditionner des producteurs d'énergie par méthanisation ainsi que par le photovoltaïque en toiture.

Sans rentrer dans les aspects techniques de la production d'énergie, l'échelle des projets présentés par les personnes auditionnées par la commission ainsi que leur structuration juridique sont susceptibles de faire que la valeur produite localement profite pleinement aux territoires ruraux dans lesquels ils sont implantés.

Pour la méthanisation, et au-delà des différentes options techniques¹, deux modèles se développent le plus fréquemment qui se distinguent par la taille et le mode de portage :

- Le modèle « à la ferme » (ou agricole) : de taille réduite (en général moins de 10 000 tonnes/an), porté par une ou plusieurs entreprises agricoles en maîtrise d'ouvrage, traitant majoritairement des effluents et substrats agricoles et jouant un rôle fort utile « d'assurance revenu » pour les agriculteurs impliqués ;
- Le modèle « territorial » : d'envergure plus large (plus de 10 000 tonnes/an), réunissant les acteurs à l'échelle du territoire tant en termes d'approvisionnement (effluents agricoles mais aussi déchets agroalimentaires, déchets verts, gestionnaires des stations d'épuration, etc.) et de gouvernance.

En 2012, en France, 35% du biogaz produit était issu de méthaniseurs « à la ferme » alors qu'au sein de la région Auvergne Rhône-Alpes, les dynamiques sont différentes puisque les méthaniseurs agricoles ne représentent que 10% environ de la production de biogaz². Ce retard doit être absolument rattrapé.

Le choix entre le modèle « à la ferme » ou le modèle « territorial » va dépendre de la coopération inter-acteurs, de la mobilisation et de la volonté des acteurs, des gisements mobilisables, des options techniques appropriées et des valorisations possibles.

¹ Pour rappel, la méthanisation est un procédé qui transforme le carbone des matières organiques en méthane (CH₄) par une fermentation anaérobie. Il en résulte du biogaz, qui est un mélange de 65% méthane et de 35% gaz carbonique. La méthanisation concerne presque tous les types de substrats organiques : les effluents d'élevage, les cultures énergétiques, les grains, l'herbe, le maïs ensilage, les résidus de culture, les biodéchets. Il permet donc une valorisation complémentaire aux agriculteurs.

² Source : « le développement de la méthanisation dans les territoires », transitions-Audexia, 2015, p.9.

Pour le CESER, il apparaît clairement que les territoires ruraux doivent pouvoir développer le modèle « à la ferme » (ou agricole), de taille réduite et porté par une ou plusieurs entreprises agricoles en maîtrise d'ouvrage. Les filières industrielles mobilisées ainsi que les dimensionnements des unités de production doivent pouvoir être déployées à des échelles complémentaires à l'activité agricole.

Cela permet en premier lieu de privilégier des constructeurs nationaux, voire régionaux plutôt que les gros opérateurs étrangers qui possèdent des solutions industrielles « clés en mains » qui ne correspondent pas idéalement aux capacités de productions locales, plus faibles et dispersées, de la matière organique à méthaniser¹.

Mais surtout, cela permet également de se garder d'un modèle de développement de la filière autour de quelques grosses unités implantées à de grandes distances les unes des autres ne répondant pas, dans nos territoires ruraux, aux problématiques de collecte et d'acheminement de manière optimale. En la matière : « *small is beautiful* ».

Concernant le photovoltaïque en toiture, l'exemple présenté à la commission, lui aussi modeste dans son dimensionnement, possède une particularité dans sa structuration juridique qui lui permet de remplir le défi de la captation locale de la valeur par les acteurs des territoires eux-mêmes.

En effet, le modèle de la Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) qui a été choisi, et qui peut être étendu à d'autres formes de production d'énergie (éolien, bois Energie), permet de garder localement la valeur produite pour le bénéfice du territoire.

Atout non négligeable, la mise en place d'un tel projet permet également l'appropriation citoyenne des problématiques énergétiques au niveau local et de créer du lien social entre les acteurs du territoire quelque soit leur origine.

Pour le CESER, ce modèle coopératif, qui doit pouvoir avoir sa place dans la palette des solutions de production d'énergie, doit être encouragé. Aux collectivités locales du territoire qui sont déjà partie-prenante, doit venir s'ajouter un soutien régional particulier.

¹ Comme noté par le CESER Auvergne Rhône-Alpes dans sa contribution de 2016 sur les biodéchets, avec la généralisation obligatoire et pour tous du tri à la source des biodéchets d'ici 2025, les volumes méthanisables pourraient alors connaître une forte croissance.

4) Eau et Assainissement

La question de l'eau et de l'assainissement se pose également en termes de réseaux. Ces derniers, moins souvent cités, participent également aux conditions d'accueil et de développement des territoires ruraux dans lesquels ils se déploient.

Dans les territoires ruraux, le maintien et l'entretien des réseaux d'eau potable comme de collecte des eaux usées est une problématique réelle qui impacte l'attractivité des territoires.

a) Eau potable

Pour ce qui concerne l'accès à une eau potable de qualité, le CESER estime que les réseaux gérés par les associations syndicales autorisées devraient s'engager dans une démarche de contrôle et de publicisation de leurs données et constantes biochimiques et bactériologiques. Une des pistes possibles pourrait résider dans leur communalisation.

b) Assainissement

Pour ce qui concerne les questions d'assainissement, la dispersion des hameaux dans certains de nos territoires ruraux, leur petite taille et l'éloignement du bourg centre rend la mise en place des équipements plus difficile qu'ailleurs en termes d'équilibre économique, Et pourtant celui-ci est indispensable, notamment dans les zones argileuses ou peu perméables.

Les communes rurales doivent être accompagnées financièrement, ainsi qu'en ingénierie technique, dans la création d'un réseau d'assainissement collectif ou semi collectif lorsqu'il est adapté. Lorsque cette solution n'est pas possible un plan concerté d'assainissement non collectif ou semi-collectif doit pouvoir être proposé¹.

B. Les services publics et les services au public

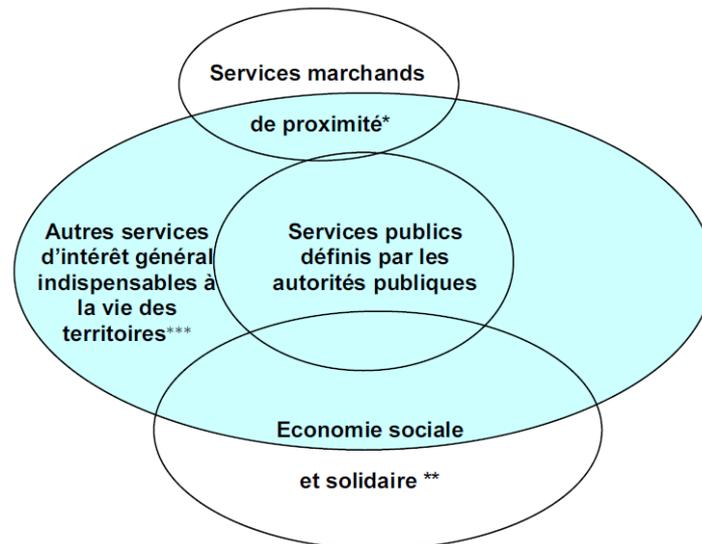
Le maillage territorial de ces services est un enjeu important pour le développement économique des territoires ruraux et pour la qualité de vie de leurs habitants.

Le diagramme ci-dessous² présente les différents types de services d'intérêt général essentiels à la vie des territoires ruraux :

¹ A l'image de l'initiative en régie du SIVU d'aménagement du bassin versant de l'Albarine (Aranc-Ain).

² L'approche du CESER Rhône Alpes sur les « Services au public », telle que celle-ci a été développée dans son avis de 2013, donne des pistes d'action que la commission « Développement rural » du CESER Auvergne Rhône-Alpes a choisi de reprendre dans ce travail.

- au centre du diagramme figurent les services publics définis par la puissance publique, leur périmètre évoluant selon la définition de l'intérêt général et l'engagement des opérateurs publics ;
- à la périphérie les autres services au public, répondant à un intérêt général et reposant sur l'initiative privée, plus ou moins soutenus, régulés ou contrôlés par les autorités publiques.



* Par services marchands de proximité, on entend les services au public fournis par les artisans, commerçants et professions libérales.

** Par économie sociale et solidaire, on entend les activités économiques productrices de services au public, exercées par des sociétés coopératives, des associations, des mutuelles ou des fondations, dont l'éthique se traduit par les principes suivants :

- finalité de service à la collectivité ou aux membres, plutôt que finalité de profit ;
- autonomie de gestion ;
- gestion démocratique et participative.

*** Délégation de service public, concession de service public, NTIC...

Les différentes politiques d'aménagement des territoires pointent la nécessité de la présence des services publics dans les espaces ruraux.

En France, la population reste majoritairement satisfaite de la qualité des services publics¹ et attachée aux trois grands principes : continuité, mutabilité et égalité qui correspondent à la définition traditionnelle du service public tout en exprimant des craintes pour l'avenir de ces services.

Parallèlement, les attentes des citoyens ont évolué, les temporalités des établissements ne sont pas toujours en phase avec des ruptures fréquentes dans les parcours de vie : perte d'emploi, ruptures familiales.

¹ Sondage ODOXA de février 2017

Les mutations technologiques et sociales ont été importantes ces vingt dernières années : développement du numérique, évolution des stratégies d'implantation et concentration des établissements de services. Ces transformations peuvent exclure une partie des habitants, notamment ceux qui sont socialement et géographiquement isolés.

La question centrale reste l'aménagement du territoire et l'égalité de traitement quelque soit son lieu d'habitation.

Les services publics, les services au public, comme les entreprises font partie du socle indispensable permettant la vitalité économique et sociale d'un territoire rural : l'attractivité économique et résidentielle des zones rurales dépendent du maintien et du développement des services tels que : les écoles, les structures petite enfance, les services sociaux et de santé, mais aussi les équipements sportifs et culturels...

Néanmoins, des évolutions sont nécessaires afin de rendre ces services plus lisibles et cohérents dans l'ensemble de la sphère des services comme l'avait pointé le CESER Rhône Alpes en 2013

Les préconisations faites à l'époque par le groupe de travail du CESER Rhône-Alpes restent d'actualité et sont reprises dans cette étude du CESER Auvergne Rhône-Alpes. Ces préconisations étaient classées en cinq grandes priorités (pour ces cinq priorités reprises ici, les préconisations développées dans la contribution de 2013 sont reprises en annexe).

- 1) « Mieux informer sur l'offre de services au public
- 2) Promouvoir une dynamique ascendante de développement partant du bassin de vie et d'emploi
- 3) Promouvoir une mutualisation volontaire et anticipée des services pour assurer leur qualité et leur continuité
- 4) Panacher les différents accès (physique/numérique) pour un recours facilité aux services au public
- 5) Impulser une dynamique de management territorial »

Dans le cadre de cette contribution, la commission « Développement rural », a souhaité porter un regard particulier sur la question de l'accès aux soins dans les territoires ruraux d'Auvergne Rhône-Alpes.

En effet, une étude récente¹ de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé (DREES) sur les déserts médicaux vient de faire ressortir une statistique peu enviable pour Auvergne Rhône-Alpes : notre région rassemble le quart des 300.000 personnes qui, en France, résident dans une commune qui cumule trois difficultés majeures en termes de santé.²

La DREES note ainsi que « *Les communes concernées sont de très petite taille (moins de 200 habitants en moyenne) et sont quasi-exclusivement situées dans des espaces à dominante rurale (...). Outre leur caractère rural, les espaces concernés sont également montagneux, pour une large part. La région Auvergne-Rhône-Alpes rassemble ainsi plus d'un quart de cette population(...)*»³.

Au niveau infrarégional, on peut noter que, si les densités de médecins généralistes et de chirurgiens-dentistes sont similaires en ex-Auvergne, ex-Rhône-Alpes et France, celles des médecins spécialistes et des masseurs-kinésithérapeutes sont moins élevées sur le territoire ex-auvergnat que sur le territoire ex-rhônealpin. La situation s'inverse pour les infirmiers, davantage représentés en ex-Auvergne qu'en ex- Rhône-Alpes.

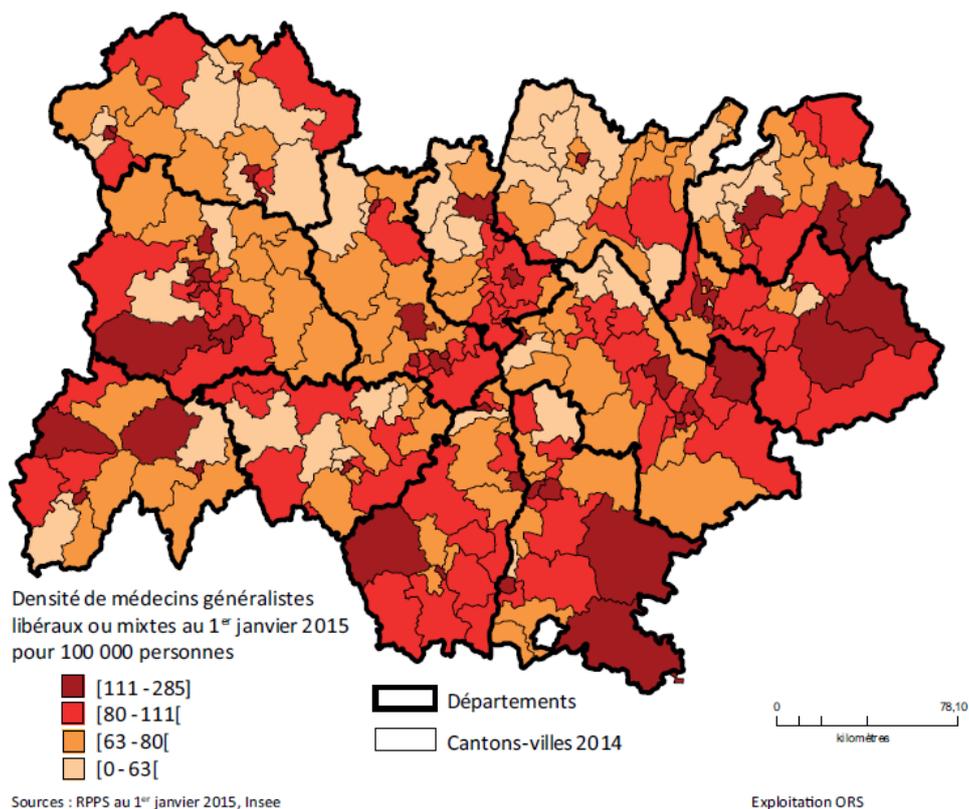
Au 1er janvier 2015, la densité de médecins généralistes libéraux en Auvergne Rhône-Alpes est la même que celle observée en France (106 médecins pour 100 000 habitants), mais la répartition de ces médecins sur le territoire est déséquilibrée. Ce déséquilibre est particulièrement visible sur la carte suivante :

¹ Les dossiers de la DREES : « Déserts médicaux : comment les définir ? Comment les mesurer ? », n°17, mai 2017.

