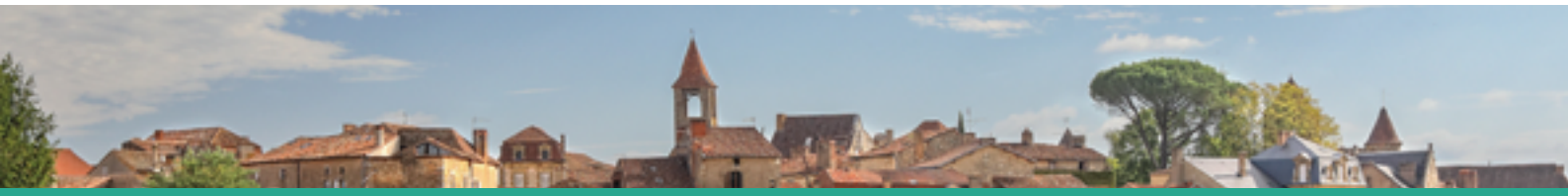
Rapport ruralité

Mars 2024



Léa Salvi
Guillaume Bougès
Carine Bonnard

Rapport ruralité

Sommaire

04 Introduction

05 L'importance de définir la ruralité et ses pluralités

05 L'éclipse conceptuelle de la ruralité

07 La définition de la ruralité par l'INSEE

08 Des caractéristiques communes et des diversités de situations

10 Des espaces ruraux confrontés à des réalités et défis pluriels

10 Sobriété foncière et contribution à la transition écologique : le rural comme espace d'innovation et de transformation

13 Des territoires ruraux soumis à de multiples demandes : droit au village et développement du tourisme rural

14 Répondre aux besoins des habitants des territoires ruraux : l'importance de la présence des services dans le développement de l'attractivité

16 Concilier sobriété et attractivité : l'EPFNA comme outil pour encourager un modèle vertueux de développement

16 Des outils pour répondre aux complexités de la maîtrise foncière

20 Une fois la maîtrise foncière aboutie, des procédures pour trouver les solutions optimales de sortie d'opérations

24 Exploration de pistes pour l'amélioration des pratiques

29 Remerciements

Introduction

Parmi les régions les plus rurales de France, la Nouvelle-Aquitaine se trouve à la troisième position derrière la Bourgogne Franche-Comté et la Bretagne. Au sein de notre région, la Creuse fait figure du département le plus rural avec 89 % des habitants vivant en milieu rural, presque exclusivement hors influence des pôles. À l'opposé, 71% des habitants de la Gironde vivent en milieu urbain malgré une population de 45 000 personnes vivant en milieu rural.[1]

L'Établissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine, depuis 15 ans désormais, accompagne les communes rurales de la région dans leurs projets en les aidant à franchir la marche du foncier. