



Avis sur le rapport 4-5 de l'Exécutif régional
Plan ruralité

Rapporteure : Annick Guyènot

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Ce rapport a quatre objets :

- Affirmer le positionnement du Conseil régional sur le contexte de la ruralité en Bourgogne-Franche-Comté.
- Faire état des interventions générales de la Région bénéficiant aux acteurs ruraux et à leur territoire et qui se matérialisent selon différentes modalités.
- Proposer l'évolution et la mutation des politiques publiques en faveur de ces ruralités via deux dispositifs : ENVI (Espaces nouveaux villages innovants) et "Villages du futur".
- Répondre à l'urgence du traitement des dossiers "Développement rural" du FEADER¹ et particulièrement LEADER².

Avis du CESER

► **Sur le discours régional en faveur du monde rural**

• **Rappel du contexte sur la question de la ruralité**

Il faut souligner ici que l'une des raisons qui a conduit au lancement de l'autosaisine Dynamiques territoriales : quelles combinaisons gagnantes ? fin 2016 (adopté en octobre 2017) est précisément la nécessité de reconnaître enfin toute l'importance et la singularité du monde rural, mis à mal par l'idéologie triomphante de la métropolisation et de la théorie dite "du ruissellement". Une grande partie de cet avis a visé à battre en brèche l'ensemble de ces idées dominantes pour replacer le renouveau rural sur le devant de la scène. De fait, cet avis a placé naturellement le développement rural comme l'une des clés majeures pour l'avenir de la région Bourgogne-Franche-Comté. Nous ne reviendrons pas ici sur le détail de cet avis. Le CESER espérait bien sûr que le Conseil régional entendrait cet appel notamment dans le cadre de l'élaboration de son SRADDET.

• **Un plan "Ruralité" qui change la donne ?**

C'est dans ce contexte qu'arrive ce plan "Ruralité". Le rapport de la Région pose ainsi les bases du contexte général du monde rural (p. 1 et 2 du rapport) qui s'inscrivent totalement dans celles établies dans l'avis du CESER d'octobre 2017 :

- Mutations du monde rural,
- Poids des discours pessimistes sur l'appréhension du monde rural en décalage avec des réalités renouvelées d'action locale,
- Manque de valorisation et de mise en lumière du foisonnement des initiatives,
- Nécessaire adaptation des soutiens à apporter (Pas pareil partout - PPP),
- Droit à l'erreur...

En 2017, l'avis du CESER cherchait tout particulièrement à amener le Conseil régional "à favoriser d'une part les conditions d'une visibilité retrouvée de la ruralité dans l'espace régional, et à accompagner d'autre part les capacités et dynamiques de développement spécifiques des ruralités", phrase extraite du Plan "Ruralité" ici examiné. Enfin, pourrait-on dire, la ruralité est mise en avant de façon visible avec ce "plan" : "La ruralité est une chance pour la Bourgogne-Franche-Comté et l'ensemble de notre pays. La ruralité a un avenir. La ruralité sera ce que nous en ferons avec nos concitoyens. Il convient donc de donner à espérer aux gens qui y vivent et à attirer celles et ceux qui s'interrogent" ou encore "L'objectif est ici de qualifier la ruralité régionale, multifonctionnelle et plurielle, afin de mieux prendre en compte la réalité d'une ruralité

(1) Fonds européen agricole pour le développement rural.

(2) Liaison entre actions de développement de l'économie rurale.

au pouvoir créatif, moderne et aux propositions alternatives. Au-delà d'un discours offensif, il s'agit d'une approche positive alimentant la transformation des politiques publiques en faveur de la ruralité".

Il y a donc une concordance totale, réelle et affichée ici entre le travail du CESER rendu en octobre 2017 et la toute première et véritable vision régionale du monde rural matérialisée via ce plan "Ruralité".

Le CESER tenait ici à saluer cette démarche attendue de longue date. Peut-être la Région aurait-elle pu faire référence à l'avis du CESER mais peu importe, ici n'est pas le plus important. Ce qui compte, c'est de mesurer l'intérêt des réponses apportées par le Conseil régional dans ce Plan "Ruralité".

