

Lettre rurale n°3 (septembre 2022)



*Groupe ruralité des élèves administrateurs (promotion Georges Brassens),
conservateurs des bibliothèques (promotion Marguerite Yourcenar) et
ingénieurs en chef territoriaux (promotion Antoine de Saint-Exupéry)*

Du 3 au 5 octobre, le groupe « ruralité » de l'INET a organisé sa première **semaine de la ruralité** au sein des locaux de l'école. Les trois thèmes abordés étaient l'accès à la santé dans les territoires ruraux, sous la forme d'une table-ronde dessinée ; l'installation de néo-ruraux dans le Beaujolais sud et leur cohabitation avec des viticulteurs installés depuis longtemps ; l'accès à la culture avec les exemples des départements de la Mayenne, de l'Yonne et des Cotes-d'Armor.

Dans la prochaine lettre rurale, vous retrouverez les « actes » de la semaine de la ruralité.

1. L'engagement des collectivités pour le développement des territoires ruraux

Dans l'actualité : “Mesdames et Messieurs les Maires, que puis-je faire pour vous ?”, la création d'une Agence de la ruralité par le Conseil départemental de l'Eure.

En cette rentrée 2022, le département de l'Eure lance la première [Agence de la ruralité](#). Destinée à soutenir les maires dans leurs actions du quotidien, ce guichet unique est voué à être entièrement gratuit.

Un rôle de maire de plus en plus exigeant dans les territoires ruraux

En 2018, la moitié des maires déclaraient ne pas vouloir se représenter aux élections suivantes. Et de fait, lors des élections municipales de 2020, de nombreuses petites communes ont eu du mal à trouver un maire ou tout du moins trouver suffisamment de candidats pour remplir les listes. Le contexte dans lequel les élus de proximité évoluent est à l'origine de cette difficulté à trouver des candidats. Les maires, à la fois chefs de l'exécutif d'une commune et agents de l'Etat, sont garants du maintien des services à vocation générale dans une période de fortes tensions budgétaires et d'une exigence sociale accrue. En outre, une technicité extrêmement pointue leur est nécessaire dans la gestion des affaires locales. Cela accroît leur charge de travail et rend le rôle de maire de moins en moins attractif d'autant que le cadre réglementaire et législatif est particulièrement complexe.

La judiciarisation de leurs fonctions, la complexité juridique, l'exigence de technicité, la masse de connaissances administratives à maîtriser, le poids des normes et de la réglementation demandent aux maires un investissement personnel conséquent, y compris dans les petites communes. D'autant qu'ils doivent également avoir des compétences en management et en gestion tout en ayant une vision stratégique pour leur territoire, et être capable d'impulser des projets.

Dans le département de l'Eure (qualifié de rural sous influence d'un pôle urbain), les élus sont particulièrement conscients des contraintes qui pèsent sur les maires. En effet, la Normandie figure parmi les régions françaises les plus rurales puisqu'un Normand sur deux vit dans une commune peu dense ou très peu dense, et ce d'autant plus dans l'Eure où cela concerne 62% de la population. Cela engendre une accessibilité aux services de la vie courante plus difficile qu'en milieu urbain. Par exemple, en milieu rural, seul un cinquième de la population peut utiliser un mode de transport doux (marche, vélo, trottinette par exemple) pour accéder

à ces services. Et sur un territoire rural très peu dense (environ 20% des habitants de l'Eure), 85% de la population doit effectuer des trajets de plus de sept minutes en moyenne pour accéder aux services et commerces courants. Par conséquent, l'enjeu pour les maires eurois est double : rendre le meilleur service possible aux administrés en réduisant les inégalités territoriales mais avec un budget particulièrement contraint, et assurer un accès aux services de base (état civil, renseignements, urbanisme) tout en se projetant dans les évolutions à venir.

Afin de répondre à ces deux problématiques : l'exigence de technicité d'une part et les contraintes de la ruralité d'autre part, le département de l'Eure a lancé officiellement l'Agence de la ruralité le samedi 27 août 2022.