² Habiter dans un territoire à la fois sous dense en médecins généralistes, à plus de 30 minutes des urgences et plus de 10 minutes de la pharmacie la plus proche

³ DREES, *op.cit.*p.48

Densité de médecins généralistes libéraux, Auvergne Rhône-Alpes, 2015



Deux départements sont particulièrement éloignés de la moyenne régionale, l'Ain (77) et la Savoie, territoire à forte activité touristique saisonnière (131). Dans certains territoires ruraux fragiles, la part des médecins de plus de 55 ans atteint plus de 50 % (contre 45 % au niveau régional), c'est plus souvent le cas dans l'Ardèche, la Drôme, l'Allier et la Haute-Loire¹.

Parmi les solutions envisagées, le CESER estime que le modèle des maisons de santé pluridisciplinaires, auquel un soutien régional est apporté, doit encore plus largement se diffuser en intégrant de manière prospective les évolutions du nombre de praticiens dans certaines zones potentiellement sous-dotées dans les années à venir. Ce modèle pourrait par ailleurs utilement se dupliquer dans d'autres secteurs.

¹ Voir les cartes de la gradation du niveau de l'offre médicale de premier recours en ex-Auvergne et des « zones fragiles » en ex-Rhône-Alpes en annexe

C. L'organisation démocratique des territoires

Comme on vient de le voir, un ensemble de facteurs vient conditionner l'attractivité et partant, les possibilités de développement des territoires ruraux qui subissent aujourd'hui de profondes mutations tant en termes de population que d'activités. Un dernier facteur d'attractivité, en perpétuelle redéfinition, doit être également pris en compte : celui de l'organisation démocratique de ces territoires ruraux régionaux.

Le CESER estime que pour parvenir de manière complète à répondre à l'enjeu d'organisation démocratique de ces territoires ruraux régionaux, il faudra s'adapter et arriver à penser leurs nouveaux équilibres tels que ceux-ci ont pu être présentés au cours de ce rapport.

De ces nouveaux équilibres doit naître une gouvernance particulière, émergeant à partir du niveau communal et intercommunal qui reste la « brique de base » de notre organisation territoriale. Cette gouvernance renouvelée doit s'appuyer sur une stratégie territoriale partagée et portée par tous les acteurs

Il faut qu'Auvergne-Rhône-Alpes soit une région exemplaire dans sa gouvernance territoriale. Pour cela, il est nécessaire de reconnaître la diversité des espaces et, partant, la diversité des modes de gouvernance possible et de doter les territoires ruraux de dynamiques de projet qui doivent pouvoir s'additionner aux logiques de guichet.

La gouvernance locale doit s'appuyer sur une complémentarité entre les élus et les acteurs locaux. Il faut ainsi consolider la proximité dans l'action et la légitimité démocratique des territoires en renforçant le rôle des citoyens, notamment au travers des Conseils de développement, tout en facilitant l'engagement de l'ensemble des acteurs à participer, y compris par les usages numériques : la gouvernance n'est pas qu'une affaire d'élus.

Pour parvenir à répondre positivement à ces enjeux, plusieurs pistes d'action doivent être explorées.

- **Etablir des relations de confiance entre les collectivités territoriales (communes, départements, région), les EPCI (les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles), l'Etat mais aussi avec les acteurs socio-économiques ;**

- **Permettre à la Conférence Territoriale de l'Action Publique de fonctionner, dans l'espace régional, afin de dégager et faire accepter des priorités stratégiques et de proposer une représentation partagée de l'avenir commun ;**

- **Associer approche verticale (*via* différents niveaux territoriaux : de la commune rurale aux métropoles, jusqu'à la Région) et approche « projet de territoire » en raisonnant d'abord à partir des projets et en mobilisant ensuite les « objets administratifs » les plus adaptés**

- **Soutenir les espaces de rencontres et échanges permettant de maintenir et créer du lien entre acteurs de l'économie productive et résidentielle (y compris résidents secondaires) ; s'engager dans des méthodes et des projets intersectoriels, interprofessionnels**

- **Renforcer/créer des partenariats rural-urbain, via des schémas sectoriels spatialisés et des contrats uniques entre collectivités.**

IV. Quels sont les facteurs de réussite ?

Le CESER a auditionné plusieurs porteurs d'initiatives de développement dans les territoires ruraux régionaux. Il a ainsi constaté l'extrême diversité des situations des territoires considérés, ruraux, « rurbains », hyper-ruraux,...et des stratégies de développement qui s'y rattachent

Ainsi, dans chacun de ces territoires, se sont mises en place des propositions de développement à partir de la situation locale, de forces vives du territoire et de personnalités qui ont su les porter et les pérenniser. **Le CESER estime ainsi qu'à chaque territoire sa situation, ses forces vives et son développement.**

En outre, les territoires ruraux ont un rôle essentiel à jouer dans la transition énergétique car ils sont les principaux détenteurs des gisements en ressources renouvelables et, partant, des initiatives qui peuvent se déployer dans des domaines comme l'alimentation, les énergies renouvelables, les matières premières bio-sourcées, le maintien de la biodiversité et la prévention et l'atténuation des changements climatiques. Cela peut contribuer au maintien des exploitations agricoles et permet de porter des facteurs de réussite.

Parmi les conditions nécessaires du développement, on retrouve notamment l'existence de ressources, de créateurs-« leaders », d'élus impliqués et enfin d'une ingénierie territoriale.

A. L'existence de créateurs-« leaders »

Certains ont pu dire : « il n'y a pas de territoire sans avenir, il n'y a que des territoires sans projet ». Il faudrait compléter en disant qu'un projet de territoire n'existe pas « par lui-même » car les projets ne sont jamais portés que par les femmes et les hommes qui vivent dans ce territoire. A partir du territoire, ce sont donc ces personnes qui sont à l'origine de tout. Certains de ces personnes sont particulièrement visionnaires et développent des capacités d'anticipation et d'innovation.

La commission a pu noter dans les différentes auditions que l'on retrouvait souvent une seule et unique personne comme étant à l'origine de la toute première mise en marche du processus, souvent il y a plusieurs années. C'est par exemple le cas pour le « fin gras du Mézenc » (Bernard BONNEFOY, agriculteur aux Estables), pour la pépinière d'entreprise innovantes Axone (René TREGOUET, sénateur honoraire) ou bien encore pour les « Fermes de Figeac » et les « Figeacteurs » (Claude AMADIEU, Président d'une coopérative).

Dans le cas de réussite, ces personnes ne restent pas longtemps seules et se transforment rapidement en fédérateurs en s'adjoignant les ressources d'autres acteurs du territoire. Leur capacité à fédérer signe les conditions de la réussite qui nécessitera encore par la suite d'être consolidée dans d'autres étapes de développement.

Pour autant, ces développeurs n'auraient pu enclencher leur démarche de développement si le territoire était sans ressources. Par ressources, il faut aujourd'hui entendre un ensemble plus large que les simples ressources économiques classiques. En effet, ces dernières se sont considérablement accrues et diversifiées dans les territoires ruraux depuis les changements intervenus dans leurs populations et équilibres économiques ces dernières années.

Aujourd'hui, les directions de développement peuvent ainsi résider autant dans le développement des services (par exemple liés au vieillissement, à l'économie résidentielle ou même à la valorisation des aménités) que dans la sphère productive classique. **Ces prochaines opportunités doivent être saisies pour assurer le renouvellement de l'économie productive en investissant dans les « ressources territoriales » et des secteurs comme la transformation du bois, l'agro-alimentaire et de nouveaux secteurs de l'économie (numérique, bien-être,...) à forte valeur ajoutée. Les « créateurs » de ces nouvelles activités doivent être particulièrement soutenus.**

Parallèlement, on a pu voir qu'aujourd'hui encore, l'imaginaire autour de la ruralité renvoyait à l'idée de « campagne » où l'agriculture joue encore un rôle, certes moins important qu'avant mais encore structurant, dans la majorité de nos territoires ruraux.

Pour cette dernière, la participation au développement du territoire se fait de plus en plus aujourd'hui autour de l'idée que « le produit doit raconter une histoire ». Cette mise en scène de l'activité agricole, dans toutes ses dimensions, change le métier de l'agriculteur en même temps que les perspectives de développement qui lui sont offertes. **Toutes les initiatives de promotion des productions régionales devraient intégrer cette dimension « un produit : une histoire » susceptible d'assurer le succès voire l'engouement autour de nos différents produits locaux.**

B. L'implication des élus

Parallèlement ou en coordination avec ces créateurs, d'autres acteurs locaux, individus ou collectifs, élus et techniciens, entrepreneurs ou monde associatif, apportent leurs contributions au développement territorial. Dans le cadre d'une recherche doctorale¹ sur la stratégie des élus locaux ont été repérées différentes postures face à la fragilité et au développement des territoires ruraux qui peuvent être résumées en quatre approches.

Une approche résignée mais bienveillante,

Une approche marketing

Une approche ingénieuriste qui mise sur l'association des compétences et sur les relations sociales. Ses représentants travaillent en réseaux, parient sur la coopération intercommunale, travaillent à la valorisation et à la spécification des ressources territoriales, à l'émergence de « paniers de biens et de services », accompagnent les projets en considérant que « rien n'est perdu » et qu'il vaut mieux se préparer aux changements en faisant appel à l'ingénierie territoriale

Une approche « bâtisseuse » qui repose sur des leaders qui misent sur des projets d'équipement, des investissements qui renforceront l'attractivité et la capacité créatrice du territoire (nouveaux espaces publics, aménagement de lotissements ou de zones d'activités, d'équipements sportifs et socio-culturels) en faisant des paris sur l'avenir mais aussi la valorisation de ses ressources patrimoniales, parfois en trouvant de nouveaux usages (tiers-lieux numériques tels des centres de télétravail ou des fablabs, réhabilitations de friches, etc.) ».

Pour le CESER, ce sont les élus développant les deux dernières approches (bâtisseuse ou ingénieuriste) qui doivent prioritairement être soutenus dans leurs efforts. Logique de projet et logique de guichet doivent pouvoir s'additionner.

Que ce soient pour les créateurs ou les élus, la possibilité technique d'assumer toutes les directions du développement lorsque le projet devient de plus en plus complexe, nécessite le recours à une précieuse ingénierie de développement local.

C. Le rôle essentiel de l'ingénierie territoriale

¹ Laurent Bonnard, « Territoires immobiles et territoires innovants, l'hyper-ruralité à l'épreuve du pouvoir », thèse en cours de doctorat de géographie, UMR Territoires, Université Clermont-Auvergne.

Ce rôle, comme celui de l'anticipation prospective, a été pointé par l'ensemble des développeurs, créateurs ou élus auditionnés par la commission du CESER.

Historiquement, l'ingénierie territoriale s'est construite au croisement de l'aménagement du territoire et du développement local, du rural et de l'urbain, de l'économique et du social, des sciences de l'ingénieur et des techniques d'animation.

Au cours du temps, un glissement des pratiques du « faire pour » au « faire ensemble » s'observe. Une première période est dominée, d'une part, par le « faire pour eux » et éventuellement « sans eux » au sein de l'espace national (aménagement du territoire) et, d'autre part, par le « faire pour nous » au sein de notre territoire, éventuellement sans appui national (développement local). Une deuxième période est plutôt celle du « faire avec » et la dernière celle du « faire ensemble », celle de la prise de conscience, plus que d'un réseau, d'une chaîne d'acteurs concourants à la réalisation d'un projet commun. Le projet de territoire constitue le cadre principal de l'articulation des acteurs, plus nombreux et variés, qui forment et portent cette ingénierie.

Pour le CESER, aujourd'hui, cette ingénierie de développement territorial du « faire ensemble » (de type PNR) doit être maintenue, voire augmentée, tout en gardant présent à l'esprit un objectif de mutualisation correspondant aux bassins de vie des territoires ruraux dans lesquels elle se déploie.

Cela doit permettre d'élaborer un diagnostic des besoins et un inventaire des compétences mobilisables en matière d'ingénierie territoriale. Il deviendra alors nécessaire d'encourager toutes les formes souples d'articulation et de mutualisation par la mise en réseau des différents acteurs concernés.

Synthèse des préconisations.

L'avenir pour notre région réside dans le rétablissement d'un équilibre des espaces urbains ou ruraux. Pour y parvenir et favoriser la complémentarité entre métropoles et territoires ruraux le CESER émet les préconisations suivantes :

1 Conforter l'économie rurale productive et résidentielle

La question vitale de l'enjeu alimentaire et de sa sécurité donne une place centrale à la fonction de la production agricole et de sa transformation. Une organisation par filières permet d'apporter aux territoires des réponses adaptées. Cette organisation est un des facteurs d'interdépendance et de connaissance entre urbains et ruraux. Dans les territoires ruraux, sans qu'elles soient seules à assurer la vitalité de l'économie rurale régionale, agriculture et forêt y occupent néanmoins une place déterminante. Elles doivent être à ce titre soutenues dans leurs démarches de modernisation et de qualité.

Avec le concours de l'ensemble des collectivités, un territoire rural doit très vite pouvoir posséder ou mettre en place les outils les mieux à même d'assurer le développement de ses activités agricoles ou sylvicoles, notamment par la maîtrise du foncier qui joue un rôle essentiel. En effet, trop de terres sont consommées, voire gaspillées alors que les besoins de foncier agricole productif peinent à être satisfaits.

Cette maîtrise passe par une véritable gouvernance foncière locale où chaque intercommunalité doit *a minima* définir les zones à vocation agricole (*via* notamment l'outil « zone agricole protégée ») ou forestière, artisanale, commerciale, industrielle, résidentielle, ainsi que celles réservées à de futurs développements.

Une telle gouvernance foncière locale que le CESER appelle de ses vœux nécessite la finalisation de documents d'urbanisme (SCOT, PLU et PLUI) établis de manière concertée et dans une vision à long terme.

Après une sécurisation des ressources foncières des territoires ruraux régionaux, l'ambition est de sécuriser l'horizon économique des exploitants qui y vivent. Cela doit passer, en Auvergne Rhône-Alpes, par le développement d'une politique « Montagne », visant à soutenir l'économie agricole régionale dans des territoires difficiles, notamment à travers une forme de compensation de handicap (de type ICHN).

Par ailleurs, toutes les initiatives qui sont de nature à générer des revenus complémentaires doivent pouvoir être accompagnées et encouragées, notamment la pluriactivité et/ou l'installation d'unités locales de production d'énergie (méthanisation, éolien, photovoltaïque en toiture) à des échelles complémentaires à l'activité agricole.

Agriculteurs et forestiers jouent un rôle essentiel dans la préservation de l'environnement (qualité de l'eau, des sols et de l'air, biodiversité, paysage,...)....Ce rôle, déterminant pour la collectivité, doit être reconnu, y compris sous une forme financière, pour les services écosystémiques rendus par l'agriculture et la forêt et maintenus au bénéfice de la collectivité. Si le bienfait de ces services écosystémiques des territoires ruraux est aujourd'hui reconnu par tous, il peine encore à se matérialiser ailleurs que dans les discours.

Une vision prospective amène à penser qu'à court terme l'équité voudrait que la fourniture et la préservation de ces services soient ainsi rémunérées dans le cadre de conventions bi ou multilatérales fonctionnant sur de nécessaires démarches de contractualisation.

Partout et toujours en activité complémentaire, le développement du tourisme en espace rural (dont l'agrotourisme) devrait être une volonté politique affichée à tous les niveaux : national, régional mais aussi et surtout local, tant les ressources touristiques ou gastronomiques sont variées, complémentaires mais aussi inépuisables dans notre région.

Cela doit se traduire sur le terrain par une organisation de la mise en réseau et en synergie de tous les acteurs du tourisme, de leurs initiatives professionnelles. On observe dans ce domaine une capillarité étonnante, d'associations patrimoniales locales compétentes et dévouées dans notre territoire régional.

Il devient alors indispensable de favoriser l'harmonisation de structures regroupant tous les acteurs du tourisme local de qualité (hébergeurs, restaurants, agriculteurs, viticulteurs, musées, centres d'exposition, sports et loisirs, etc...). Elles doivent avoir pour objectifs, non seulement de mettre en réseau ces professionnels, mais également de coordonner et d'orchestrer leurs actions. Par ailleurs et au niveau régional, une politique cohérente de communication sur les événements doit être organisée en utilisant encore plus largement les réseaux sociaux numériques.

2. L'équilibre des territoires ruraux : Améliorer les conditions de vie

L'équilibre des territoires ruraux que le CESER souhaite mettre en avant passe par une amélioration continue tant des conditions de vie de ses habitants que du développement de ses activités et des emplois générés. Il est dès lors indispensable de tout mettre en œuvre pour maintenir et développer ces emplois ruraux : toutes les innovations avec cette finalité (service de remplacement, groupement d'employeurs, coopérative d'activités, télétravail, etc...) doivent être soutenues et encouragées afin de se développer et de servir d'exemples.

La présence de « services au public » et de services publics est tout autant indispensable, particulièrement dans le domaine sanitaire et social ainsi que dans le domaine de l'enseignement, y compris supérieur, et de la formation. Le modèle des maisons de santé pluridisciplinaires pourrait utilement se dupliquer dans d'autres secteurs.

Par ailleurs, un ambitieux programme de réhabilitation de logements vacants et de bâti en déshérence, notamment dans les centre-bourgs qui accueillent ces services, est une autre condition à leur maintien. Favoriser l'habitat collectif de taille modeste et de qualité dans un environnement attractif, surtout par des opérations de rénovation/reconstruction de parcs de logements inappropriés, peut parfois constituer un axe fort de revitalisation.

Reconnaissant la place prise par l'automobile, indispensable dans les territoires ruraux, le CESER estime que les aménagements, notamment ceux qui permettent de faciliter le stationnement automobile à proximité des commerces des centre-bourgs, est une donnée qui doit être prise en considération.

Cette prise en compte qui conditionne la survie de certains commerces de centre-bourg n'empêche pas, en parallèle, de mettre en place et d'encourager de manière coordonnée des dispositifs de covoiturage, d'auto partage, ou d'autres formes de partage économe et/ou collectif, y compris le déploiement en territoire rural de bornes recharges électriques en nombre suffisant.

En attendant, la sauvegarde d'un réseau suffisant de stations-services en carburant doit être assurée car elles participent à une autre dimension de la vitalité et de l'attractivité du territoire rural où elles se trouvent. Ces artisans détaillants sont parfois la dernière présence commerciale susceptible d'assurer des services au public et l'essentielle disponibilité de produits de première nécessité sous une forme de point multiservices.

Par ailleurs, une grande attention doit être portée à l'économie présenteielle, à l'artisanat et aux PME des territoires ruraux, dont certains chefs d'entreprises ont des difficultés à assurer la transmission de leur activité ou de leur entreprise.

Tant pour ses habitants que pour les activités économiques qui y prennent place, la question de l'accessibilité, tant physique que numérique des territoires ruraux, est primordiale.

Répondre aux besoins en créant de nouvelles infrastructures de transport dans certaines zones rurales est parfois nécessaire. Toutefois, il paraît au moins aussi urgent de régénérer, optimiser et entretenir les infrastructures existantes que d'en créer de nouvelles. Il est nécessaire de maintenir et entretenir le réseau départemental secondaire, vecteur de mobilité de l'espace rural. En outre, la topographie de notre région et son climat nous imposent de veiller à disposer des moyens budgétaires adaptés aux besoins spécifiques des grands axes mais aussi et surtout du réseau secondaire des routes de montagne afin de réduire l'isolement. Cela appelle, de la part des pouvoirs publics, à une égalité de traitement entre territoires.

En ce qui concerne l'accessibilité numérique et de téléphonie, enjeu d'égalité et d'équité tant pour les citoyens que pour les acteurs économiques de notre région, le plan régional de rattrapage et de suppression des zones blanches de téléphonie mobile initié en mars 2016 doit être poursuivi et dépassé. Ce plan doit se déployer au-delà des 32 sites concernés par la première vague dans huit départements.

Sur le sujet du numérique, le CESER Auvergne Rhône-Alpes et les ex-CESER d'Auvergne et de Rhône-Alpes ont déjà pu émettre de nombreuses préconisations qui sont toujours d'actualité.

3. Mettre en œuvre les conditions du développement

Les conditions du développement des territoires ruraux sont complexes et variées mais toutes complémentaires.

En termes d'attractivité, des offres pour toutes les populations et toutes les générations (éducation, activités physiques et sportives, loisirs, habitat,...) doivent pouvoir être proposées. Mais au-delà de l'attractivité, pour parvenir de manière complète à répondre à l'enjeu d'organisation démocratique des différents territoires ruraux régionaux, il faudra s'adapter et arriver à penser leurs nouveaux équilibres de populations et d'activités.

De ces nouveaux équilibres doit naître une gouvernance particulière, émergeant à partir du bloc communal (commune et intercommunalité) qui reste pour le CESER la « brique de base » de notre organisation territoriale. Cette gouvernance renouvelée doit s'appuyer sur une stratégie territoriale partagée et portée par tous les acteurs.

Il faut qu'Auvergne-Rhône-Alpes soit une région exemplaire dans sa gouvernance territoriale. Pour cela, il est nécessaire de reconnaître la diversité des espaces et, partant, la diversité des modes de gouvernance possibles et de doter les territoires ruraux de dynamiques de projet qui leurs sont propres et qui doivent pouvoir s'ajouter aux logiques de guichet.

La gouvernance locale pourrait s'appuyer sur une complémentarité entre les élus et les acteurs locaux. Il faut ainsi consolider la proximité dans l'action et la légitimité démocratique des territoires en renforçant le rôle des citoyens, notamment au travers des Conseils de développement, tout en facilitant l'engagement de l'ensemble des acteurs à participer, y compris par les usages numériques.

A côté de la gouvernance, les territoires ruraux doivent pouvoir être des lieux d'innovations locales sociales et organisationnelles en mobilisant l'ensemble des acteurs. Cela doit notamment passer par une approche verticale (*via* différents niveaux territoriaux : de la commune rurale aux métropoles, jusqu'à la Région) complétée d'une approche horizontale « projet de territoire » en raisonnant d'abord à partir des projets et en mobilisant ensuite les structures administratives les plus adaptées. Dans ce cadre, la question de l'ingénierie, y compris mutualisée, reste essentielle et doit être une priorité.

Pour amorcer ces innovations, il est nécessaire de susciter et de soutenir les espaces de rencontres et d'échanges locaux permettant de maintenir et créer du lien entre acteurs de l'économie productive et résidentielle (y compris résidents secondaires) pour pouvoir espérer, à terme, s'engager dans des méthodes et des projets intersectoriels, interprofessionnels. Le récent développement des résidences secondaires doit amener les collectivités à mettre en place des services adaptés afin de pouvoir les faire évoluer, à terme, en résidences à l'année.

Par la péréquation, la solidarité territoriale doit pouvoir se mettre en place au bénéfice, entre autres, des territoires ruraux. Il serait ainsi profitable à tous de renforcer/créer des partenariats rural-urbain, *via* des schémas sectoriels spatialisés et des contractualisations entre collectivités urbaines et rurales (par exemple en matière d'alimentation pour l'approvisionnement de la restauration collective).

Notre pays a su encore garder un certain équilibre urbain/rural mais celui-ci est aujourd'hui fragilisé. Le CESER a souhaité proposer cette réflexion fondée sur la solidarité et sur l'innovation et rappeler par ses préconisations les éléments qui lui apparaissent nécessaires afin d'offrir un développement harmonieux et un avenir aux territoires ruraux.

*« Le territoire n'est plus une évidence qu'il faut mettre en valeur ;
c'est une construction qu'il faut mettre en récit »
(Daniel Behar, géographe)*

Bibliographie

BERTRAND Alain, *Hyper-ruralité*, Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires, juillet 2014, 74 p.

BOIS Christine et BERNET Elise, « En 2016, une belle saison d'été pour la deuxième année consécutive », *Insee Flash Auvergne-Rhône-Alpes*, novembre 2016, n° 21, 2 p.

BONNARD Laurent, *Territoires immobiles et territoires innovants : l'hyper-ruralité à l'épreuve du pouvoir*. Thèse en cours de préparation, Université Clermont Auvergne, 2017

CARROUE Laurent, *La France des 13 régions*, Armand Colin, 2017, 336 p.

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE AUVERGNE-RHÔNE-ALPES, *Chiffres clés Auvergne Rhône-Alpes 2016-2017*, Chambre de Commerce et d'Industrie Auvergne-Rhône-Alpes, janvier 2017, 20 p.

CHAMBRE REGIONALE DES METIERS DE L'ARTISANAT AUVERGNE-RHÔNE-ALPES, *Chiffres clés et conjoncture de l'artisanat en Auvergne-Rhône-Alpes*, Chambre régionale des Métiers de l'Artisanat Auvergne-Rhône-Alpes, 2016, 15 p.

CHEVASSUS-AU-LOUIS Bernard, *Approche économique de la biodiversité et des services rendus par les écosystèmes : contribution à la décision publique*, Centre d'analyse stratégique, avril 2009, 376 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?*, CESE, octobre 2015, 266 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE, *Territoires et fait métropolitain*, CESER Auvergne, juillet 2015, 106 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHÔNE-ALPES, *Biodéchets : cap sur 2025. Structurer et développer la filière en Auvergne-Rhône-Alpes*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, février 2017, 60 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHÔNE-ALPES, *Fait métropolitain et fait régional en Rhône-Alpes*, CESER Rhône-Alpes, décembre 2015, 67 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHÔNE-ALPES, *Les services au public en Rhône-Alpes : innover pour répondre aux besoins d'intérêt général*, CESER Rhône-Alpes, octobre 2013, 59 p.

DESPLANQUES Guy et DATAR, « Vieillesse démographique et territoires : les personnes âgées à travers la France, aujourd'hui et à 2040 », *Territoires 2040*, 2012, n° 5, pp. 11-25

GICQUIAUX Cyril, « Des profils de territoires contrastés en Auvergne Rhône-Alpes », *Insee Analyses Auvergne*, décembre 2015, n° 16, 4 p.