• **Lien entre le SRADDET et ce Plan "Ruralité"**

Le CESER note la complémentarité des éléments du SRADDET sur le rural (Objectif 26 : Valoriser les potentiels des ruralités) et ce plan qui vient donner une application concrète à certains éléments comme nous le verrons ensuite. Entre le SRADDET et ce plan, nous pouvons voir que l'importance du monde rural pour la Bourgogne-Franche-Comté n'est plus ignorée par la Région.

► **L'évolution et la mutation des politiques publiques en faveur de ces ruralités**

Concrètement, ce plan propose deux points principaux :

- Le renforcement et l'élargissement du dispositif ENVI (Espaces nouveaux, villages innovants).
- La mise en place d'une démarche régionale "Villages du futur".

• **Renforcement du dispositif ENVI**

Il est destiné à accompagner les projets innovants et participatifs (communes, associations...) développés dans des communes de moins de 3 500 habitants. Depuis son lancement en 2017, ce sont 88 projets qui ont été soutenus, de par leur caractère exemplaire avec 687 000 € en investissement et 111 000 € en fonctionnement de subventions régionales. Le dispositif sera à l'avenir divisé en trois parties :

- ENVI "socle", dispositif originel, pour lequel le montant maximum de subvention passe de 15 000 € à 50 000 €, afin d'accentuer l'effet levier et déclencheur de l'action,
- et deux parties thématiques :
 - . ENVI 2 "Mobilité",
 - . et ENVI 3 "Nouveaux services".

• **L'accompagnement de "Villages du futur" volontaires**

Le CESER suit l'évolution de ce dossier bourguignon depuis 2012. Récemment encore, dans son avis *Dynamiques territoriales : quelles combinaisons gagnantes ?* adopté en octobre 2017, le CESER a eu l'occasion de citer en exemple cette démarche concrète portée au niveau de 13 communes du Pays Nivernais-Morvan, seul territoire à s'être emparé des travaux préparatoires initiés par le Conseil régional en 2011³.

À l'époque, la question était de savoir s'il était opportun pour le Conseil régional de s'emparer de l'expérience du Nivernais-Morvan pour l'ériger en modèle à suivre pour d'autres territoires. La Région devait-elle définir elle-même un dispositif spécifique "villages du futur" pouvant bénéficier à l'ensemble des territoires ruraux de la Bourgogne-Franche-Comté ?

Quelques années plus tard, ce rapport de la Région apporte un début de réponse : **le Conseil régional a décidé de travailler à l'essaimage de l'expérience des "villages du futur" à d'autres territoires volontaires pour tenter de répliquer cette démarche.**

Pour y arriver, la Région doit elle-même construire une offre d'accompagnement de niveau régional qui n'existe pas à l'heure actuelle. Les estimations à ce jour, inspirées de ce qui a été conduit en Pays Nivernais Morvan, indiquent qu'une enveloppe autour de 30 000 € par village pour l'accompagnement (fonctionnement) est à déployer, soit un total de 240 000 € pour 8 villages de moins de 3 500 habitants accompagnés d'ici 2020-2021.

(3) Dans le cadre du programme d'innovation publique "Transfo" de la 27^e région.

Le CESER soutient donc ces évolutions de la politique territoriale de la Région plus particulièrement tournée vers les territoires ruraux. Ces deux modalités d'action viennent bien compléter la politique des contrats territoriaux en offrant un espace de liberté pour les petits projets locaux "hors cadre" ou sortant des cases, rejoignant en cela l'une des préconisations de l'avis du CESER d'octobre 2017⁴.

► Fonds européens : Sauvons les projets LEADER

Loin d'être un élément constitutif de ce Plan "Ruralité", il s'agit surtout ici pour la Région de répondre aux graves problèmes qui touchent le FEADER et sa priorité 6 du développement rural avec notamment LEADER.

En effet, le rapport note que la mise en œuvre des dispositifs "Développement rural" du FEADER tant pour la Bourgogne que pour la Franche-Comté *"se heurte, depuis (...) 2015, à des difficultés récurrentes (...) qui génèrent un mécontentement latent tant des bénéficiaires potentiels (porteurs de projets, territoires LEADER) que des acteurs du FEADER territorial (services régionaux sous tension, élus régulièrement pris à partie...)"*.