La création d'un dispositif ad hoc pour venir en appui aux élus des collectivités rurales

Partant du constat que les petites communes ne disposent pas toujours des compétences en interne, Sébastien Lecornu (ministre des Armées et président du Département de l'Eure) a annoncé la création de cette agence au concept tout à fait novateur, dont le projet avait été voté en session plénière par les élus du Département en octobre 2021 et dont le rôle sera d'apporter des réponses directes sur des questions juridiques, financières, relatives aux marchés publics ou à la transition écologique, mais aussi concernant les équipements scolaires et sportifs, la mobilité, la sécurité, etc.

L'agence de la ruralité se définit comme un guichet unique dont l'objectif est d'aider les petites communes rurales à gérer leurs problèmes courants et à construire des projets structurants. Le conseil sera entièrement personnalisé et gratuit. A défaut de pouvoir répondre aux questions directement, l'agent en charge de ce numéro unique saura orienter vers le bon interlocuteur. Ce renseignement "hypercommunal" permettra ainsi aux maires de mener leurs projets avec plus de simplicité, de rapidité et de clarté.

Les quatre objectifs affichés de l'Agence de la ruralité sont les suivants :

- Aider, conseiller et accompagner les maires ruraux ;
- Améliorer l'attractivité des bourgs et le cadre de vie ;
- Offrir une ingénierie de projet ;
- Informer les élus des dispositifs locaux et nationaux.

L'intérêt majeur de ce projet est de renforcer les relations entre le Département et le bloc communal. En effet, il s'agira d'un intermédiaire entre les maires, le Département et tout type de partenaire extérieur. Par ailleurs, Sébastien Lecornu voit dans cet outil un moyen de contribuer à l'attractivité du Département puisque chaque projet mis en œuvre sur une commune bénéficiera au plus grand nombre (c'est le cas par exemple lorsque l'exécutif décide d'investir dans un équipement sportif, de moderniser une école, d'aménager une voie douce, de sécuriser la commune, de revégétaliser un espace, ou encore de revitaliser le centre-bourg).

Enfin, cette agence proposera également un prêt de matériel pour les événements. Cette mise à disposition de barnums, tables, chaises par exemple, sera un soutien pour les petites communes qui souhaitent faire vivre leur centre-bourg mais n'ont pas forcément le budget nécessaire pour investir dans du matériel utilisé ponctuellement.

["Mon village, mon amour"](#), une autre initiative en faveur des territoires ruraux dans l'Eure

Pour autant, cette initiative du département de l'Eure pour soutenir les communes rurales n'est pas la première, comme en témoigne le dispositif *Mon village mon amour*. Lancé en 2016, il a pour objet d'aider les petites communes à sauvegarder leur patrimoine culturel (cultuel ou vernaculaire par exemple) par l'obtention de subventions afin de réaliser des travaux sur le patrimoine de propriété publique. En 2022, les élus départementaux ont ainsi attribué plus de 530 000€ de subventions pour soutenir 31 projets de préservation et rénovation du patrimoine local. Ainsi, préserver le patrimoine historique *via* ce dispositif est une manière de soutenir la ruralité dont les moyens financiers sont souvent limités.

Décryptage : La relance des petites lignes ferroviaires passe par les Régions.

En 2018, le [Rapport sur l'avenir du transport ferroviaire de J.-C. Spinetta](#) préconisait une réflexion sur le maintien des lignes de desserte fine du territoire, décrites comme « des lignes peu utilisées, héritées d'un temps révolu ». Il faisait alors état d'infrastructures se dégradant faute de fréquentation, et ce malgré des sommes importantes investies dans leur entretien (1,7 Md euros/an pour 2% des voyageurs).

Ce rapport, qui semblait signer l'arrêt de mort de nombreuses lignes desservant surtout des territoires ruraux, a suscité dans le débat public l'émergence de la notion de « petites lignes », et paradoxalement contribué à relancer les investissements dans ces infrastructures jusqu'alors reléguées au second plan.

Il est vrai que l'état des petites lignes (lignes classées 7 à 9 sur l'échelle de l'Union internationale des chemins de fer, selon un critère de densité du trafic) est particulièrement critique : représentant près d'un tiers du réseau ferroviaire français, le seul besoin de renouvellement pour assurer leur pérennité est estimé à plus de 5 Md euros par SNCF Réseau. Néanmoins, ce réseau est vital tant pour le désenclavement de certains territoires que pour l'atteinte des objectifs de la Stratégie Nationale Bas-Carbone (neutralité carbone à horizon 2050, le secteur des transports étant aujourd'hui le premier secteur émetteur de gaz à effet de serre).

C'est pourquoi, aux côtés de l'État et de la SNCF, [les conseils régionaux sont aujourd'hui en première ligne pour assurer une desserte ferroviaire équilibrée de leurs territoires](#) : en 2019 et 2020, ils ont pris en charge 68% des investissements réalisés pour la régénération du réseau de petites lignes. Ils s'emparent pleinement des leviers et opportunités offerts par la Loi NOTRe de 2015, la Loi pour un nouveau pacte ferroviaire de 2018 et la Loi d'orientation des mobilités de 2019 (LOM).

Ainsi, si une partie de ces petites lignes est cofinancée dans le cadre des contrats de plan Etat-Région (CPER), les régions peuvent, depuis 2021, se voir transférer la totalité de la gestion de l'infrastructure de certaines lignes ferroviaires. La Région Grand Est s'est engagée dans cette voie en lançant un appel d'offre concernant l'exploitation commerciale des trains, la remise en état et la maintenance du réseau pour trois lignes régionales menacées de fermeture (Epinal-Saint Dié, Strasbourg-Sélestat, Nancy-Contrexéville). Pour cela, elle a créé une société publique locale ayant une mission d'études et d'appui technique, de marketing, de gestion des investissements. De son côté, la Région Occitanie s'est engagée en 2020 à

investir 800 millions d'euros sur 10 ans pour la relance des petites lignes. En parallèle, plusieurs régions sont engagées dans l'ouverture à la concurrence de lignes de TER (Grand Est, Provence-Alpes-Côtes-d'Azur, Centre-Val-de-Loire) qui, par les réorganisations qu'elle suscite, alimente à l'échelon régional une réflexion approfondie et une montée en compétences sur le sujet.

Après plusieurs décennies de fermetures, la montée en puissance des Régions en matière de politique ferroviaire représente donc une réelle opportunité pour les petites lignes, qui s'accompagne de projets d'expérimentation de prototypes de « trains légers » à partir de 2024, promettant pour les petites lignes un coût d'exploitation entre 1,5 et 2 fois moins élevé.

Sources :

Dossier « Petites lignes ferroviaires mais grands défis pour les régions », La Gazette des Communes, dernière mise à jour 01/03/2022

L'avenir du transport ferroviaire, Rapport de Jean-Cyril Spinetta, 15/02/2018

Ma Région en action, les leviers pour une transition écologique et juste, Réseau Action Climat, 2021

Les transports face au défi de la transition énergétique, Aurélien Bigo, 2020

2. Les territoires ruraux et la nature : un enjeu d'avenir

Dans l'actualité : Repeupler les campagnes, par Henri Landes (Editions de l'Observatoire)

Dans un "[essai militant](#)", Henri Landes prend le parti d'appeler à un nouvel "exode" en France, mais dans le sens inverse de celui qu'a connu notre société entre le XIXe siècle et les années 1970. Dépeupler les villes et aires métropolitaines pour redynamiser démographiquement les campagnes serait ainsi l'une des clés à l'heure de la transition écologique.