- GOMEZ Pierre-Yves, « Une multinationale au service de son territoire », *Le Monde*, mai 2017
- GOURIOU Jean-Pierre et POILANE Paulette, *L'agriculture, l'agroalimentaire, la forêt, l'enseignement agricole en Auvergne-Rhône-Alpes*, Agreste Auvergne-Rhône-Alpes, mai 2015, 8 p.
- GRAS Daniel et VALLES Vincent, « Une croissance démographique soutenue en région Auvergne-Rhône-Alpes », *Insee Analyses Auvergne-Rhône-Alpes*, janvier 2016, n° 1, 4 p.
- HILAL Mohamed (Coord), BARCZAK Aleksandra et CREMER-SCHULTE Dominik, *Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral, montagne). Volume 1 : synthèse des résultats*, Datar, novembre 2011, 57 p.
- HILAL Mohamed (Coord), BARCZAK Aleksandra et GRIVAUULT Camille, *Le maillage du territoire français en stations-service : synthèse des résultats*, Datar, novembre 2012, 13 p.
- INSEE AUVERGNE-RHONE-ALPES et AGENCES D'URBANISME EN AUVERGNE-RHONE-ALPES, *Atlas Auvergne Rhône-Alpes. Tome 3 : géographie des déplacements, flux et mobilités*, Insee Auvergne-Rhône-Alpes et Agences d'urbanisme en Auvergne-Rhône-Alpes, mai 2017, 49 p.
- INSEE AUVERGNE-RHONE-ALPES et AGENCES D'URBANISME EN AUVERGNE-RHONE-ALPES, *Atlas Auvergne Rhône-Alpes. Tome 2 : qualité de vie, habitants et environnement*, Insee Auvergne-Rhône-Alpes et Agences d'urbanisme en Auvergne-Rhône-Alpes, juin 2016, 53 p.
- KAYSER Bernard, *La renaissance rurale : sociologie des campagnes du monde occidental*, Armand Colin, 1989, 316 p.
- LATOUR Bruno, *Nous n'avons jamais été modernes : essai d'anthropologie symétrique*, La Découverte, 2006, 210 p.
- LE JEANNIC Thomas et RAZAFINDRANOVONA Tiaray, « Près d'une heure quotidienne de transport : les disparités se réduisent mais demeurent », *in France Portrait social 2009*, Insee, novembre 2009, pp. 107-123
- LEVY Jacques et LUSSAULT Michel, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 2013, 1128 p.
- MATHIEU Nicole, « La notion de rural et les rapports ville-campagne en France : les années quatre-vingt-dix », *Economie rurale*, 1998, n° 247, pp. 11-20
- MICHAUX Hélène et HEALY Sean, *Agriculture, agroalimentaire et forêt d'Auvergne-Rhône-Alpes : panorama en chiffres et en cartes*, Agreste Auvergne-Rhône-Alpes, janvier 2016, 84 p.
- Agriculture, agroalimentaire et forêt d'Auvergne-Rhône-Alpes : panorama en chiffres et en cartes*, Agreste Auvergne-Rhône-Alpes, janvier 2016, [présentation], 28 p.
- MORA Olivier (Dir.), AUBERT Francis et FREMONT Armand, *Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*, INRA, juillet 2008, 82 p.

PERRIER-CORNET Philippe, *Repenser les campagnes*, Editions de l'Aube, 2002, 279 p.

RIEUTORT Laurent, « Du rural aux nouvelles ruralités », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, avril 2012, n° 59, pp. 43-52

SANCEBE Yannick, « Les manifestations constatées de l'appartenance locale », in *Agriculteurs, ruraux et citoyens : les mutations des campagnes françaises*, Editions CRDP Bourgogne et Educagri Editions, 2002, pp. 293-310

TRANSITIONS AUXILIA, *Le développement de la méthanisation dans les territoires*, Transitions Auxilia, 2015, 12 p.

VERGIER Noémie et CHAPUT Hélène, *Déserts médicaux : comment les définir ? Comment les mesurer ?*, DREES, Les dossiers de la DREES, mai 2017, 62 p.

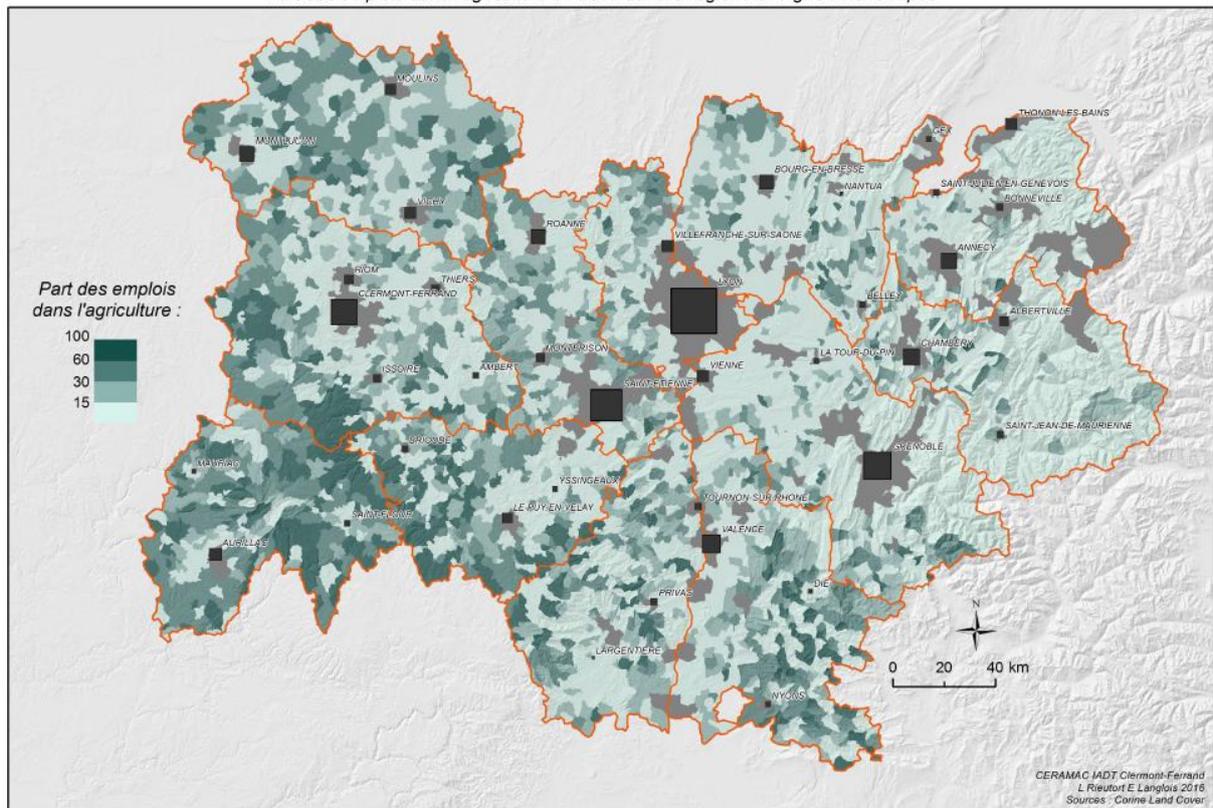
« Auvergne-Rhône-Alpes : première région pour le poids de l'emploi artisanal », *Acteurs de l'économie*, mai 2017 [en ligne], consulté le 25 juillet 2017. Disponible à l'adresse <http://acteursdeleconomie.latribune.fr/territoire/2017-05-18/auvergne-rhone-alpes-1er-region-pour-le-poids-de-l-emploi-artisanal-716766.html>

Annexes

Annexe 1 : cartographie de la fonction productive régionale hors zones denses

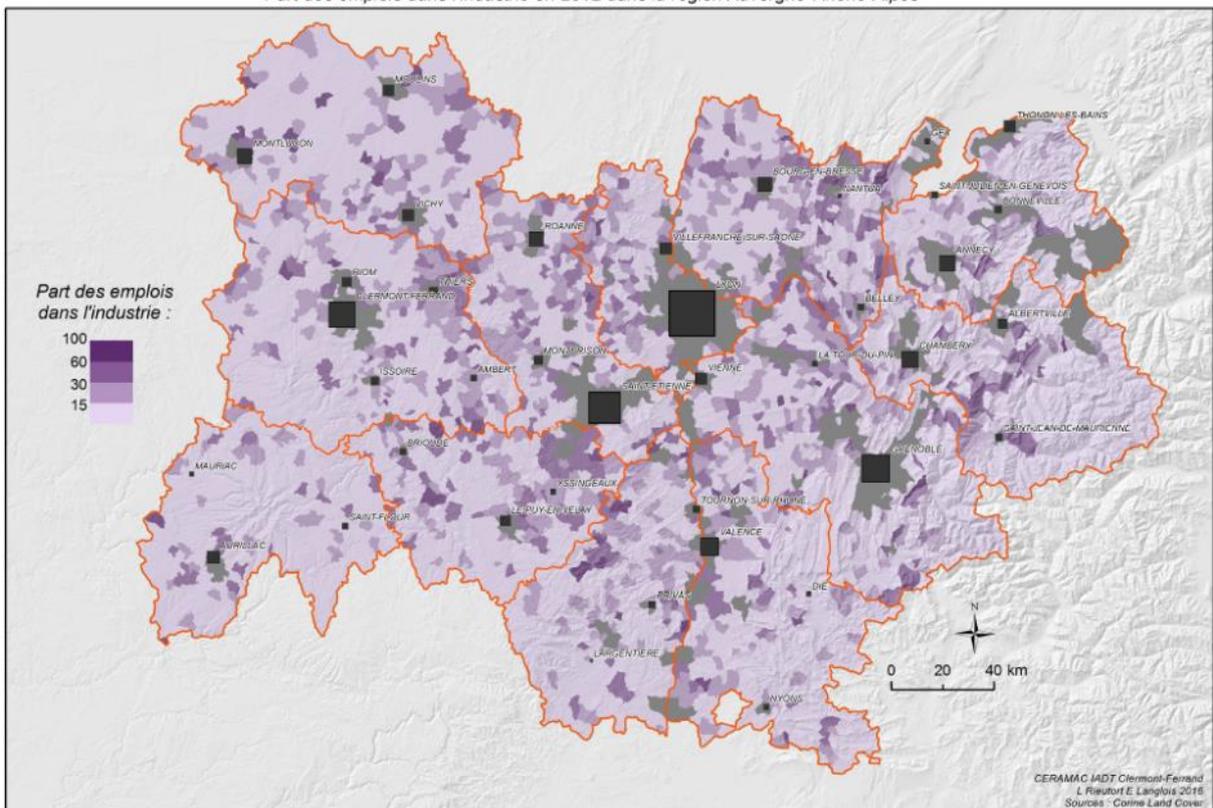
Pour ce qui concerne le secteur productif de l'agriculture, la carte est la suivante

Part des emplois dans l'agriculture en 2012 dans la région Auvergne-Rhône-Alpes



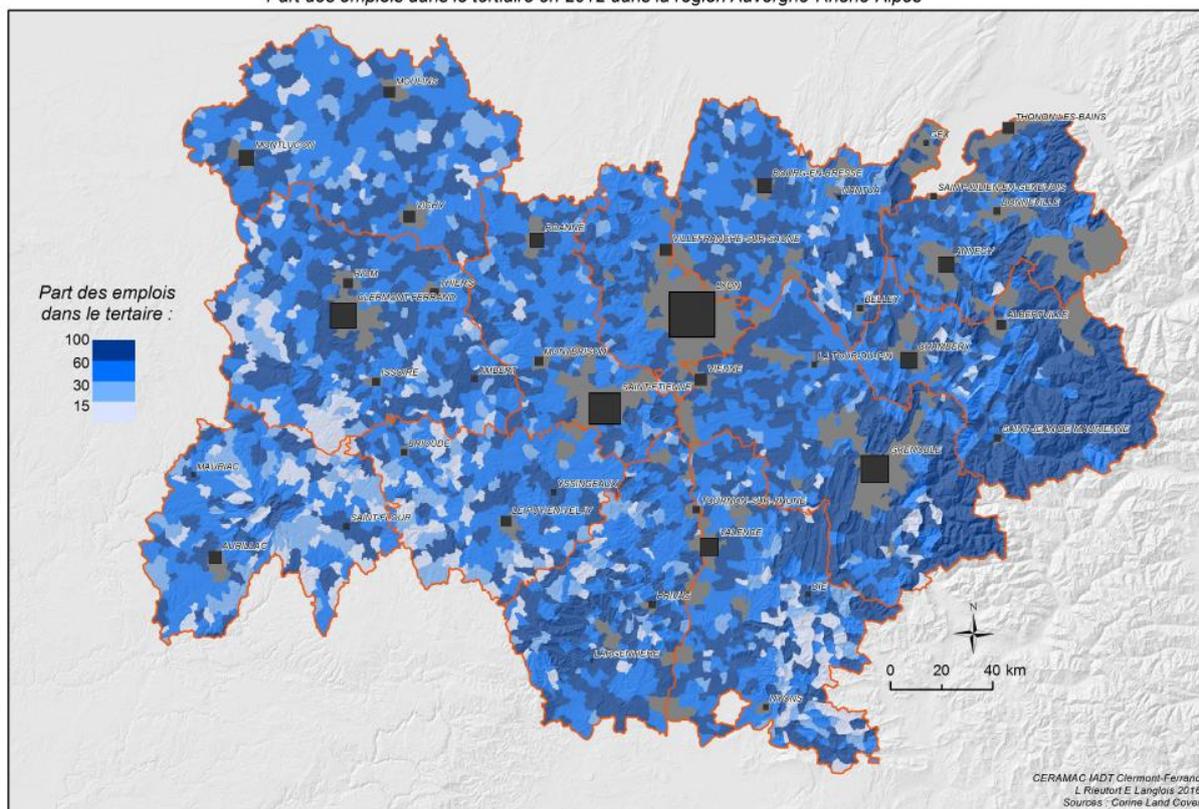
Les emplois dans l'industrie sont répartis de la manière suivante :

Part des emplois dans l'industrie en 2012 dans la région Auvergne-Rhône-Alpes

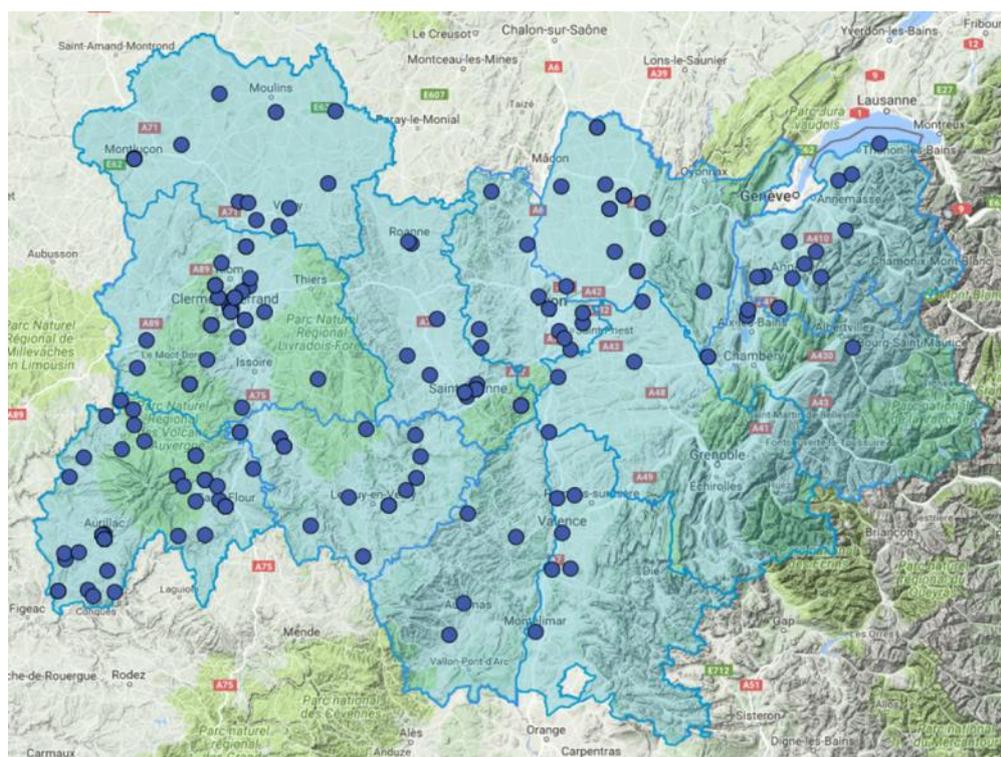


Alors que ceux relevant du secteur productif tertiaire se répartissent de la manière suivante.