Concrètement, pour la Bourgogne-Franche-Comté (chaque région ayant son PDR), LEADER représente 53 959 152 € de crédits pour soutenir les projets dans le monde rural⁵. À ce jour, à peine 15% des crédits sont programmés. 900 dossiers sont en stock dans les territoires et au sein du service instructeur et 160 dossiers supplémentaires seront programmés d'ici juillet 2019⁶.

À la (longue) liste des causes des problèmes rencontrés par LEADER dont certaines relèvent directement de l'État, la Région avoue cependant une *"sous-estimation initiale par la collectivité des moyens humains à affecter au suivi-animation de la priorité 6 du FEADER"*. **Un aveu donc que le Conseil régional n'a pas pris à sa juste mesure tout l'enjeu que constituait le fait de devenir autorité de gestion des fonds européens dans un contexte, qui plus est, de fusion des Régions.**

Face aux difficultés en la matière, le rapport de la Région fait état du fait que : *"Consciente de ces difficultés et des enjeux associés, la collectivité a acté au cours des derniers mois d'importantes mesures "correctrices" :*

- renforcement des effectifs du service instructeur (au 8 postes initiaux, 6 ETP créés en 2018, 2 ETP supplémentaires validés en mars 2019),
- externalisation de l'analyse de la commande publique (dossiers LEADER et FEADER) dans le cadre d'une prestation de service commune avec les PO FEDER-FSE Bourgogne et Franche-Comté 2014-2020,
- 1^{re} vague de basculement de dossiers FEADER de droit commun vers des crédits régionaux afin de diminuer le stock de dossiers en attente (Commission permanente 15 mars 2019 - 45 dossiers pour 3.6 M€)".

Le rapport ajoute que malgré les mesures correctives prises, *"le faible avancement de la programmation et le mécontentement induit (porteurs de projets, territoires LEADER...) demeurent plus que jamais, ce dans un contexte national fortement sensibilisé (presse régionale et nationale, interventions à l'Assemblée Nationale...)"*.

À l'occasion de ce "Plan Ruralité", le Conseil régional informe donc l'assemblée régionale de l'engagement d'une 2^e vague de basculement de dossiers FEADER de droit commun vers des crédits régionaux afin de diminuer le stock de dossiers en attente. Ainsi, selon le projet de Budget supplémentaire 2019 : en investissement, 22 dossiers LEADER sont concernés et 34 dossiers FEADER pour un montant total de 4 500 000 € d'AP et 2 250 000 € de CPI. En fonctionnement, seuls des dossiers LEADER sont concernés pour un montant de 256 417 € d'AE et de 205 134 € de CPF.

Devant une telle situation, le CESER ne peut ici qu'encourager la Région à tirer au plus vite les leçons de ces difficultés afin de ne plus les rencontrer dans le cadre de la future programmation post-2020.

(4) Réserver une part du budget régional pour des projets "hors cadre".

(5) 29 832 944 € en Bourgogne et 24 126 208 € en Franche-Comté, Comité de suivi FEADER 2014-2020 à Brochon, 20 novembre 2018.

(6) Comité de suivi FEADER 2014-2020 à Brochon, 20 novembre 2018.

► Conclusion

Au final, fallait-il afficher un "Plan Ruralité" pour adopter ces deux dispositifs (en excluant l'urgence LEADER) ? Peut-être pas. Mais, une fois n'est pas coutume, les actions proposées dans ce rapport n'étaient peut-être pas le plus important. Ainsi, il faut le préciser, la question n'a jamais été véritablement pour le CESER le manque d'action du Conseil régional dans le monde rural mais bien l'absence de la reconnaissance de son importance avec tout ce qui en découle : valorisation, promotion, adaptation des interventions... Ce qu'il manquait fondamentalement, c'était la matérialisation sous un même vocable d'un discours assumé et cohérent accompagnant les actions menées par la Région en faveur des acteurs locaux et des populations dans ces territoires.