En effet, selon l'auteur, les territoires ruraux présentent d'une part des spécificités les rendant plus aptes à s'adapter aux conséquences du dérèglement climatique et, d'autre part, se révèlent plus propices à des modes de vie individuels et collectifs respectueux de l'environnement et la biodiversité.

Certes, le mode de vie urbain est plus économe en foncier et favorise le recours aux transports en commun et mobilités douces. Il tend cependant à couper de la nature, des circuits courts (en matière d'alimentation, d'énergie, de services, etc.) ainsi que du lien social et de la proximité que permettent la vie rurale. Surtout, le mode de vie rural permet selon l'auteur d'avoir un impact écologique non seulement moins négatif qu'en ville, mais aussi plus positif. En témoigne le simple exemple du potager individuel, qui permet de créer de la biodiversité, de stocker du carbone et de substituer des ressources produites localement à des aliments importés au moyen de transports carbonés. Sous un prisme plus collectif, le mode de vie rural peut également favoriser l'autonomie globale des groupes humains, et permettre à nos sociétés de retrouver une relation plus saine entre consommation, production et respect de la nature et de la biodiversité.

Enfin, l'auteur présente une série de propositions afin de rendre cet exode urbain possible et souhaitable par les citoyens, par le développement de l'éducation (notamment de l'enseignement supérieur dans les zones rurales) ou encore par l'adaptation des politiques

nationales (différenciation, reconnaissance accrue des "services agricoles" et "services écologiques").

Décryptage : La nature comme levier de développement et d'attractivité dans les territoires ruraux, une expérience pilotée par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

L'Agenda rural présenté par le Gouvernement (2019), le retour à la "nature" post-Covid 19 et la prégnance croissante des enjeux de transition écologique, entre autres facteurs, tendent actuellement à renforcer la place des territoires ruraux en France. Au centre de cette "réhabilitation" progressive, la nature joue un rôle central, comme a pu l'expérimenter la Fabrique prospective lancée par l'ANCT à la fin de l'année 2020 dont [le rapport a été publié à l'été 2022](#).

Sous le pilotage de l'ANCT, le projet a rassemblé l'Association des maires de France (AMF), la Direction générale des Outre-mer (DGOM), l'Office français de la biodiversité (OFB) et l'Université Jean Moulin Lyon 3. Dans ce cadre, 4 communes rurales ont été accompagnées dans la construction d'un projet de territoire "fondé sur la nature comme richesse et levier d'attractivité" (Awala-Yalimapo en Guyane, Bard dans la Loire, Beurey-sur-Saulx dans la Meuse et Gornac en Gironde). Sous la forme de séminaires locaux ou intersites, des rencontres ont été organisés entre les partenaires, les élus et les services de ces 4 communes. Des consultations citoyennes, visites de terrain et diagnostics environnementaux ont également eu lieu.

A l'issue de ces travaux, 4 enjeux thématiques ont été identifiés en particulier :

- La gestion du foncier rural, comme outil de préservation des espaces riches en biodiversité et de lutte contre l'artificialisation des sols ;
- La gestion de la ressource en eau, tant pour assurer le caractère durable de ses usages que pour faire face aux risques d'inondation ou subversion ;
- La production et la consommation de produits locaux et respectueux de l'environnement, dans une triple perspective de restauration du lien avec la nature, de soutien aux filières locales et de renforcement de la résilience des territoires ;
- Le développement d'activités écotouristiques durables, considéré comme un levier d'attractivité majeur permettant de concilier développement et préservation de l'environnement.

L'expérience a par ailleurs mis en lumière, d'une part, la nécessité d'une articulation plus efficace et plus fine entre échelons de collectivités et entre échelles géographiques, mais aussi, d'autre part, l'enjeu du renforcement de la connaissance qu'ont les collectivités des dispositifs d'appui existants.