Part des emplois dans le tertiaire en 2012 dans la région Auvergne-Rhône-Alpes



Annexe 2 : l'ARIA et ses entreprises dans l'espace régional



Source : ARIA

Annexe 3

Les services au public : propositions de 2013 du CESER Rhône-Alpes

Mieux informer sur l'offre de services au public

Renforcer l'information sur les services existants, mais parfois méconnus, apparaît comme un préalable : le CESER préconise de recenser les services à l'échelle d'un bassin de vie, et de mieux informer les habitants de leur présence. Un effort des collectivités en matière de communication et d'information auprès des populations est indispensable pour permettre de rendre l'offre plus visible et lisible.

Par ailleurs, face au constat d'une tendance à la déshumanisation des services au public, et pour répondre plus largement aux besoins des usagers, le CESER préconise de densifier et faire connaître le réseau des délégués du Défenseur des Droits et de l'ancrer plus encore sur les territoires régionaux. Ces délégués, à l'interface entre usagers et opérateurs de services, ont un rôle clé de médiation.

Promouvoir une dynamique ascendante de développement partant du bassin de vie et d'emploi

Le CESER recommande de partir des besoins pour questionner l'offre. Ce qui suppose d'organiser l'expression des usagers et de tous les acteurs ainsi que le traitement de ces demandes à l'échelle des bassins de vie.

Une grande région devrait expérimenter différentes formes de coproduction : il est important et pertinent d'associer les différents acteurs (partenaires sociaux, élus, associations, populations, salariés...) au diagnostic et à l'étude des besoins.

Les Conseils de développement peuvent contribuer à dégager l'intérêt général et définir des priorités au côté des élus à qui revient la décision.

Par ailleurs, il est indispensable d'identifier un pilote pour réaliser une analyse des besoins. Le bassin de vie et d'emploi constitue pour le CESER le zonage le plus approprié. C'est à ce niveau qu'un travail d'analyse des modes de vie des populations doit permettre de mieux cerner les besoins, de réfléchir à l'évolution des métiers des agents des services publics et de mieux adapter l'offre de services.

Promouvoir une mutualisation volontaire et anticipée des services pour assurer leur qualité et leur continuité

Le CESER indique qu'une approche de mutualisation anticipée est la principale voie s'offrant aux acteurs locaux dans les territoires mal desservis, qu'il s'agisse de territoires ruraux ou périurbains, pour garantir une offre de services au public de proximité et de qualité. Elle permet ainsi de relever le défi de la transversalité entre les différentes organisations (Etat, collectivités, opérateurs de services au public).

Les exemples de mutualisation de services (les Maisons de services publics notamment), permettent à la fois de garantir une offre minimale de services à la population sur un territoire donné, et d'améliorer la qualité du service rendu, à condition que le personnel soit suffisamment formé et accompagné dans l'accomplissement de la mission et connaisse une sécurisation juridique.

Aussi le CESER soutient-il les approches de mutualisation, pour assurer la mission première des services au public, de réponse aux besoins des populations sur tous les territoires et pour construire un modèle économique viable à long terme.

Le CESER juge essentiel que ces structures mutualisées soient construites de façon anticipée et volontaire, gérées par un pilote identifié, et que soient clairement définis un cadrage et les modalités de gestion, de gouvernance et de démocratie interne.

Panacher les différents accès (physique et numérique) pour un recours facilité aux services au public

Si le CESER encourage fortement l'implication des technologies numériques dans les services au public, il souhaite tout autant qu'un accompagnement vis-à-vis du numérique soit proposé pour veiller à l'égalité d'accès aux services au public et prévenir la déshumanisation ; les relations humaines sont un critère de qualité déterminant.

Il met en exergue la nécessité de panacher les différents accès (physique et numérique) aux services. Il parait en effet essentiel de ne pas passer au numérique brutalement (« à marche forcée »). Une phase de transition « numérique » semble nécessaire, à partir de formations adaptées et d'un accompagnement direct et personnalisé des usagers afin de ne pas renforcer les inégalités sociales, culturelles et territoriales.

L'acheminement et l'accompagnement des populations (notamment les plus fragiles) vers les pôles de services au public de proximité doivent être organisés à travers, notamment, une offre de transport répondant aussi aux enjeux environnementaux. La complémentarité entre les différents modes de déplacement constitue un élément clé pour construire une offre locale pertinente.

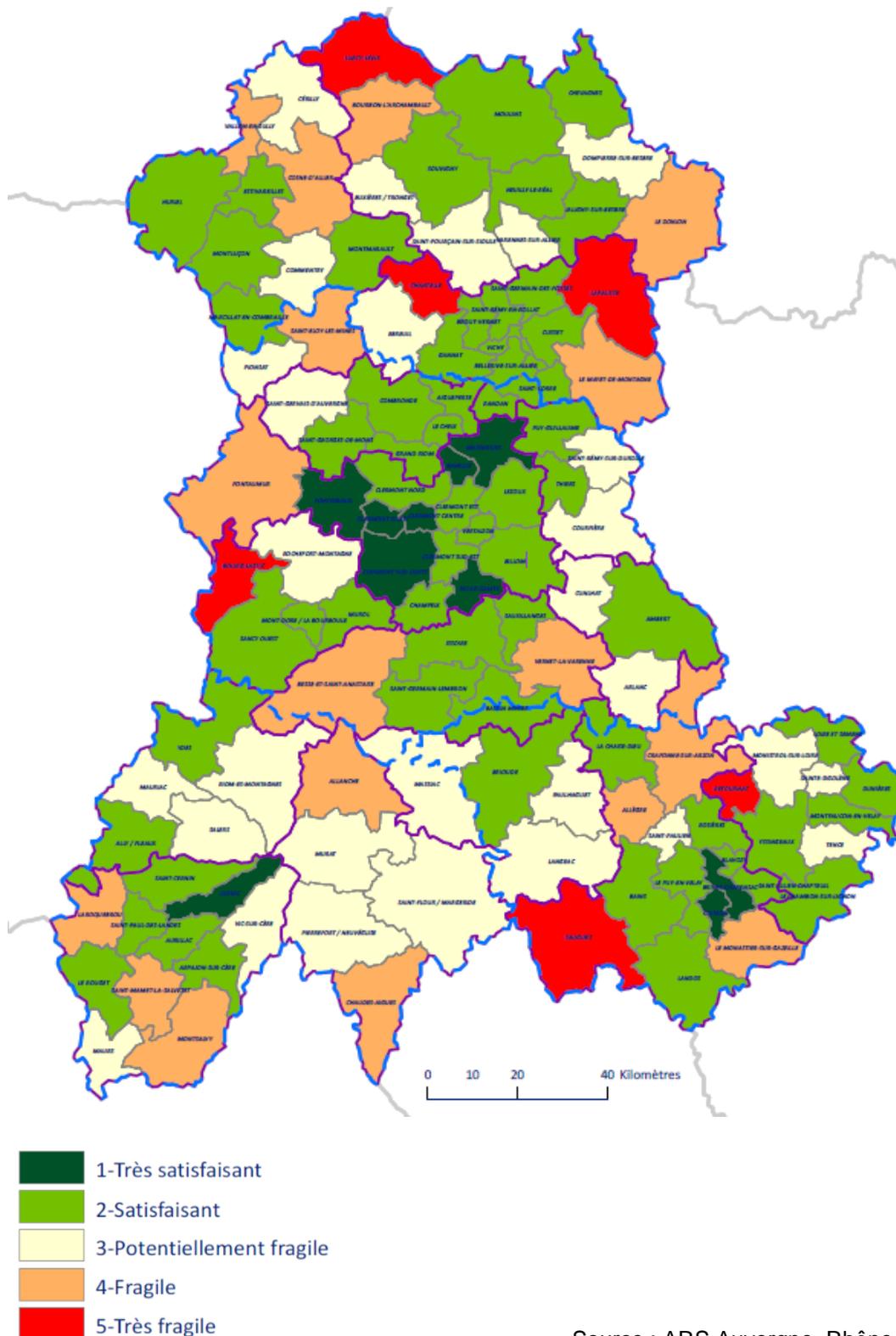
Impulser une dynamique de management territorial

C'est à l'échelle régionale que l'on peut organiser une péréquation efficace. Pour le CESER, il appartient à la Région :

- de développer une vision stratégique. Cette dernière permettra de coordonner les politiques de renforcement des services au public en tenant compte des besoins et des impératifs de l'intérêt général ;
- d'impulser une dynamique à l'échelle des bassins de vie. Les politiques territoriales régionales (CDDRA, CTEF), à partir de leur diagnostic identifiant les enjeux du territoire, en fonction de la situation économique et du potentiel humain, pourraient servir de cadre pour impulser une démarche de management territorial au plus près du terrain en responsabilisant les acteurs locaux ;
- de proposer un accompagnement des démarches innovantes en termes de nouveaux services, de mutualisation et de développement des usages liés au numérique au travers du futur Contrat de plan et de la Politique européenne de cohésion notamment.

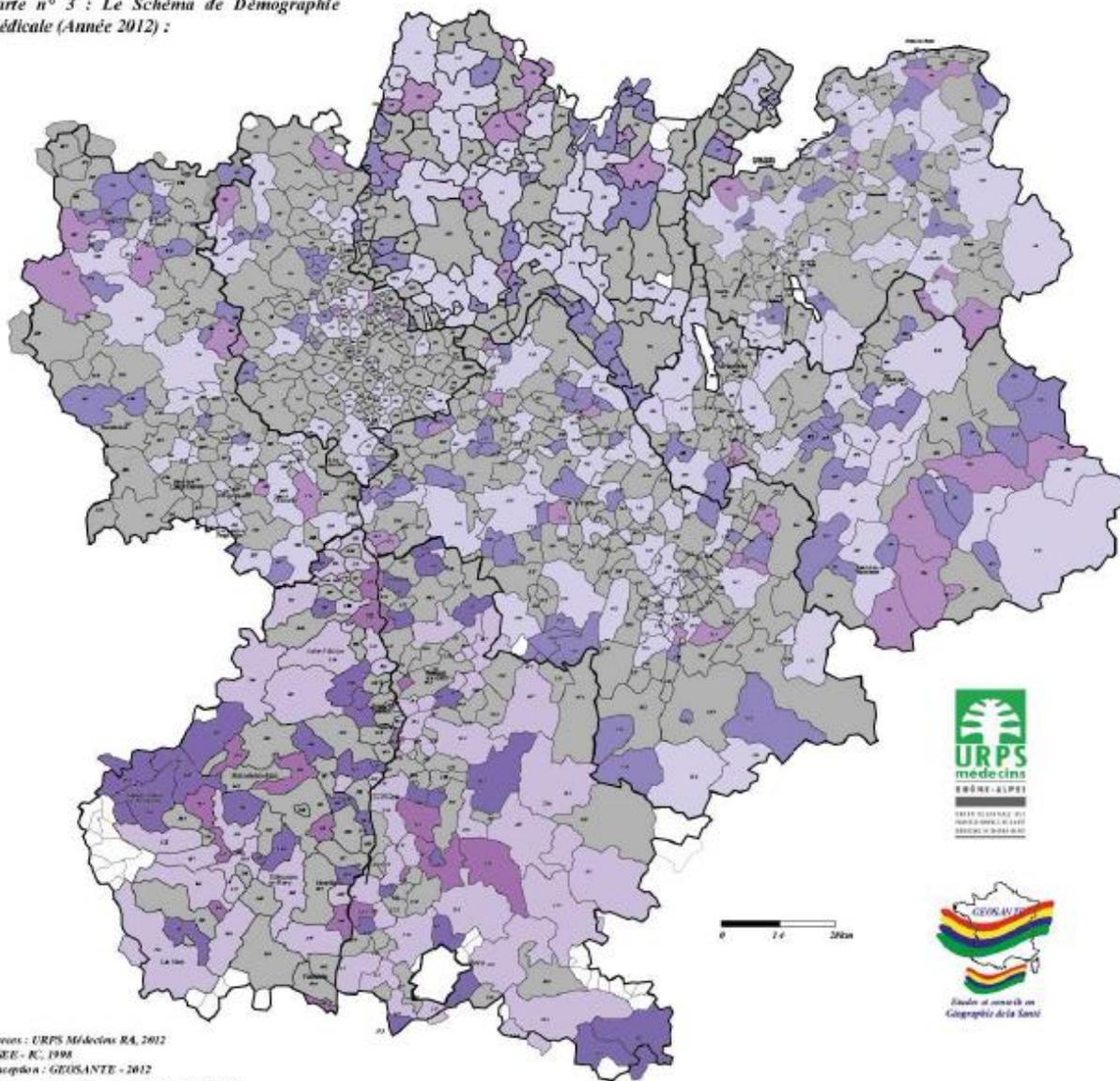
Annexe 4 : les problématiques liées à la santé en milieu rural : 1^{er} recours et fragilités

Gradation du niveau de l'offre médicale de premier recours en ex-Auvergne - 2011



Source : ARS Auvergne Rhône-Alpes

Carte n° 3 : Le Schéma de Démographie Médicale (Année 2012) :



Sources : URPS Médecins RA, 2012
 INSEE - RC, 1998
 Conception : GEOSANTE - 2012
 © URPS Médecins RA / GEOSANTE / UMR GRED

Les niveaux de risque démographique :

- Niveau n° 0 : bassin ne présentant aucun des critères retenus
- Niveau n° 1 : bassin dont le médecin généraliste est âgés de 55 ans et plus
- Niveau n° 2 : bassin dont les médecins généralistes sont âgés de 55 ans et plus
- Niveau n° 3 : bassin dont 50% des médecins généralistes sont âgés de 55 ans et plus

Source : URPS Rhône-Alpes

Annexe 5

Les nombreuses politiques publiques pour le développement et l'attractivité des espaces ruraux

Cette recension concerne les politiques nationale, européenne et régionale.

