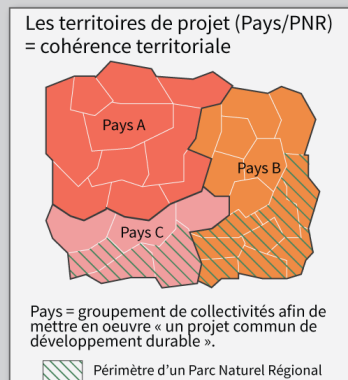
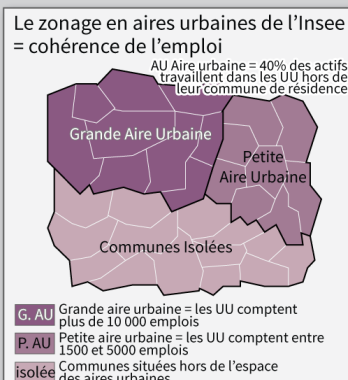
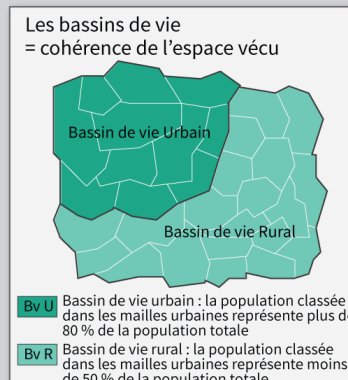
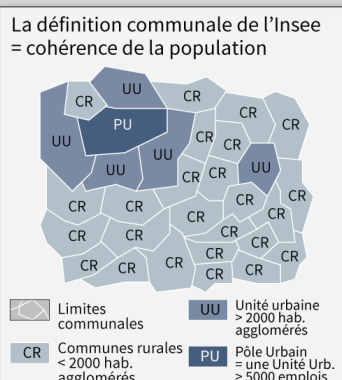
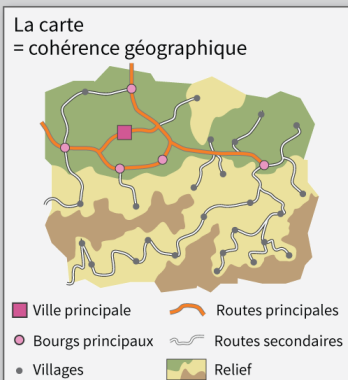


# Lettre rurale n°1 (juillet 2022)

## Le maillage de l'espace rural : étude de cas théorique des enchevêtrements



la cartographie géographique  
www.geotheque.org  
© 2015 J-B Bouron / P-M Georges, Les territoires ruraux en France, Ellipses, 2015.

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

Le **groupe ruralité** des élèves de l'Institut national des études territoriales (INET) est heureux de vous présenter la première édition de sa *Lettre rurale*.

Dans une perspective généraliste, cette lettre d'actualités mensuelle vise d'abord à aborder les **spécificités et les enjeux des territoires ruraux dans leur diversité**. Elle témoigne des défis majeurs auxquels les collectivités rurales sont confrontées, mais aussi de leur vitalité et de leur capacité d'innovation, que ce soit en termes de politiques publiques, d'ingénierie ou encore d'engagement de leurs agents et habitants.

A l'image du groupe ruralité lui-même, la *Lettre rurale* se veut enfin **interfilière**. Rédigée par des élèves administrateurs, conservateurs des bibliothèques et ingénieurs en chef territoriaux, elle contribue à construire des habitudes de travail en commun ainsi qu'une culture partagée entre nos différentes promotions sur les sujets relatifs à la ruralité.

Bonne lecture !

## 1. L'accès aux services publics dans les territoires ruraux

### **Dans l'actualité : Les collectivités à l'épreuve des déserts médicaux, un enjeu majeur au cœur d'un rapport du Sénat**

La question de l'accès géographique aux soins est devenue, au cours des dix dernières années, de plus en plus prégnante dans le débat public. A tel point que le terme de « désert médical » constitue désormais un qualificatif intrinsèque pour certains territoires.

Ces zones blanches médicales concernent souvent des espaces ruraux mais aussi certaines villes moyennes ou des zones périurbaines, de sorte que les difficultés d'accès aux soins font l'objet d'une actualité constante et constituent une part significative des interpellations adressées aux élus locaux. Selon un sondage publié le 15 novembre 2019, 63 % des Français ont déjà renoncé ou reporté des soins, en raison notamment de délais d'attente trop longs ou de distances trop importantes à parcourir.

Ces « oubliés de la santé » se retrouvent ainsi au cœur d'une « fracture territoriale » souvent évoquée à l'occasion du Grand débat national (2019), et qui est à l'origine de nombreuses initiatives menées dans les territoires ruraux pour lutter contre la désertification médicale. En témoigne le [rapport publié le 14 octobre 2021 par deux Sénateurs, M. Philippe MOUILLER et Mme Patricia SCHILLINGER](#), qui établissent une boîte à outils à destination des élus locaux. Le tableau ci-dessous en reprend les préconisations :

Recommandations	Nature	Destinataire	Échéance
<b>1. Bâtir des centres ou maisons de santé « partenariaux »</b> , c'est-à-dire <b>en étroite concertation</b> entre les élus locaux et les professionnels de santé (organes représentatifs, conseil départemental de l'ordre...), et ce le plus en amont possible.	Bonne pratique	Élus locaux	Recommandation permanente

<b>2. Renforcer les liens entre les collectivités territoriales et les facultés de médecine</b> , notamment via le déploiement d'antennes universitaires dans les départements, un label universitaire dans les maisons de santé, etc.	Bonne pratique	Élus locaux	Recommandation permanente
<b>3. Favoriser l'installation des médecins dans les zones sous-denses par des dispositifs incitatifs</b> , en allant des bourses financières jusqu'au salariat.	Bonne pratique	Élus locaux (prioritairement les conseils départementaux)	Recommandation permanente
<b>4. Attirer les médecins</b> par une <b>aide personnalisée</b> apportée à eux-mêmes ainsi qu'à leur famille, afin de favoriser leur installation durable dans les territoires (par exemple aides au logement ou actions permettant au conjoint du médecin de trouver du travail localement).	Bonne pratique	Élus locaux (prioritairement les conseils départementaux)	Recommandation permanente
<b>5. Rechercher l'échelon local pertinent pour la mise en œuvre des projets de santé</b> , selon deux critères principaux : la soutenabilité financière et la technicité du projet.	Bonne pratique	Élus locaux	Recommandation permanente
<b>6. Généraliser les contrats locaux de santé (CLS)</b> sur l'ensemble du territoire et favoriser la généralisation des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS).	Bonne pratique	Élus locaux	2 ans
7. Encourager le recours à la <b>télé médecine</b> lorsqu' <b>aucune solution alternative ne paraît envisageable</b> .	Bonne pratique	Élus locaux	Recommandation permanente

## **Décryptage : La place et le rôle des bénévoles dans les bibliothèques territoriales**

Dans un [rapport](#) remis en février à la Ministre de la Culture, l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche s'intéresse au rôle majeur joué par les bénévoles dans les bibliothèques publiques, en particulier dans les zones rurales. Si la France compte en effet près de 16 500 bibliothèques et points-lectures, la majorité de ceux situés en milieu rural ne sauraient fonctionner sans les quelques 70 000 bénévoles – pour 12 000 ETP – qui mettent leur temps libre au service de la lecture publique. A titre de comparaison, les bibliothèques territoriales françaises emploient 40 000 fonctionnaires et contractuels pour 30 à 32 000 ETP. Le quart du temps de travail effectué en bibliothèque l'est donc à titre bénévole.

Si cet engagement est unanimement salué comme une force, il ne va pas sans poser certaines questions concernant le lien qui unit le bénévole à sa collectivité. Un bénévole doit-il respecter la déontologie du fonctionnaire ? Peut-il voir son activité réévaluée en contrat de travail ? Quel lien doit-il entretenir avec son supérieur hiérarchique ? Comment assurer la continuité du service public sans empiéter sur la liberté des bénévoles ? En plus d'apporter des éléments de réponse à ces nombreuses questions, l'enquête s'avère avant tout précieuse pour la variété de documents juridiques types proposés en annexe, comme une convention de bénévolat ou encore un exemple de délibération municipale concernant les bénévoles.

On peut distinguer plusieurs types de bibliothèque en milieu rural :

- Les bibliothèques gérées par une association de bénévoles, à laquelle est donnée une délégation de service public. C'est le cas le plus rare.
- Les bibliothèques gérées uniquement par des bénévoles mais sans délégation de service public. La quasi-totalité des médiathèques des villes de moins de 500 habitants sont entièrement bénévoles, tout comme la majorité de celles des communes de moins de 2 000 habitants.
- Les bibliothèques semi-professionnelles, dans lesquelles un agent (plus rarement plusieurs) de la filière culturelle est accompagné de bénévoles. Ce modèle concerne surtout les communes de 2 000 à 10 000 habitants. Il impose de trouver un équilibre entre les compétences, missions et liens de subordination du salarié et ceux du bénévole, qui peuvent parfois être source de tensions.
- Les bibliothèques entièrement gérées par des professionnels, qui représentent cependant une masse salariale que les collectivités les plus petites ne sont pas toujours en mesure d'assumer.

A l'instar de la diversification des missions des bibliothèques, le profil des bénévoles tend à se diversifier. On voit ainsi de plus en plus de jeunes, parfois même encore collégiens ou lycéens, s'investir dans un projet (ré-informatisation, développement d'un fonds particulier...) pour contribuer à la qualité de vie dans leur commune.

Il ne suffit cependant pas d'aimer lire pour être bibliothécaire. Élément indispensable de la diffusion culturelle en milieu rural, les [médiathèques départementales](#) jouent un rôle central dans la formation des bénévoles. Elles proposent des formations, mais aussi des [boîtes à outils](#) en ligne répertoriant les principaux aspects du métier. Pour renforcer ce rôle de formation, le rapport propose de conditionner les aides du département aux bibliothèques communales à un certain degré de formation de leurs professionnels et bénévoles. Le risque est cependant, comme observé parfois, de faire fuir ces mêmes bénévoles – souvent âgés – face à des tâches jugées trop techniques ou chronophages (mise en réseau ou modernisation du SIGB notamment).

Si la [loi Robert](#), adoptée le 21 décembre 2021, représente une avancée majeure pour les bibliothèques de lecture publique, elle ne mentionne cependant pas les activités exercées par des bénévoles au sein de ces bibliothèques. Ainsi, en mettant l'accent sur leur rôle essentiel pour la lecture publique, ce rapport fournit des éléments précieux à l'administration de la lecture publique en milieu rural.

## 2. Ingénierie et innovation territoriales en milieu rural

### **Dans l'actualité : un rapport sur les innovations sociales dans les territoires ruraux**

*“Multiplier les innovations sociales qui font la preuve de leur impact dans les territoires ruraux”* est le titre du dernier [rapport](#) publié par le think tank Impact Tank. Ses auteurs insistent avant tout sur “le gisement d'initiatives à valoriser” dans les territoires ruraux, en matière de circuits courts et réemploi (ressourceries, tiers lieux), d'habitat intergénérationnel ou encore de production d'énergie décarbonée. Ces initiatives contribuent non seulement au développement d'une économie locale durable et pourvoyeuse d'emploi, mais aussi au lien social et à l'attractivité de ces territoires.

Ce rapport formule également une méthode pour déployer les initiatives dont l'impact est réel sur les territoires ruraux ainsi que sur d'autres territoires, y compris urbains. Les auteurs proposent notamment des clés pour "favoriser la mise à l'échelle d'un territoire rural l'autre", c'est-à-dire le transfert d'un dispositif efficace sur d'autres territoires tout en tenant compte des contextes locaux.

## **Décryptage : À la suite d'une évaluation des PETR, la Cour des comptes demande une évolution de leur statut juridique**

La Cour des comptes tire un bilan décevant des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) dans un [référé](#) en date du 10 mai dernier et demande un changement de leur statut juridique. La Gazette des communes a publié un [article à ce sujet en date du 12 mai 2022](#).

### **Quelques [rappels](#) sur les PETR**

Créés par la loi modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « Maptam ») en 2014, les PETR sont des outils collaboratifs à l'attention des territoires, en particulier ruraux. Plus précisément, il s'agit d'établissements publics constitués par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre d'un bassin de vie ou de population (article L5741 du CGCT). Ils sont soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes. Ce statut a également permis de sécuriser l'existence juridique des pays, privés de statut depuis la loi « RCT » de 2010. Il en existait 124 au 1er janvier 2022.

Chaque PETR est tenu d'élaborer un projet de territoire afin de promouvoir un modèle de développement durable et d'améliorer la compétitivité, l'attractivité et la cohésion de son territoire. Leur gouvernance et leur fonctionnement sont structurées par plusieurs instances : un conseil syndical (au sein duquel les EPCI à fiscalité propre qui le composent sont représentés), un conseil de développement et une conférence des maires. Les PETR permettent en outre de mutualiser des services tels que l'aide à l'ingénierie ou la promotion touristique.

Exemples de PETR :

- [Le PETR de la Jeune-Loire](#) : Situé au cœur de la Région Auvergne Rhône-Alpes dans le département de la Haute-Loire, il regroupe 5 communautés de communes (44 communes) et compte 86 800 habitants.
- [Le PETR Sud Lozère](#) : situé en Région Occitanie, dans le département de la Lozère, il est composé de deux communautés de communes (36 communes) et compte 12 000 habitants.

### ***Des objectifs non atteints pour la Cour des Comptes, qui propose une révision du statut juridique***

Pour la haute juridiction financière, les objectifs initiaux de la création des PETR – à savoir une plus grande efficacité dans la territorialisation des politiques publiques, une meilleure lisibilité de l'action publique et une mutualisation des moyens –, ne sont que partiellement atteints.

A titre d'illustration, les projets de territoire sont uniquement formalisés dans moins de la moitié des 24 PETR évalués, et, lorsqu'ils existent, ils contiennent des objectifs peu précis, qui plus est

sans indicateurs de suivi. Autre exemple d'un manque de portage de ces structures : les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) n'ont été que très minoritairement signés par un PETR, alors qu'ils pouvaient être portés à l'échelle de plusieurs EPCI. En outre, les PETR devaient préfigurer une recomposition des EPCI ruraux à une échelle plus large (pour disposer d'une taille « critique » dans leurs relations avec les départements et régions). Cela ne s'est pas produit.

En conséquence, les magistrats financiers préconisent une évolution du statut de ces structures, notamment vers le régime des syndicats mixtes ouverts ; cela permettrait l'association des départements et régions.

### **Des réactions des acteurs des PETR, qui ne partagent pas les constats de la Cour des comptes**

A la suite de l'évaluation de la Cour, *La Gazette des communes* a consacré un [article le 14 juin sur le point de vue d'acteurs des PETR](#), qui défendent quant à eux l'intérêt de ce modèle.

L'association nationale des PETR estime que l'évaluation réalisée est abordée principalement sous un angle « comptable ». Pour les acteurs territoriaux rencontrés, les PETR permettent en effet l'apport d'ingénierie dans un cadre souple en cohérence avec la libre administration des collectivités. Cette souplesse est aussi vue comme un avantage pour développer des expérimentations. Cet échelon leur apparaît donc nécessaire pour porter des projets ambitieux telle que la transition écologique.

## 3. Les collectivités rurales et l'agriculture

### **Dans l'actualité : "Exploitations, régie alimentaire, foncier... une politique agricole à l'échelle communale".**

L'accompagnement des transitions à l'œuvre dans le monde agricole, tant sur les plans écologique et numérique que générationnel, est traditionnellement le fait des politiques européennes et des pouvoirs publics nationaux, en lien avec les partenaires sociaux et réseaux consulaires. Cependant, à côté de la Politique agricole commune (PAC), qui connaît une réforme profonde 60 ans après sa création, se dessine aujourd'hui un autre type de PAC : la "[politique agricole à l'échelle communale](#)".

Le choix effectué par certaines collectivités d'accompagner ou impulser les transformations de l'agriculture s'explique d'abord par le poids important de l'agriculture dans l'identité, le lien social, l'économie et la structuration foncière des territoires ruraux. Certes, l'emploi agricole est désormais minoritaire dans les communes rurales (en 2013, selon l'INSEE, 16 % des actifs occupent un emploi dans le secteur agricole dans les communes rurales, contre 37 % en 1975). Mais le foncier demeure majoritairement agricole : il est ainsi constitué à 63 % de terres labourables dans la commune de Plessé (Loire-Atlantique), au centre de l'article analysé.

Pourtant, pour mener une "politique agricole à l'échelle communale", les collectivités rurales ne disposent que de peu de compétences directes dans le domaine. Par ailleurs, leurs ressources financières sont souvent restreintes. Aussi, elles interviennent sur le fondement d'autres compétences, et notamment :

- en matière de maîtrise foncière, en favorisant l'appariement entre porteurs de projets et cédants afin de permettre la reprise d'exploitations et de faciliter l'installation en agriculture;
- en matière de restauration scolaire, en privilégiant les circuits courts et l'agriculture biologique. Dans cette perspective, la commune de Plessé porte par exemple un projet de création d'une régie alimentaire.

Enfin, la construction d'une "politique agricole commune" globale et cohérente implique de convaincre certains acteurs locaux parfois réticents à voir le rôle des collectivités s'affirmer en matière agricole. Aussi, il revient aux communes rurales d'élaborer des coopérations territoriales renforcées et renouvelées, à l'image des comités et groupes projets créés à Plessé et composés d'élus, d'agents des services, d'habitants et d'usagers. A ce titre, la politique agricole communale peut constituer un théâtre privilégié de développement de la participation citoyenne et du dialogue avec le monde économique au sein des territoires ruraux.

### **Décryptage : La guerre en Ukraine va-t-elle remettre en cause les objectifs environnementaux de la Politique agricole commune ?**

Un [récent article de la revue de droit rural](#), publiée par Lexisnexis au sujet des « 60 ans de la PAC : un anniversaire hors du commun », donne l'occasion d'analyser les ambitions de la PAC à l'heure de la guerre en Ukraine.

#### ***La PAC et le développement rural : un poids important.***

La PAC (40% du budget total de l'UE) est composée de deux piliers : d'une part les aides directes aux filières agricoles regroupées dans le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA, 75% du budget), et d'autre part les aides au développement rural dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER, 25% du budget soit 12md€ de 2023 à 2027). En France, le FEADER est géré par les Régions au travers des « programmes de développement rural régionaux » (PDR).

#### ***Malgré une PAC engagée sur le plan environnemental, des plans nationaux retoqués avant la crise en Ukraine.***

Longtemps orientée vers le développement de la production, la PAC a pu, par ses subventions à l'hectare, conduire à des mécanismes de concentration du foncier agricole, contribuant ainsi à l'accroissement de la taille des exploitations et favorisant un système agro-alimentaire à l'impact environnemental non négligeable (les gaz à effet de serre émis par l'agriculture européenne ont augmenté de 5% au cours de la dernière décennie). Pour y remédier, les stratégies "de la ferme à la table" et "Biodiversité 30" prévoient que 25% de la surface agricole du bloc soit consacrés à l'agriculture biologique d'ici 2030, ainsi qu'une réduction de 50% des pesticides et de 20% des engrais d'ici 2030. Or, bien avant la crise en Ukraine, le plan stratégique national (PSN) français a fait l'objet de critiques (surtout vis-à-vis du label "haute valeur environnementale").

#### ***La crise en Ukraine interroge l'ambition de la politique agricole.***

La crise en Ukraine a réinterrogé la politique agricole européenne. En effet, les deux puissances agricoles que sont la Russie et l'Ukraine fournissent à elles deux près d'un tiers du blé et de l'orge mondial, 50% du maïs et plus de 50% de l'huile et des graines de tournesol. Or, dans ce contexte, les stratégies environnementales de la PAC pourraient entraîner une forte baisse de la production agricole en raison de la chute des rendements, et donc une augmentation des importations. Aussi, pour faire face à cette crise, la Commission européenne a demandé aux Etats membres d'adapter leurs PSN en tenant compte de la



nouvelle configuration géopolitique, dans le cadre d'un « *plan d'action en vue de garantir la sécurité alimentaire au sein et hors de l'Union* ». Les pays ont en même temps été encouragés à utiliser des dérogations aux mesures environnementales : assouplissement exceptionnel des règles relatives à la plantation de cultures dans des zones d'intérêt écologique (ZIE), production de toutes cultures sur des terres en jachère tout en maintenant intégralement les paiements directs vers les agriculteurs. Une majorité des États membres envisage désormais de reporter la règle de « rotation des cultures ». Une réponse devrait leur être apportée au prochain Conseil des ministres, prévu le 18 juillet. Ces nouvelles mesures auront probablement un effet positif sur la production, mais aussi un impact négatif sur l'environnement, puisqu'elles contribuent notamment à légitimer des dérogations aux règles d'usage des pesticides et engrais, ou encore à l'obligation de préserver 4% de surfaces non productives.

***Toutefois, les objectifs environnementaux serviront à long terme la « sécurité alimentaire »***

Ces mesures dérogatoires auront sans doute un effet réduit sur la sécurité alimentaire. D'une part, car la guerre en Ukraine provoque avant tout une déstabilisation des marchés et une augmentation des prix, et non une rupture d'approvisionnement. D'autre part, car la majorité des engrais utilisés proviennent de Russie ou du Bélarus.

Ainsi, selon le Postdam Institute for Climate Impact Research (PIK), les autorités européennes auraient au contraire intérêt à poursuivre la réduction de pesticides, considérant que cela permettra de préserver et de revivifier les sols et donc de renforcer, à terme, la sécurité alimentaire. Ces 400 scientifiques proposent notamment d'accélérer la transition vers des régimes alimentaires plus sains avec moins de produits d'origine animale, pour réduire la quantité de céréales servant à l'alimentation animale, et d'accroître la production de légumineuses. Ils proposent enfin de verdir les politiques pour réduire la dépendance aux engrais azotés ou au gaz naturel et de réduire la quantité de déchets alimentaires.