Enfin, les 4 communes rurales participantes ont construit une feuille de route adaptée à leurs particularités territoriales, accordant à la nature un rôle différent en termes d'attractivité et de résilience. Par exemple, si Awala-Yalimapo (Guyane) a mis en avant la nécessité de s'adapter aux risques littoraux (inondation et érosion côtière) tout en valorisant la nature comme vecteur de relations sociales et richesse touristique, la commune de Bard (Loire) a, quant à elle, axé son projet sur la résilience agricole, la qualité paysagère et la préservation de la biodiversité locale.

Autant de propositions qui révèlent les nombreux atouts dont disposent les collectivités rurales pour relever leurs défis et construire sereinement l'avenir.

3. Etude de cas : les territoires ruraux en Nouvelle-Calédonie

Parler de ruralité en Nouvelle-Calédonie revient à commettre un pléonasme, si on fait exception du « Grand Nouméa » (communes de Nouméa, Dumbéa, Païta et Mont Dore) situé au Sud-Ouest de la Grande-Terre. En effet, seuls cinq chefs-lieux dépassent les 1 000 habitants : il s'agit de Bourail, de La Foa, de Koumac, de Koné et de Poindimié. Il est dès lors à noter que dans le langage courant en Nouvelle-Calédonie, on désigne toute zone située en dehors du Grand Nouméa comme la « brousse ».

Une répartition de la population très inégale en Nouvelle-Calédonie

Relevant de la souveraineté française depuis 1853, la Nouvelle-Calédonie compte selon le dernier recensement de 2019 près de 271 406 habitants. Cependant, sur l'ensemble de la population, près de 186 000 habitent le « Grand Nouméa », soit un phénomène de concentration important autour de la capitale territoriale ces dernières années (67,18 % de la population totale concentrée sur moins d'1/10^e de la surface de l'archipel).

À l'instar de Jean-François Gravier qui dénonçait « *Paris et le désert français* », il est devenu commun de parler de Nouméa et du désert calédonien pour évoquer la prépondérance de la première ville de Nouvelle-Calédonie sur son arrière-pays.

La Nouvelle-Calédonie semble confrontée à un exode rural massif, débuté au siècle dernier, et qui continue ces dernières années. En effet, selon l'INSEE et son dernier recensement mené en 2019, le solde migratoire interne depuis 1989 n'est positif que pour le Grand Nouméa. Ce phénomène s'accompagne d'un étalement urbain qui se poursuit autour de l'agglomération, notamment sur les communes périphériques de Nouméa citées plus haut (on trouve à ce titre ce qui fut un temps la plus grande ZAC de France à Dumbéa).

Des territoires ruraux aux multiples visages

Les territoires ruraux en Nouvelle-Calédonie sont pour certains façonnés par l'activité minière. En effet, on trouve de multiples massifs miniers, répartis sur tout le territoire, pourvoyeurs d'emplois, et qui alimentent en matières premières les trois usines de nickel du territoire (Koniambo, Nouméa et Prony). Il faut dès lors préciser que contrairement à certaines idées reçues, le territoire intérieur calédonien est majoritairement montagneux. Certaines zones de montagne sont par ailleurs encore difficilement accessibles par la route, d'où le recours à d'autres moyens de transport (véhicules de type 4x4, hélicoptère, avion, bateau, etc.) Au titre de ces zones, on peut citer en guise d'exemple la « côte oubliée » (Sud-Est de la Grande Terre, communes de Thio et de Yaté).

Les paysages ruraux diffèrent en outre selon leur localisation au Sud ou au Nord de la Grande Terre. Le Grand Sud se caractérise par un maquis minier et des terres ocre, tandis que le Grand Nord se distingue par sa végétation plus dense. De même, si l'Est et les terres intérieures sont très montagneuses, la Côte Ouest se distingue par ses grandes plaines.

En matière d'infrastructures routières, la Côte Ouest a vu l'aménagement de la RT1 qui permet de parcourir l'île en longueur (500 km environ), sans équivalent pour la côte Est, plus accidentée et montagneuse. On compte plusieurs « transversales » qui permettent de

traverser par endroits l'île en largeur, dont la montagneuse et tortueuse « Koné-Tiwaka » entre Koné et Poindimié. On passera sur les « routes à horaires » (Thio-Canala) et les bacs (Poindimié-Hienghène) qui demeurent en certains endroits.