A l'échelle nationale

Comme expliqué par Laurent Rieutort, historiquement, les politiques publiques en direction des espaces fragiles ont largement mobilisé ces travaux statistiques et cartographiques¹.

Comme le rappellent Clarimont et al. (2006), « *Le zonage défini à partir de critères statistiques est un outil privilégié de territorialisation de l'action publique. Il n'est pas spécifique aux zones de faible densité mais s'y déploie largement, les plus fragiles d'entre elles bénéficiant parfois de la juxtaposition de plusieurs zonages d'intervention. Ceux-ci sont assortis de dispositifs incitatifs (aides et exonérations diverses) qui, progressivement, évoluent d'une logique sectorielle privilégiant nettement l'agriculture à une prise en compte plus globale du monde rural dans sa diversité. Certains revêtent un caractère permanent (zone montagne), d'autres sont plus souples, évolutifs et susceptibles de modifications* »².

Sans revenir sur l'ensemble des dispositifs de soutien, on rappellera que les premières mesures concernent les « Zones spéciales d'action rurale » créées en application de la loi d'orientation agricole d'août **1960** ; délimitées par décret, elles correspondent au Morbihan, à la Lozère, la Creuse, le Morvan et le Barrois-Aubois. On privilégie alors l'investissement public et le soutien aux équipements et au développement d'activités industrielles.

Mais c'est surtout à partir de **1967** que la DATAR coordonne les interventions sur des « Zones de rénovation rurale » afin d'enrayer la dévitalisation des espaces les plus fragiles définies par un sous-peuplement, un important exode, une faible armature urbaine, des emplois non agricoles peu nombreux, une inadaptation des structures de production agricole et des services collectifs insuffisants. Trois zones sont délimitées : un ensemble à l'Ouest (Bretagne, Manche, huit cantons du nord-ouest de la Loire-Atlantique), le bloc Limousin-Lot et enfin le centre du Massif central (Puy-de-Dôme, Cantal, Haute-Loire, Lozère, Aveyron, une partie de l'Ardèche), auxquelles viendront s'ajouter ensuite l'ensemble des zones de montagne. Les principales mesures concernent le renouvellement des agriculteurs, la formation professionnelle, la création d'emplois non agricoles ou certains gros équipements.

¹ Source : Rieutort Laurent, "*Des campagnes fragiles à l'hyper-ruralité : renaissance ou relégation ?*", 2017, Éditions Mare & Martin (à paraître).

² Clarimont Sylvie, Aldhuy Julien, Labussière Olivier, « Les recompositions territoriales face à la faible densité: comparaison des « pays » aquitains et des comarcas aragonaises », *Ann. Géo.*, n° 647, 2006, Armand Colin, pages 26-48.

Parallèlement, 250 Plans d'Aménagement Rural (PAR) sont mis en place entre **1970** et 1983 à l'initiative du Ministère de l'Agriculture ; ces documents d'orientation constituent les prémisses d'une nouvelle approche, fondée sur la logique de projets multisectoriels et l'action collective combinant l'Etat et les acteurs locaux (élus, socioprofessionnels).

Puis, à partir de **1975**, 350 contrats de pays, sont élaborés toujours sous l'égide de la DATAR et souvent à l'échelle cantonale, dans l'objectif de limiter le risque de marginalisation en améliorant le marché de l'emploi, la qualité des services publics et en favorisant la vie sociale et culturelle. On associe explicitement une petite ville et son environnement pour concevoir une unité d'aménagement à l'échelle locale, parfois indépendamment des limites administratives. Parallèlement, on assistera à la montée en puissance de la politique de la montagne à partir du milieu des années 1970.

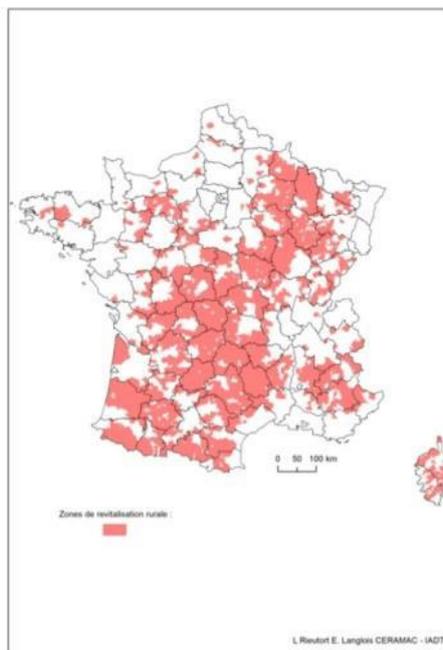
L'Etat met également en place un financement dédié aux zones rurales fragiles dès **1980** (le Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural) dont la gestion sera décentralisée à partir de 1982-1983. Ce FIDAR concerne les zones de montagne et les anciennes zones de rénovation rurale hors massif (Bretagne, franges Normandie et Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Dordogne, Gers) ; les autres « zones rurales fragiles » sont définies de façon contractuelle pour le IXe Plan (1984-1988) avec pratiquement toutes les régions sauf la Haute-Normandie et l'Île-de-France. Ce fonds n'est pas sectoriel mais vise un développement global des activités dans les zones souffrant de fragilité structurelle.

En **1982-1983**, les lois de décentralisation renforcent les pouvoirs de la Région en matière d'aménagement du territoire et donnent aux communes (ou à leurs groupements) la possibilité d'élaborer et d'approuver des chartes de développement et d'aménagement. Pour autant, la vision reste encore centralisatrice comme en témoignent la priorité mise, sur un zonage défini, sur des références nationales « moyennes » et des positions qui ne promeuvent guère les synergies entre territoires différenciés, du rural éloigné au périurbain.

La Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de **1995** généralise les zonages nationaux appliqués aussi bien au monde rural qu'à la ville (LOADT, art. 42 et 52). Ainsi les zones de redynamisation urbaine (ZRU)¹ voient le jour tandis que des « territoires ruraux de développement prioritaire » (TRDP) sont définis à partir des « zones défavorisées » caractérisées par leur faible niveau de développement économique, et repris par l'Union Européenne comme « régions rurales fragiles » bénéficiant à ce titre de fonds structurels dans le cadre de l'objectif 5b.

Au sein des TRDP, les « zones de revitalisation rurales » (ZRR) correspondent aux territoires les plus fragiles définis par leur faible densité de population et soit un déclin de leur population totale ou de leur population active, soit une forte proportion d'emplois agricoles. Les communes ou intercommunalités situées dans le cadre d'une ZRR bénéficient spécialement de l'exonération de la taxe professionnelle pour des entreprises participant au développement économique de la zone. Ces ZRR sont indiquées dans la carte suivante.

Sur une carte nationale de ces ZRR, on voit qu'une grande partie de l'espace régional, principalement dans sa partie auvergnate, ainsi que pour partie en Drôme et Ardèche, est concernée.



Dans ces années **1990-2000**, coexistent en réalité deux types de logiques de développement en faveur des espaces fragiles :

¹ La loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville a défini les Zones Urbaines Sensibles (ZUS), territoires infra-urbains parmi lesquelles on cible des quartiers présentant des niveaux particuliers de difficultés afin de favoriser la création d'activités ou d'emplois : les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) et les Zones Franches Urbaines (ZFU). Les ZRU et les ZFU bénéficient d'aides spécifiques sous forme d'exonérations fiscales et sociales entre 1996 et 2014. En 2015, les ZUS ont été supprimées et remplacées par les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

- une logique fiscale et financière associée aux zonages d'intervention de type ZRR ;
- et une logique de projet fondée sur la décentralisation, la participation des acteurs locaux, et la contractualisation, notamment avec l'émergence des Pays – inscrits dans la continuité des Plans d'Aménagement Ruraux – et la multiplication des Parcs Naturels Régionaux.

A partir de la nouvelle typologie des campagnes proposée par la DATAR-SEGESA¹, la loi de **2005** relative au développement des territoires ruraux ne remet pas en cause l'existence des ZRR au nom d'un « traitement différencié » au profit des espaces ruraux les moins avancés mais propose leur révision de façon « *à lier ce zonage aux dynamiques de projets de territoire et à tenir compte de l'évolution de l'intercommunalité* »².

La création des pôles d'excellence rurale en **2006** s'inscrit dans cette double optique. D'une part, les territoires doivent se localiser dans la ZRR³ et d'autre part ils doivent candidater à un appel à projets national permettant de soutenir financièrement les initiatives locales partenariales et de sélectionner/labelliser des innovations, au sens large du terme, permettant de valoriser les atouts spécifiques des territoires ruraux (patrimoine naturel, culturel et touristique, bio-ressources, offre de services, productions industrielles ou artisanales).

Plus récemment, les gouvernements ont porté une attention particulière aux équipements des zones rurales en matière d'infrastructures numériques et de téléphonie mobile, d'accès aux soins et de lutte contre les déserts médicaux (mise en place des maisons pluriprofessionnelles de santé par exemple) ; plus généralement, l'accès aux équipements tertiaires est au cœur des dispositifs avec notamment la création de « maisons de services au public » accueillant administrations et opérateurs de l'État. Enfin le soutien au développement local passe par des accompagnements à la création et à la transmission d'entreprises. En 2016, l'État a proposé de regrouper les dispositifs et les financements (modestes !) au travers de Contrats de ruralité, signés pour 6 ans avec les intercommunalités ou les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux qui ont partiellement remplacé les « Pays ».

A l'échelle européenne

¹ Trois cas de figure sont distingués : les « campagnes des villes », où il convient de préserver les espaces naturels et agricoles face à l'expansion des zones périurbaines ; les « campagnes les plus fragiles », en déclin démographique et qui requièrent un effort de solidarité ; et enfin les « nouvelles campagnes », où les dynamiques émergentes doivent être accompagnées.

² Projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, n° 1058, exposé des motifs, titre 1, chap. I, art. 1.

Au 30 juillet 2014, 14 691 communes au total étaient classées en ZRR à titre permanent, provisoire ou conditionnel. Elles concernent 5 millions d'habitants répartis sur plus du tiers du territoire national.

³ Ou bien être situés dans une aire urbaine de moins de 30 000 habitants.

A l'échelle européenne, les premières actions en faveur des zones rurales remontent à la mise en place de la PAC, au début des années 1960, puis avec la généralisation des aides aux exploitants agricoles des zones défavorisées (notamment les ICHN déjà évoquées) dans les années **1970**.

En **1999**, un cadre d'action (ou Règlement de Développement Rural – RDR) est défini en matière de développement rural. Il décline une vingtaine de mesures dont quatre visent le soutien des zones défavorisées d'un point de vue agricole, les 18 autres concernant la modernisation des exploitations agricoles ainsi que le développement des zones rurales.

Ces dispositifs s'inscrivent dans ce que l'on appelle le « Second pilier » de la PAC dont la première programmation remonte au début des années **2000**. La mise en œuvre se fait dans chaque Etat membre au travers de plans de développement rural de portée à la fois nationale (par exemple le Plan de Développement Rural de l'Hexagone) et régionale (dans les programmes régionaux et les documents uniques de programmation) ; ces mesures étant financées par des fonds communautaires, notamment le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER, depuis 2007) ainsi que par les fonds structurels, alimentant la politique européenne de cohésion (Fonds européen de développement rural – FEDER – et Fonds social européen – FSE).

La programmation **2007-2013**, comprend davantage de mesures, articulées autour de grands axes comme la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, l'environnement et la gestion de l'espace, la diversification de l'économie et qualité de vie et le programme LEADER.

Dans le cadre de la nouvelle période **2014-2020**, la Commission introduit la notion de performance comme une dimension stratégique avec six priorités dont la promotion de l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales. On le voit, depuis 50 ans, la stratégie a largement consisté à associer étroitement développement agricole et développement rural, au risque d'ignorer la diversité des campagnes et de leurs activités.

Parallèlement, **les fonds structurels** ont aussi permis de corriger des inégalités de développement régional. S'ils ne sont pas ciblés sur les zones rurales fragiles, ils ont de fortes implications sur les aires de faible densité et leur développement économique, y compris en améliorant leur accessibilité *via* des infrastructures de transport durables ou les technologies de l'information et de la communication.

Jusqu'en 2006, cette politique de cohésion intéressait trois types d'espace, dont ceux relevant de l'objectif 2, correspondaient aux zones connaissant des difficultés structurelles, tels que les territoires industriels en mutation, les zones rurales en déclin et les zones urbaines en difficulté. Cet objectif donnait lieu dans chaque Etat membre à l'établissement d'un zonage, permettant d'être éligibles à des financements du FEDER et du FSE. S'ajoutaient des initiatives communautaires, dont celle appelée LEADER (Liaison entre Actions de Développement de l'Economie Rurale), démarche soutenant des projets portés par les groupes d'action locale (GAL).

Depuis 2007, l'axe dénommé « compétitivité régionale et emploi », rassemble les financements alloués auparavant dans le cadre des objectifs 2 et 3 et désormais accessibles à l'ensemble des territoires des Etats membres, tandis que LEADER est intégré dans le volet « développement rural » de la PAC. Cette évolution conduit à un moindre ciblage sur les zones rurales fragiles.

Le Conseil régional Auvergne Rhône-Alpes

Le Conseil régional Auvergne Rhône-Alpes a mis en place un « Plan régional en faveur de la ruralité » en septembre 2016¹. Celui-ci s'adresse à l'ensemble des communes d'Auvergne – Rhône-Alpes de moins de 2 000 habitants à l'exception de celles situées dans le périmètre des Métropoles de Lyon et Grenoble, de la Communauté urbaine de Saint-Etienne Métropole et de la Communauté d'agglomération de Clermont Ferrand (signataires d'un contrat déclinant les Contrats de Plan Etat-Région 2015-2020).

Le Conseil régional examine prioritairement les projets relevant des domaines d'intervention de l'aménagement du territoire, parmi lesquels figurent les investissements favorisant l'amélioration des services à la population (logement locatif communal, point-multiservice, dernier commerce de biens de première nécessité ...), les aménagements d'espaces publics concourant à l'attractivité économique et touristique des centres bourgs, les aménagements de proximité favorisant la pratique du sport et les activités culturelles, les projets de rénovation thermique ambitieuse des bâtiments publics, les projets de valorisation du patrimoine bâti présentant un intérêt architectural certain,

Il est bien précisé dans ce plan que l'aide de la Région sera réservée aux projets d'investissement (opérations inscrites en section d'investissement du budget de la commune).

¹ Source : « Plan régional en faveur de la ruralité », Conseil régional Auvergne Rhône-Alpes adopté le 22 septembre 2016.

D'autres politiques sectorielles à destination, par exemple de l'agriculture et de la forêt ne sont pas traitées ici.

Parallèlement, et cela concerne également les territoires ruraux, le Conseil régional Région a décidé d'engager un programme pour accompagner les bourgs centres et les pôles de service dans leur projets d'aménagement pour revitaliser et renforcer l'attractivité des bourgs et favoriser le maintien, l'installation et la relocalisation de services et d'activités économiques et sociales. Le « programme en faveur des bourgs centres et pôles de service » s'adresse aux communes de la région Auvergne-Rhône-Alpes comptant entre 2 000 habitants et 20 000 habitants et non membres des Métropoles de Lyon et Grenoble, de la Communauté urbaine de Saint-Etienne Métropole et de la Communauté d'Agglomération de Clermont-Ferrand.

Il faut enfin noter que le conseil régional a également lancé des « pactes » avec plusieurs départements ruraux d'Auvergne Rhône-Alpes (Ardèche, Cantal, Haute-Loire). Sans que les montants qui y sont consacrés concernent exclusivement les territoires ruraux de ces départements, il est certain que les opportunités offertes profiteront, de fait, à la ruralité régionale.

Concernant le sujet de la santé dans les territoires ruraux, tel qu'abordé auparavant dans le rapport, il faut noter que le Conseil régional aura financé fin 2017 60 centres ou maisons de santé, avec depuis septembre 2016, un doublement des aides à l'investissement dans le secteur médical qui passent de 100.000 à 200.000 euros.

Cent bourses devaient être financées en 2016 pour les stagiaires en médecine générale qui s'installent dans les déserts médicaux (contre 50 en 2015). Les montants atteignent aujourd'hui 500 euros mensuels. Les places en écoles d'infirmières doivent aussi augmenter ainsi que pour les formations médico-sociales type aide-soignante (plus de 500 places supplémentaires).

De plus, annoncée en septembre 2017, est prévue pour 2018 la création d'un fonds d'investissement pour les établissements sanitaires situés en zones prioritaires (fragiles en termes de démographie médicale et essentiellement rurales). Avec un budget de l'ordre de 3 M€ pour 2018, ce nouveau dispositif devrait permettre d'acquérir des équipements de pointe pour les établissements sanitaires de la région, comme un scanner à La Mure par exemple. De manière plus exceptionnelle, ce fonds pourrait également financer des travaux de modernisation des dits-établissements. Pour être éligibles, les établissements devront être en zone fragile du point de vue de la démographie médicale et doté d'un service d'urgence 24h/24.

Enfin, toujours dans le domaine médical, le Conseil régional mettra à disposition une somme de 390 000 €/an pour soutenir les projets permettant de concevoir et d'expérimenter des idées innovantes s'appuyant sur le numérique et les nouvelles technologies.

* * * * *

Déclarations des groupes

Intervention de M. Annick BRUNIER, au nom du Collège 1

Mme La Présidente, Mesdames et Messieurs les conseillers, chers collègues.

Est-ce que le développement des territoires ruraux en Auvergne Rhône-Alpes est un défi ?

Oui. Défi d'autant plus challengé depuis l'unification de deux régions qui sont marquées par des identités fortes.

Les distances se sont allongées favorisant le sentiment d'une grande et puissante métropole en opposition à des mondes ruraux qui possèdent leurs différences, leurs similitudes et leurs raisons d'exister façonnées par une histoire, une géographie, des hommes et des femmes.

Face à ce constat et cette inquiétude, la commission s'est saisie du sujet afin d'amener un éclairage sérieux et des préconisations longuement mûries.

Mais le sujet est vaste. Des orientations ont été choisies, le sujet n'a pas pu être traité de façon exhaustive. Quelques manques apparaissent.

Par exemple :

- Les autres régions d'Europe avec lesquelles nous devons nous confronter envisagent les enjeux économiques et stratégique avec plus de vigueur.
- Le concours des Pôles Métropolitains pour animer et développer leurs arrière-pays n'est pas assez mis en avant.
- Concernant les activités agricoles, nous regrettons que des actions de partenariats plaine-montagne ne soient pas davantage encouragées, cela suppose par exemple que l'exportation des pailles dans les zones de plaine puisse être compensée par le retour de « digestat » de méthanisation.
- Dans un contexte où l'adaptation au changement climatique doit guider les politiques publiques, les démarches durables de création de ressources en eau alimentées lors des périodes pluvieuses doivent être encouragées, tant à une échelle collective qu'à l'échelle d'exploitation agricoles.
- Aussi, le tourisme rural pourrait être renforcé, par exemple par la création d'une offre touristique tournée vers les populations seniors des zones urbaines.
- Enfin le projet n'évoque pas vraiment la politique du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, la question se pose donc de savoir si l'exécutif ne percevra pas certaines de nos préconisations déconnectées des schémas stratégiques régionaux ?

Cependant, après avoir planté le décor avec moultes définitions et illustrations, le travail de la commission met en évidence la place particulière et structurante de l'agriculture et de la forêt.

La question de la prise en compte des aménités écosystémiques de la ruralité est une idée nouvelle, qui interpelle.

La diversité économique des territoires ruraux régionaux, sur le plan de l'industrie, des industries agroalimentaires, de l'artisanat, et du tourisme est bien mis en évidence.

Le CESER met en lumière l'importance cruciale de l'accessibilité, de la mobilité, des services au publics, et de l'organisation démocratique des territoires.

Aussi le collège 1 soutient les préconisations du CESER visant à :

1- conforter l'économie rurale productive et résidentielle par des recommandations pour sécuriser l'agriculture de notre région, pour développer les circuits courts industriels et la contractualisation, pour reconnaître les services écosystémiques rendus par l'agriculture et la forêt, et l'apport bénéfique du tourisme en milieu rural.

2- soutient les actions visant à améliorer les conditions de vie rurales, en conservant et développant les emplois, en améliorant la présence des services au public, en reconnaissant la place considérable de l'automobile pour la mobilité des acteurs ruraux, et en assurant une rapide accessibilité au numérique.

3- soutient la mise en œuvre des conditions du développement, avec l'appui des élus, en insistant sur le rôle capital de l'ingénierie et surtout encourage les initiatives de créateurs de projets portés par les hommes et les femmes des territoires.

Enfin, le projet de l'auto-saisine conclut sur une démarche pro-active et encourageante.

Je cite : « Notre pays a su garder un certain équilibre urbain/rural mais celui-ci est aujourd'hui fragilisé. Le CESER a souhaité proposer cette réflexion fondée sur la solidarité et sur l'innovation et rappeler par ses préconisations les éléments qui lui apparaissent nécessaires afin d'offrir un développement harmonieux et un avenir aux territoires ruraux. »

Pour la qualité et l'aboutissement de ce travail, sous réserve d'intervention particulière, le collège 1 votera favorablement cet avis

Intervention de M. Christian JUYAUX, au nom de la CFDT

Madame la présidente, Mesdames, Messieurs les conseillers

L'espace rural ne doit pas rester seulement un débat agricole mais bien prendre en compte l'ensemble des dynamiques des populations qui vivent hors des villes. C'est avant tout un espace de vie des citoyens, qui veulent des droits d'accès effectifs au travail, à la formation, à la culture, la mobilité, à internet, au logement et à des commerces de proximité et au transport (covoiturage etc...)

Aujourd'hui beaucoup des touristes d'hier qui venaient passer leurs vacances à la campagne, envisagent de venir vivre leur retraite dans les mêmes zones rurales à conditions qu'ils trouvent localement une qualité de vie dont une offre sanitaire et sociale qui correspond à leurs besoins. **Comment le Conseil Régional accompagne –t-il ces flux migratoires entre les villes et les territoires ruraux ?**

Au-delà de l'action de l'Etat et des collectivités locales, les services au public sont des éléments attractifs qui passent par des initiatives de la société civile organisée permettant une vitalité de certains territoires et un développement de leurs potentiels par l'implication et la participation des citoyens. **Quelle aide de la Région Auvergne Rhône Alpes pour mettre davantage en place des Maisons des Services au public de proximité et accompagner ces initiatives?**

De plus en plus de circuits alimentaires courts comme les AMAP (Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne) ou la Ruche qui dit Oui, permettent un partenariat de proximité entre des agriculteurs et des consommateurs pour disposer de produits frais de saison souvent cultivés biologiquement ou issus de variétés végétales ou de races animales du terroir. **Quels soutiens des Pouvoirs Publics pour développer cette solidarité entre les ruraux et les urbains ?**

Les travailleurs du secteur agricole, agro-alimentaire et du tourisme rural (de la fourche à la fourchette) connaissent des conditions de travail difficiles dans la multitude de petites exploitations ou entreprises avec une précarité de l'emploi liée à la saisonnalité et pour certains des conditions de vie et de logement indécentes. Ces salariés organisés dans la CFDT innove avec les employeurs par la création **de services de remplacement, de groupements d'employeurs et de coopératives d'activités** dans le monde rural et souhaitent un accompagnement et un développement de la formation de proximité hors saisons du fait des emplois de plus en plus qualifiés dans ce secteur.

Avec la nouvelle Loi Montagne qui veut développer l'attractivité des territoires, et la transition agro-écologique liée au développement durable, l'avenir des territoires ruraux en Auvergne Rhône Alpes dépendent en partie des mutations en cours dans l'agriculture, mais surtout des capacités d'accueil des populations issues des villes par le développement de la vie sociale dans **les campagnes qui innove**.

Durant les 18 mois d'élaboration de cet avis, les conseillers CFDT ont apprécié la réelle concertation avec les membres de la Commission 9 « Développement rural » qui a pris en compte nos différentes remarques et propositions et c'est pourquoi la délégation CFDT votera pour cette contribution.

Merci de votre écoute.

Intervention de M. Alexandre DUPONT, au nom du CFE-CGC

Madame la Présidente, chers collègues

La contribution qui nous est présentée aujourd'hui, est vraiment un acte très engageant de notre CESER.

En effet nous constatons depuis de trop nombreuses années, une politique au forceps de métropolisation nationale affichée et encouragée par des budgets publics énormes et peu contrôlés.

Les résultats de ces politiques sont bien décrits dans le document sous le titre : « la ruralité de l'éloignement ». Cette situation conduit à affronter des défis d'une complexité sans mesure.

Pour les villes et les métropoles, comment résoudre les énormes problèmes de sécurité, de transports et de mobilité, de pollution atmosphérique, de gestion des déchets,

Pour les territoires ruraux, comment répondre au sentiment d'abandon des habitants, donner un avenir au monde agricole surtout dans certaines zones de montagne, faire face aux déserts médicaux, à la disparition des services publics et des services au publics etc..

Pourtant au travers des différentes auditions que nous avons suivies, dans beaucoup de lieux de ruralité, des créateurs-leaders ont su promouvoir de véritables projets structurants : développement économique local, économies d'énergies sur tous bâtiments publics, tourisme rural innovant, aménagement des communes etc.

Une nouvelle ruralité existe qui fonctionne parce qu'elle a su mettre en place les facteurs de la réussite :

- existence de « créateurs-leader »
- implication des élus
- rôle essentiel d'une ingénierie territoriale.

Des dizaines de projets sont mis en place partout dans notre région, avec l'implication de ses habitants. Nous soutenons les diverses actions mises en place par la Région en faveur de la ruralité.(plan régional en faveur de la ruralité, programme en faveur des bourgs-centres et pôles de services, et qu'ils portent rapidement leurs fruits.

Pour la CFE CGC, oui la ruralité a de l'avenir, dans notre Région, à condition de rétablir un équilibre intelligent entre espaces urbains et ruraux.

La CFE-CGC, votera pour cette contribution

Intervention de Mme. Laurence MARGERIT, au nom de la CGT

Mesdames, messieurs,

Le travail réalisé par la commission 9 démontre que le clivage Territoires urbains et ruraux doit être dépassé.

En effet, les fractures territoriales, les inégalités atteignent une part de plus en plus importante de la population, de l'hyper ruralité aux périphéries des grandes aires urbaines.

Au-delà des territoires, ce sont bien les habitants qui ne doivent pas être abandonnés dans la mise en œuvre des politiques publiques.

La contribution vise à valoriser les atouts spécifiques des territoires ruraux, promouvoir la Construction d'un développement, la mise en réseau des différents acteurs locaux.

La commission a privilégié dans son rapport les territoires les plus « délaissés » à faible densité démographique; l'hyper ruralité la plus éloignée des instances décisionnelles Elle a abordé des thématiques importantes :

- Comment maintenir et développer l'emploi dans l'agriculture, la filière agroalimentaire, le tourisme ?
- Comment accompagner et soutenir le développement de ces zones qui ne représentent que 4% de la population en France mais couvre 35 % de son espace ?
- Comment préserver ces espaces agricoles et forestiers des spéculations financières ?
- Comment mettre en réseau les différents acteurs, soutenir les initiatives locales, permettre l'innovation, en évitant les politiques de guichet ?

Nous avons eu à Clermont Ferrand, lors de notre dernière réunion l'occasion de mesurer les écarts de réalité, dans le cadre de la mise en œuvre des contrats territoriaux entre la technocratie régionale et les élus de proximité.

- Comment développer les mobilités, en préservant cet environnement : le rural, cela ne doit pas être que la voiture ! Ce postulat doit s'accompagner de mesures fortes permettant le développement de transports collectifs adaptés, y compris le TER !

L'accessibilité aux différents services ne pourra s'envisager qu'avec un maillage territorial permettant le développement économique et la qualité de vie des habitants.

Nous avons eu au sein de la commission 9 l'occasion de confronter nos positions, parfois divergentes, mais nous avons été en capacité de dépasser certains clivages pour aboutir à des compromis :

L'attractivité de l'hyper ruralité ne pourra se gagner qu'avec des services publics, et au public de proximité, et ne favorisant pas le tout numérique au détriment du lien humain.

L'accès aux soins est un enjeu fort, néanmoins, même si le développement des maisons de santé pluridisciplinaires depuis 2012 constitue un outil intéressant, parallèlement au développement des nouvelles technologies, elles ne seront pas suffisantes pour pallier au désert de santé.

Au-delà des déserts médicaux, nous devons parler de la fracture sanitaire : l'accès aux soins n'est pas que géographique, il est aussi financier, économique et ne pourra être dépassé que par la mise en œuvre d'un projet politique visant à une autre répartition des richesses.

La démocratie sanitaire, sociale et citoyenne reste à organiser à partir des territoires.
Le groupe CGT votera favorablement cet avis.

Intervention de M. Jean-Michel REBERRY, au nom de FO

Madame la Présidente, mesdames, messieurs les conseillers, Chers collègues,

Cette auto saisine sur les territoires ruraux est un long plaidoyer pour convaincre de la nécessité d'un rétablissement d'un équilibre entre l'espace urbain et l'espace rural.

Dès l'annonce de la fusion de nos deux anciennes régions, les délégations en charge de construire la fusion avaient de part et d'autre retenu cette thématique pour nos futurs travaux. Chacun avait compris que plus le territoire est grand, plus la problématique de l'équilibre est forte d'autant plus que la loi Notre s'est peu préoccupée de cette question.

La commission en charge de cette étude a pris la mesure de l'enjeu dans toutes ses composantes :

- économie rurale et résidentielle
- conditions de vie des populations

Elle a surtout montré que les conditions du développement sont possibles même si elles sont difficiles. Diverses elles sont aussi mais très souvent complémentaires.

Les préconisations présentées peuvent constituer le point de départ d'un élan nouveau en terme de solidarité pour amorcer et soutenir tous les projets innovants qu'ils soient en terme de gouvernance, d'économie ou de valorisation de nos espaces.

Pour Force Ouvrière d'avoir rappelé que ces territoires puissent avoir accès à tous les services et notamment au service public est rassurant car sans leur présence l'équilibre territorial devient un vocable sans réalité (citons quelque exemples forts : l'éducation, la santé où l'hôpital devrait être au centre de l'accès aux soins par la constitution de vrais réseaux ...) c'est cette solidarité qui devrait permettre aux jeunes générations d'avoir l'envie de construire leur avenir.

Comme le rappelle le rapport les moyens de communication doivent être développés et particulièrement dans le domaine du numérique. L'effort est important mais cela est une nécessité absolue.

Nous pensons aussi que ce document pourra alimenter les réflexions et les travaux à venir sur le SRADDET.

Pour conclure notre groupe Force Ouvrière votera favorablement le rapport

Intervention de Mme Josette VIGNAT, au nom du Collège 3

Madame la Présidente, Mesdames les conseillères, Messieurs les Conseillers,

Je m'exprime au nom des collèges 3 et 4

L'avenir pour notre région réside dans le maintien d'un équilibre des populations et des espaces urbains ou ruraux.

La place importante **des milieux naturels, agricoles et de la forêt**, demande que la société assure la protection des paysages et la sauvegarde de la biodiversité. Il est indispensable de sécuriser et promouvoir une agriculture respectueuse des paysages et de la biodiversité par une volonté politique forte (Sauvegarde du foncier agricole, soutien aux paysans et exploitants œuvrant en faveur de la préservation et de la restauration des espèces, modernisation des exploitations agricoles et des filières agroalimentaires).

L'équilibre des territoires ruraux, c'est aussi **améliorer les conditions de vie** en maintenant la présence des services publics et en développant les services au public. Il est important de réhabiliter les logements et le bâti dans les centres bourgs, favoriser leurs aménagements sans occulter le rôle de la voiture et réfléchir de manière prospective à l'utilisation de celle-ci. (Co-voiturage, auto partage, bornes recharges électriques). Il serait utile de favoriser les transferts vers les gares situées dans le village voisin, pour les communes qui n'en ont pas.

Le développement harmonieux et l'avenir des territoires ruraux est en lien avec les nouvelles **formes de solidarité et de péréquation** que proposent le SRADDET et la loi Montagne. Il est notamment important de poursuivre le plan régional de rattrapage des zones blanches de téléphonie mobile.

La gouvernance renouvelée de nos territoires ruraux doit partir du bloc communal qui est la brique de base de la stratégie territoriale partagée, tout en respectant les défis du SRADDET. Par exemple, le développement du tourisme rural, incluant l'agrotourisme et la pratique des activités physiques, sportives et de loisirs, ne peut se faire que s'il y a une volonté politique à tous les niveaux portée par l'ensemble des acteurs.

La citoyenneté, moteur du monde associatif et coopératif, s'organise en liaison avec **les conseils de développement** et l'intercommunalité. Encore faut-il que les conseils de développement soient créés sur l'ensemble du territoire comme la loi le stipule !

L'évolution rapide des technologies est accélérée et nous contraint à développer la **capacité d'innovation et d'adaptation** à tous les niveaux, dans le cadre de la mondialisation qui touche particulièrement le monde agricole.

Saluant le travail réalisé par la commission 9, le collège 3 et 4 votera cet avis.

Intervention de Mme Annie ROUX, au nom de la Confédération Paysanne

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les conseillers,.

Bien qu'en accord avec la majorité du document, nous souhaitons revenir sur certains points qui nous semble être abordés trop timidement.

Le problème du foncier et de l'artificialisation est pour nous une question majeure :

Quand il est dit page 37 qu'en 22 ans on a perdu 62000 ha de surface agricole et forestière pour les artificialiser et que nous ne préconisons que je cite :

« Le CESER pense à ce sujet qu'il nous faut veiller à éviter d'accroître la pression sur le foncier agricole du fait de la compensation environnementale, suite à la consommation des espaces à enjeux.

Lorsque la consommation foncière n'a pu être évitée, il est nécessaire d'innover par des politiques de compensation et d'accompagnement pour consolider l'économie agricole et forestière locale »

Cette lecture nous interroge car la compensation tant mise en avant qu'elle soit agricole ou environnementale (qu'on ne devrait par ailleurs pas opposer) n'est que factice et assez hypocrite. En effet, chacun sait que personne ne peut fabriquer des espaces de remplacement en surface d'abord et à l'identique puisque c'est souvent tout un équilibre hydrologique, faunistique, floristique et agricole qui est détruit dans la zone artificialisée.

De même page 39, le CESER me semble un peu timide en ne proposant que la mise en avant d'outil déjà existant comme les ZAP (zone agricoles protégées) ou les PENAP (périmètre de protection et de mise en valeur d'espaces agricoles et naturels péri urbains). Nous aurions pu nous montrer plus innovant pour porter le dynamisme agricole en proposant par exemple un engagement des collectivités territoriales au portage du foncier tant en propriété qu'en location afin de favoriser les installations.

L'agriculture a toujours façonné les paysages, il est dommage de ne pas concevoir les services rendus dans ce domaine dans le prix final de nos produits.

Page 45, il est évoqué des contrats bi ou multi latéraux pour prendre en compte ces aménités. Alors que nous demandons en permanence une simplification des normes et de la pression administrative il serait plus simple d'élargir le 2^e pilier de la PAC à un vrai projet d'agriculture économiquement et écologiquement diversifié.

A la page 70 qui est reprise également page 74 il est proposé d'ajouter une logique de projet et une logique de guichet. N'est-ce pas là un peu trompeur ? Un projet se construit par une complémentarité sur un objectif global alors que la logique du guichet n'est que le résultat d'opportunité sur des idées d'investissement parfois contradictoires. C'est là que l'on voit la limite des plans ambition région, des bourgs centre, des plans ruralité ne finançant que de l'investissement et pas de l'ingénierie et de l'animation nécessaire pour faire émerger des projets innovants.

Dans la synthèse des propositions sur ce rapport, outre des initiatives de portage de foncier locatif évoqué plus haut, nous regrettons qu'au bas de la page 76 il ne soit proposé de seulement soutenir au travers de la politique de la montagne l'économie agricole dans les territoires difficiles. En effet, certains territoires situés en zones de plaine sont en complètes déshérences et mériteraient de bénéficier d'un soutien régional également.

L'analyse proposée dans ce document est bien structurée et pose les bases d'une réflexion. Nous la partageons mais nous espérons que le CESER reprendra un jour cette réflexion pour aller beaucoup plus loin dans les synergies à créer entre les mondes urbains et le rural afin que tant en matière de gouvernance qu'en matière d'organisation territoriale, les politiques publiques permettent de porter haut et fort l'équité des territoires et l'égalité des populations face aux transformations de la société.

Merci de votre attention

Intervention de Mme Elisabeth RIVIERE, au nom de la FRANE, la FRAPNA et la LPO

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, Cher.e.s collègues

J'interviens au nom de nos associations environnementalistes : La FRANE, la FRAPNA et la LPO

Nous adhérons à la position des collègues 3 et 4.

Nous souhaitons juste préciser que la **gouvernance renouvelée de nos territoires ruraux à partir du bloc communal doit impérativement respecter la cohérence écologique entre les territoires.**

Nous rappelons à cet effet que :

- Le 10 juillet 2017, une étude américano-mexicaine confirmait et précisait le chiffre avancé quelques mois plus tôt d'une disparition de la moitié – en nombre d'individus - des animaux vertébrés sur Terre depuis 1970.
- Qu'en octobre 2016 l'Union internationale pour la conservation de la nature annonçait, dans la mise à jour de la Liste rouge des oiseaux de France, que des espèces aussi communes que le Verdier d'Europe ou le Chardonneret élégant étaient désormais menacées.

Notre grande région ne fait pas exception à la règle. Les nombreuses études réalisées établissent que l'effondrement de la biodiversité la plus proche de l'homme, la plus résistante aux environnements artificiels touche désormais les grandes villes mais aussi les territoires ruraux.

N'oublions pas qu'en France, 1ha de terres agricoles disparaît toutes les 10mn au bénéfice de toujours plus d'artificialisation des sols.

L'ensemble des indicateurs scientifiques convergent pour établir l'existence d'une disparition extrêmement rapide de toutes les espèces vivantes autour de nous.

Cette crise qui affecte les espèces qui font partie de notre environnement quotidien montre que celui-ci devient hostile à la biodiversité la plus apte à vivre à nos côtés. **Comment pouvons-nous espérer qu'un monde vidé de toute vie sauvage restera capable d'assurer notre propre survie ?**

Merci pour votre attention.

Notre pays a su encore garder un certain équilibre urbain/rural mais celui-ci est aujourd'hui fragilisé. Le CESER a souhaité proposer cette réflexion fondée sur la solidarité et sur l'innovation et rappeler par ses préconisations les éléments qui lui apparaissent nécessaires afin d'offrir un développement harmonieux et un avenir aux territoires ruraux en Auvergne Rhône-Alpes

MILIEU RURAL • AMENAGEMENT ET DEVELOPPEMENT DES ESPACES
RURAUX • ECONOMIE RURALE
AGRICULTURE • FORET • SERVICE ECOSYSTEMIQUE • POPULATION
RURALE • SERVICE EN MILIEU RURAL
TOURISME RURAL • FONCIER • MOBILITE • ACCESSIBILITE •
GOUVERNANCE TERRITORIALE • INGENIERIE TERRITORIALE •
INNOVATION DANS LE DEVELOPPEMENT RURAL • AUVERGNE-RHONE-
ALPES

CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Lyon

8 rue Paul Montrochet – CS 90051 – 69285 Lyon cedex 02

T. 04 26 73 49 73 – F. 04 26 73 51 98

CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Clermont-Ferrand

59 Bd Léon Jouhaux – CS 90706 - 63050 Clermont-Ferrand Cedex 2

T. 04.73.29.45.29 – F. 04.73.29.45.20

www.auvergnerhonealpes.fr/ceser