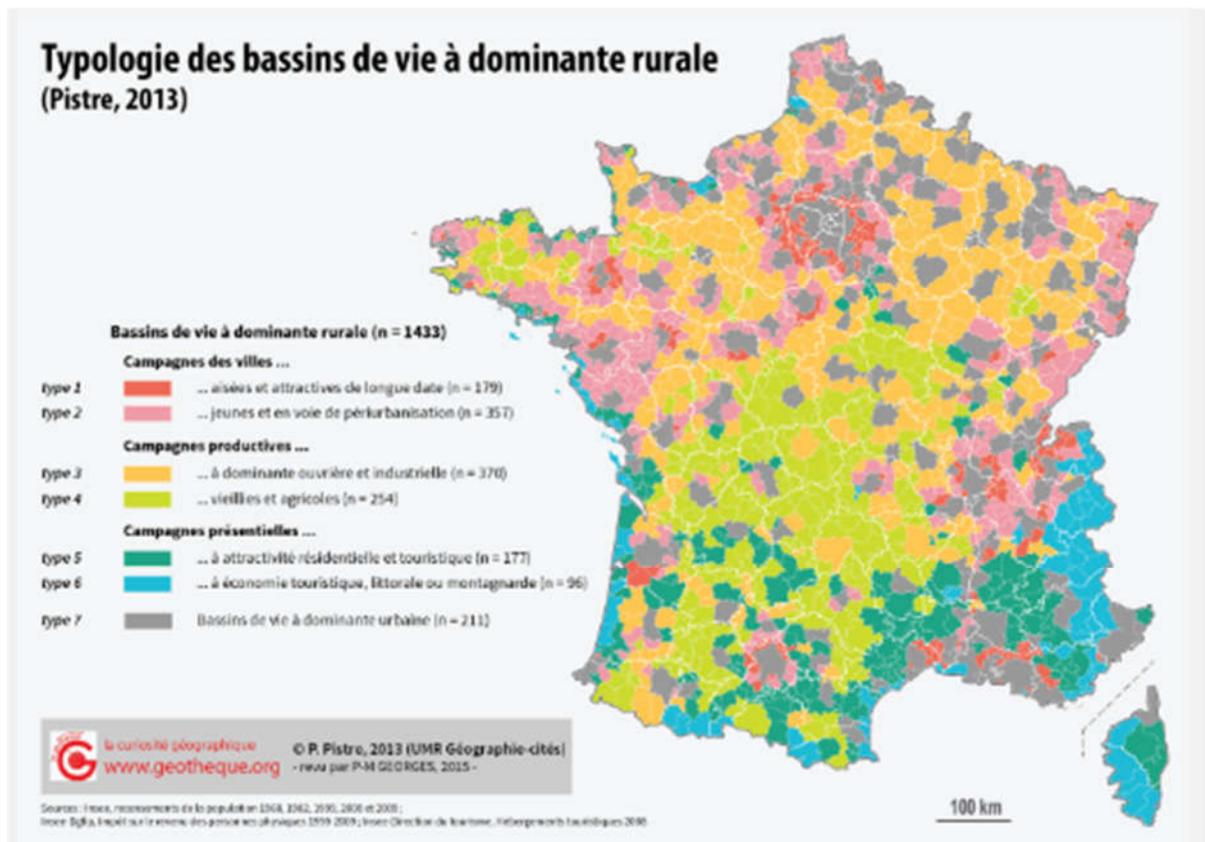


# Lettre rurale n°2 (août 2022)



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

## 1. Evolutions du contexte juridique pour les territoires ruraux

### **Dans l'actualité : les collectivités retrouvent le ministère de l'Intérieur.**

Les [décrets d'attribution ministériels du 1er juin 2022](#) consacrent le grand retour des collectivités territoriales dans le giron du ministère de l'Intérieur. La Direction générale des collectivités locales (DGCL) avait été placée sous l'autorité de Jacqueline GOURAULT, ministre de la Cohésion des territoires, en 2018. La tutelle restaurée de l'Intérieur s'exercera cependant conjointement avec le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

### **Décryptage : les schémas intercommunaux de lecture publique, l'occasion d'un portage politique commun de la lecture en milieu rural.**

Les [schémas de développement de la lecture publique](#) existent depuis plusieurs années déjà à l'échelle départementale. Ils permettent :

- aux départements de structurer leur intervention en matière de lecture publique sur le territoire ;
- aux bibliothèques départementales de répondre à l'exigence de qualité, d'efficacité et d'efficience de leur action.

Ces schémas sont régulièrement réactualisés et renouvelés pour répondre au mieux aux besoins des territoires et de leurs habitants. Par exemple, le 10 juillet 2022, le département de la Meuse a [adopté son nouveau schéma](#) pour la période 2022-2027.

En décembre 2021, la « [Loi Robert](#) » est venue bouleverser l'existant en rendant obligatoire ces Schémas pour tous les départements en 2023, et surtout en [étendant cette obligation aux EPCI](#) qui prennent compétence en matière de lecture publique. Plus de la moitié des communautés de communes sont donc concernées par cette nouvelle obligation légale, qui constitue une véritable opportunité tant pour les bibliothécaires que pour les élus.

Pour le bibliothécaire, d'une part, cette obligation légale est un outil de dialogue avec les élus de son territoire sur les enjeux et missions de la lecture publique. Grâce à elle, la bibliothèque, ses collections et ses partenariats ne pourront plus être ignorés des élus. L'élaboration du schéma intercommunal de lecture publique offre ainsi l'occasion de faire travailler ensemble bibliothécaires et élus sur les multiples enjeux de la lecture publique.

Pour l' élu, d'autre part, le schéma intercommunal est l'opportunité de s'emparer des enjeux de la lecture publique pour les inscrire dans le projet qu'il porte pour son territoire. La structuration de la lecture publique intercommunale constitue un enjeu pour l'aménagement du territoire communautaire, au même titre et en même temps que les schémas des mobilités, de l'habitat, des systèmes d'information...

Acteur incontournable de l'apprentissage de la lecture, base de toute ambition éducative, la bibliothèque est un acteur majeur de la vie culturelle du territoire avec ses animations, ses interventions artistiques, ses résidences d'auteurs, ses conférences, ses expositions... En milieu rural, elle est souvent le premier – et le seul – accès aux « droits culturels ». La structuration de la lecture publique s'avère ainsi un outil indispensable pour répondre à l'enjeu de l'équité territoriale. Elle est aussi un élément majeur dans les politiques en faveur de la cohésion sociale. En effet, dans de nombreuses communes rurales, la bibliothèque est souvent le seul lieu ouvert

à tous, où la population peut se rencontrer et échanger. Equipements culturels multiservices ruraux, les bibliothèques peuvent être le relais de bien des politiques publiques (culturelles, éducatives, sociales économiques, touristiques...) nécessitant une proximité avec la population. Accompagner leur développement constitue donc pour les élus une véritable opportunité pour agir au plus près du territoire et des populations.

Le schéma intercommunal de lecture publique ne doit donc pas être perçu par le bibliothécaire et l' élu comme une simple nécessité au regard de la loi, mais comme une véritable opportunité d'agir ensemble en faveur de la population et du territoire. C'est par exemple le sens du projet initié par la [Communauté de Communes de Sud Vendée Littoral](#), qui n'a pas attendu la « loi Robert » pour faire réfléchir ensemble bibliothécaires et élus. Alors que d'autres communautés de communes devront à leur tour se lancer dans l'élaboration de leur propre schéma de lecture publique. Il est à espérer qu'elles sauront percevoir tout le potentiel de cette démarche pour le développement des territoires ruraux.

## 2. Innovation et ingénierie rurales

### **Dans l'actualité : un "rural profiling" proposé par la Commission pour évaluer les propositions législatives européennes à l'aune des spécificités des territoires ruraux.**

Une [conférence sur le Pacte rural s'est tenue à Bruxelles les 14 et 15 juin 2022](#) en présence de la présidente de la Commission européenne, Ursula VON DER LEYEN. Cette manifestation succède à la proposition de Pacte rural présentée par la Commission en juillet 2021, afin d'exprimer une "vision à long terme pour les zones rurales de l'Union". Ainsi, à horizon 2040, l'UE vise notamment à ce que les territoires soient mieux connectés, plus résilients ou encore davantage dotés en services publics.

Si plusieurs acteurs et défenseurs de la ruralité, à l'image de l'Association nationale nouvelles ruralités (ANNR), ont déploré qu'aucune annonce forte n'ait été faite, ils ont souligné l'apport d'idées nouvelles dans le cadre de cette conférence.

En particulier, un projet de "rural profiling" a été mis sur la table par la Commission. Celui-ci consisterait à évaluer les conséquences des propositions législatives européennes sur les territoires ruraux de façon ciblée. Malgré l'absence de financements nouveaux ou d'actions structurantes, cette méthode innovante pourrait représenter un gain important en visibilité ainsi qu'une garantie pour l'adaptation des politiques européennes aux spécificités des territoires ruraux.

### **Décryptage : Bienvenue dans la nouvelle ruralité (juin 2022), essai de Jean-Marc ESNAULT, directeur général du campus The Land.**

Dans un essai, publié en juin dernier chez L'Harmattan, le Directeur général du campus The Land (Bretagne) dresse des pistes afin de donner une nouvelle dynamique au monde rural. Pour lui, l'avenir se situe dans ces territoires, terreaux de réponses à nos enjeux contemporains. Sans opposer les deux, il prône une ruralité plus habitée et plus vivante et des villes plus habitables et respirables. Le site d'actualités Actu.fr a consacré un [article](#) à cet ouvrage le 14 juillet dernier, dévoilant de premières analyses.

L'ambition de donner une nouvelle impulsion au monde rural doit être pensée globalement, en prenant en considération toutes les dimensions en jeu : l'habitat, la santé, les commerces de proximité, les transports, les énergies renouvelables, la culture, ou encore le vivre-ensemble. Il importe de considérer les territoires comme un tout et de percevoir les différentes interactions au sein de ces écosystèmes.

Au-delà de leur rôle nourricier, il insiste par ailleurs sur le rôle clef des agriculteurs. Sans eux, il ne sera pas possible de surmonter notamment les enjeux environnementaux. Les agriculteurs sont des « aménageurs fonciers », permettant d'endiguer la concentration métropolitaine. L'auteur estime notamment que le maintien du maillage breton de petites communes et de villes moyennes a été garanti par le dynamisme agricole régional. En outre, il insiste sur le fait que les agriculteurs peuvent être parties prenantes de projets d'énergies renouvelables ou de reforestation.

Enfin, les rapports humains sont également au cœur de l'ouvrage. L'auteur propose par exemple la rédaction d'une charte villageoise, pour favoriser la cohésion entre ruraux et néo-ruraux.

#### **Présentation du campus [The Land](#), organisme d'enseignement à caractère privé**

Ancré sur 3 sites (Rennes, Vitré et La Guerche), ce réseau propose 40 formations menant à plus de 200 métiers dans l'univers agricole, agroalimentaire et de l'aménagement des territoires, en formations initiale et continue. Il accompagne 1 600 étudiants et emploie près de 300 salariés.

Au de-là de sa mission pédagogique, The Land abrite aussi une pépinière d'entreprises, un incubateur, un centre d'expérimentation, ou encore une résidence d'artistes ainsi qu'un marché de saison.

Un *think-tank* y est également associé, réfléchissant aux enjeux de la ruralité et des transitions (écologique, sociétale ou encore économique).

### 3. Développement et aménagement des territoires ruraux

#### **Dans l'actualité : un rapport en préparation au Sénat dans le cadre de la réforme des Zones de revitalisation rurale (ZRR).**

Créées par la loi pour l'orientation et l'aménagement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, les [Zones de revitalisation rurale \(ZRR\)](#) ont pour objectif de favoriser le développement des entreprises installées dans les territoires ruraux les moins peuplés. Ce dispositif repose essentiellement sur des mesures sociales et fiscales ainsi que sur des critères d'entrée redéfinis en 2015, désormais fixés à l'échelon intercommunal. Ces critères sont la densité démographique, qui doit être inférieure à la médiane par établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et le revenu fiscal par unité de consommation, qui doit être inférieur à la médiane par EPCI. En janvier 2021, 17 730 communes étaient ainsi concernées par ce dispositif.

Alors que l'efficacité des ZRR a été remise en cause à plusieurs reprises, le classement actuel a été prorogé jusqu'à la fin de l'année 2023 dans l'objectif de redéfinir les critères d'entrée

dans le dispositif et de renforcer son efficacité. Dans cette perspective, [le Sénat vient de lancer une étude](#) sur les fragilités des territoires ruraux dont le résultat devrait être connu en octobre 2022.

Un rapport remis en avril 2022 au Premier ministre a déjà proposé de créer un système à 2 étages, distinguant les ZRR de 1er niveau et les ZRR+, qui seraient bénéficiaires d'aides renforcées. Par ailleurs, ce rapport propose un retour au classement à l'échelle communale, et non plus intercommunale, afin de mieux prendre en compte les différents degrés de fragilité économique, sociale et démographique qui peuvent coexister au sein d'un même EPCI.

### **Décryptage : les chemins ruraux, un patrimoine structurant pour les territoires ruraux à préserver.**

Les mégafeux de forêt de l'été 2022 en France ont remis au centre de l'actualité les enjeux liés à l'entretien de la forêt et, plus largement, à la préservation des paysages naturels ou agricoles. Les chemins ruraux constituent l'un des éléments historiques et majeurs de ces paysages. Aussi, comme l'explique un [article paru sur le site Reporterre](#) en avril 2022, la loi 3DS du 21 février 2022 a renouvelé les outils juridiques à disposition des communes pour mettre fin à la disparition progressive de ces chemins souvent non goudronnés, forestiers ou d'intérêt agricole.

#### *Des chemins ruraux en voie d'effacement progressif*

Les chemins ruraux connaissent un effacement structurel dans les campagnes françaises. Sur un total d'un million de km de réseau, 250 000 km de chemins auraient disparu depuis 60 ans ([rapport du Sénateur Yves DETRAIGNE, 2015](#)).

Ce phénomène de disparition progressive des chemins ruraux est multifactoriel :

- Les origines en sont d'abord sociales et culturelles, la désuétude des chemins ruraux découlant mécaniquement de la dévitalisation démographique des territoires ruraux.
- Deuxièmement, combinés à un défaut d'entretien, les facteurs naturels (érosion, avancée naturelle du couvert forestier) causent la fermeture de certaines voies.
- Enfin, la disparition des chemins ruraux résulte de leur appropriation par les agriculteurs riverains désireux d'étendre leur surface exploitable ou de restreindre les passages entre leurs parcelles.

#### *Le statut juridique, accélérateur de leur disparition progressive*

En particulier, ce phénomène de captation privée des chemins ruraux est rendu possible par leur statut juridique singulier. Au sein de la voirie communale, ceux-ci présentent en effet un caractère hybride. D'un côté, depuis la loi du 10 août 1881, ces chemins sont affectés à l'usage du public. Leur accès est donc libre par principe en dépit de leur finalité première d'intérêt agricole, et le maire dispose d'un pouvoir de police de conservation des chemins ruraux en tant que voies de circulation. De l'autre, les chemins ruraux appartiennent au patrimoine privé des communes depuis l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à la voirie communale (article 161-1 du Code rural et de la pêche maritime).

Aussi, non seulement l'intégration des chemins ruraux dans le patrimoine privé des communes induit une absence d'obligation d'entretien pour celles-ci, mais entraîne en outre l'application à ces chemins des règles de droit commun en matière de propriété. Or ces règles prévoient notamment un mode d'aliénation par "prescription acquisitive" (article 2258 du Code civil) : si un riverain possède sans titre mais de façon "continue, ininterrompue, paisible, publique et non équivoque" une portion de chemin rural pendant 30 ans au moins, alors il peut en revendiquer la propriété. La conséquence en est l'appropriation progressive et légale d'une partie conséquente des chemins ruraux depuis plusieurs décennies.

#### *De premières réponses apportées par voie législative*

Afin de remédier à ce processus insidieux de disparition des chemins ruraux du patrimoine communal, la loi 3DS (articles 102 et suivants) a ainsi renforcé les outils à disposition des collectivités rurales :

- En rendant possible l'interruption du délai de prescription acquisitive (30 ans) : le vote par le Conseil municipal d'une délibération demandant le recensement des chemins ruraux sur le territoire communal permettra de suspendre le délai pendant 2 ans au plus, jusqu'à adoption d'une nouvelle délibération prise après enquête publique pour arrêter le tableau des voies recensées.
- En renforçant la présomption d'affectation à l'usage public : cette présomption ne pourra plus être levée par une simple décision administrative. La vente d'un chemin rural ne sera donc permise que s'il n'est plus utilisé comme voie de passage (constat de désaffectation à l'usage du public).
- En garantissant la continuité d'un chemin rural et de son intégration environnementale en cas d'échange avec une autre parcelle.
- En permettant à la commune d'autoriser, par convention, une association loi 1901 à restaurer et entretenir un chemin rural (à défaut d'association syndicale)

Ces évolutions juridiques récentes doivent encore être pleinement déployées pour que soit apprécié leur effet concret sur la protection des chemins ruraux et, partant, sur la préservation des paysages agricoles ou forestiers et de la biodiversité.