Les problématiques particulières liées à l'insularité

Hormis la Grande Terre, la Nouvelle-Calédonie connaît plusieurs îles habitées. On peut citer Ouvéa, Lifou (qui concentre le plus de population), Tigua et Mare, qui constituent les Îles Loyautés, mais également l'île des Pins (Province Sud), ainsi que les îles du Grand Nord, dont la plus importante demeure Bélep (Province Nord).

Ces îles se caractérisent par leur isolement, que les pouvoirs publics tentent de réduire à son maximum. A ce titre, la compagnie aérienne territoriale intérieure « Air Calédonie » constitue un outil stratégique et puissant, les résidents insulaires bénéficiant en outre d'un « pass continuité territoriale » leur offrant des tarifs préférentiels pour rejoindre Nouméa. On compte également un système de ferry. Ces moyens de transport sont évidemment soumis aux aléas climatiques et indisponibles notamment en période cyclonique. Ils demeurent néanmoins indispensables et stratégiques afin de ravitailler les différentes îles, ainsi que pour y acheminer forces de l'ordre, médecins et autres personnels non-permanents. Les évacuations sanitaires et transferts (rapides) de populations malades vers Nouméa constituent également un sujet de première importance, les îles ne comptant la plupart du temps sur leur sol qu'un dispensaire.

Le droit coutumier et la ruralité en Nouvelle-Calédonie

Les territoires ruraux en Nouvelle-Calédonie sont également les plus soumis au droit coutumier. En effet, sur le territoire, on compte 27 % de terres coutumières, principalement réparties à l'Est, au Nord et dans les îles. Ces chiffres globaux présentent des disparités fortes, la moitié des terres coutumières de Nouvelle-Calédonie se trouvant en Province Nord (soit un quart du territoire de cette province). De surcroît, 38% du foncier coutumier se trouve en Province des Îles Loyauté, constituée en quasi-totalité de terres coutumières. Ces terres sont régies par la règle des « quatre I » (Insaisissables, Incessibles, Incommutables, Inaliénables) et n'ont ainsi aucune valeur marchande.

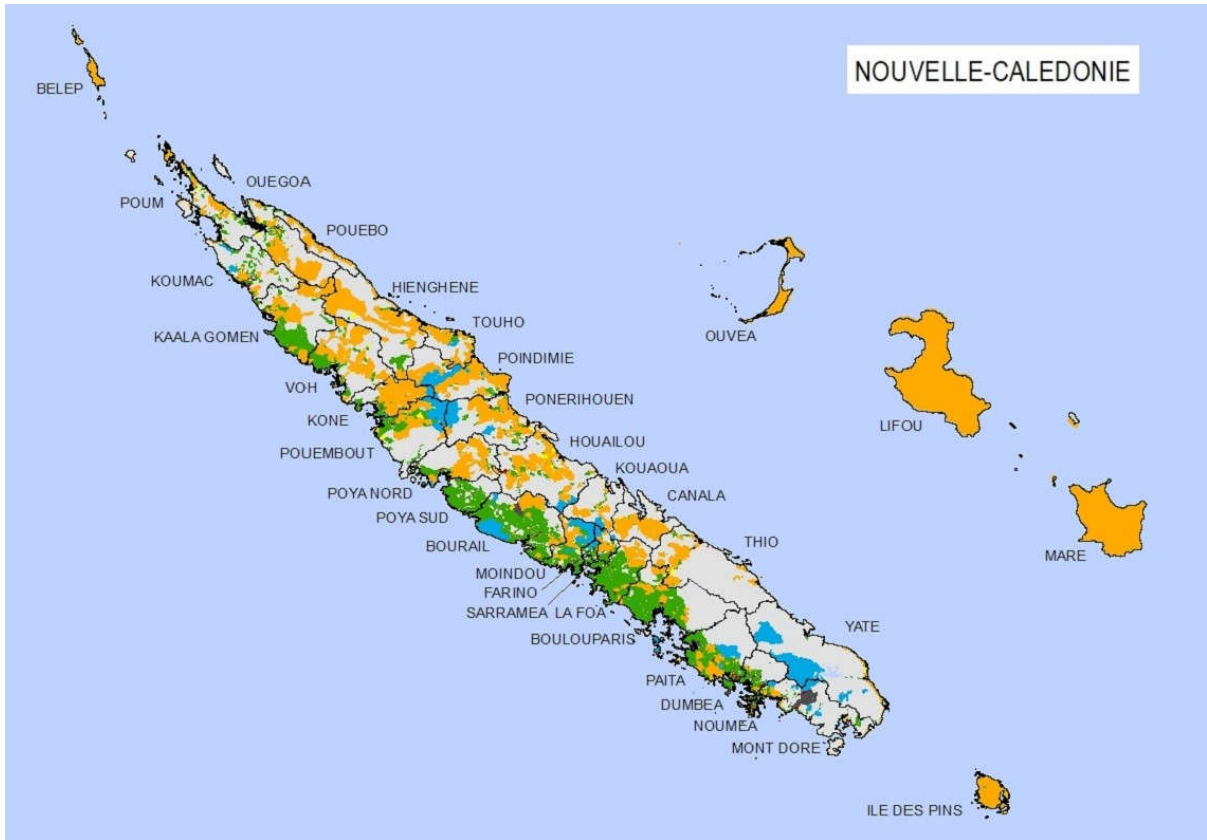
Les terres coutumières sont régies par le droit foncier coutumier issu de deux sources principales :

- Les textes encadrant le foncier coutumier, tels que la loi organique, les textes applicables aux réserves, aux GDPL, aux terres claniques, ainsi que les lois du pays qui seront définies sur le régime des terres.
- Les règles et usages coutumiers en vigueur au sein des clans et des familles.

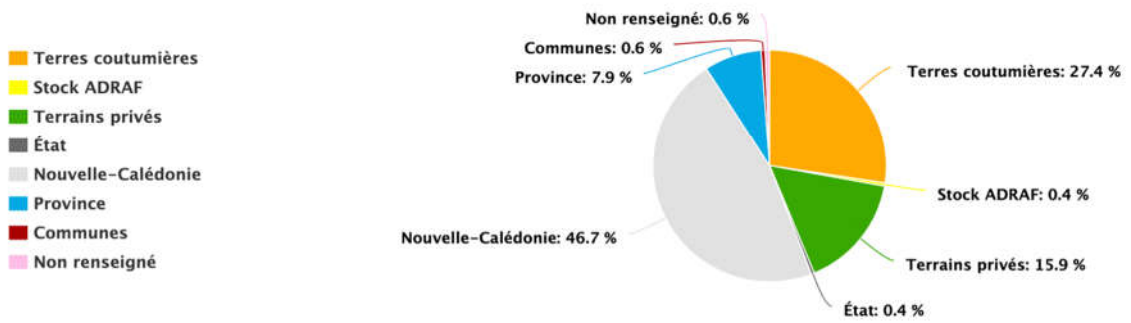
Conclusion

La ruralité en Nouvelle-Calédonie présente ainsi un visage différent et atypique par rapport à la métropole. On retrouve cependant certains phénomènes communs bien connus, telle la concentration toujours plus forte des populations autour des grands centres urbains.

Ce processus pose la question de l'animation des territoires ruraux et de leur vitalité, confrontés à une démographie négative. Cet enjeu s'avère d'autant plus stratégique en Nouvelle-Calédonie, que 9/10^e du territoire peut être considéré comme rural.



Statuts fonciers - Nouvelle Calédonie



Source : Agence de développement rural et d'aménagement foncier de Nouvelle-Calédonie.