Le premier mérite avec ce plan est bien d'avoir enfin la transcription de ce discours offensif assumé sur la ruralité. Ce qu'il faut retenir ici, c'est donc bien ce discours mobilisateur enfin affiché par le Conseil régional en faveur des dynamiques de développement rural telles qu'elles avaient été explicitées par le CESER en 2017, discours sur lequel les élus régionaux et les services pourront s'appuyer pour :

- Améliorer les dispositifs existants en matière de développement local (cf. les préconisations de l'avis *Dynamiques territoriales*), et c'est le cas avec l'extension du dispositif ENVI.
- Créer de nouvelles modalités d'intervention innovantes et adaptées aux problématiques rurales, notamment hyper-rurales (cf. les préconisations de l'avis *Dynamiques territoriales*) et c'est le cas avec la volonté d'essaimage de la démarche "Villages du futur".

Reste que l'enjeu majeur en la matière pour le Conseil régional demeure l'anticipation de la préparation de la politique régionale de "développement rural" post 2020⁷ qui englobe :

- Une nouvelle politique de contractualisation territoriale avec les 35 territoires de BFC sur la base, peut-être, de nouvelles thématiques et à la définition de laquelle le CESER devrait être associé en 2020.
- La politique européenne de développement rural cette fois entièrement unifiée sur le périmètre de la Bourgogne-Franche-Comté sans refaire les mêmes erreurs que sur la programmation 2014-2020.

Vote du CESER sur l'avis : adopté à l'unanimité

(7) On pourra signaler ici tout l'intérêt de la démarche de recherche-action régionale sur LEADER qui vient de se terminer. Cette démarche, piloté par AgroSup Dijon et le Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté associant étudiants, chercheurs, institutions et territoires, vise à nourrir l'analyse des effets des programmes LEADER, à mieux comprendre les dynamiques de projets et à tirer des enseignements pour améliorer leur efficacité et, plus largement, celle des politiques territoriales.

Déclaration de Caroline Debouvry, au nom du 1^{er} collègue

Pour le 1^{er} collègue, le volontarisme affiché du Conseil régional sur le Plan Ruralité nous convient. Il vient utilement compléter le SRADETT sur l'indispensable développement économique au service de la création de valeur, de l'emploi et de la dynamique locale.

L'appui de la Région nous paraît essentiel sur deux points :

- D'abord, la création d'un terreau fertile à la dynamique entrepreneuriale passe par l'accompagnement en ingénierie, des projets de territoire, privés ou publics. Dans ce domaine l'état d'esprit que la Région met en place est particulièrement important.
- Ensuite, par l'accompagnement des investissements par l'ingénierie régionale et les fonds européens qui viennent utilement soutenir les investissements importants.

Nous attirons l'attention sur la nécessité d'une gestion efficace des fonds européens. Sur ce sujet, le 1^{er} collègue a pris acte de la difficulté de gestion des fonds européens par la nouvelle Région et des problèmes informatiques qui ont causé bien des désagréments, mais rappelle, que sur ce sujet, nous avons largement attiré l'attention des décideurs, sur les difficultés qui attendaient la nouvelle autorité de gestion.

Dans cette situation, le 1^{er} collègue souhaite ardemment que les moyens soient mis en œuvre, pour que la gestion des fonds européens se fluidifie et que l'appui aux projets territoriaux se régularise et devienne plus une motivation pour les porteurs de projets qu'un frein à l'initiative.

Déclaration d'Alexandre Moine, en tant que personnalité qualifiée

Deux points en lien avec le "Plan ruralité" : le premier consiste en la nécessité de rappeler l'importance du soutien des territoires ruraux, non pas considérés comme dépendants d'un axe métropolitain, mais en équilibre avec celui-ci, sur la base de principes de réciprocité plus clairement définis. Le deuxième point port sur l'importance de documenter les initiatives locales innovantes en milieu rural. Ceci est rappelé régulièrement au sein du CESER, dans le cadre du SRADETT et notamment de son diagnostic qui de manière assumée n'a pas approfondi la question... alors quand passe-t-on à l'action au sein même du CESER ?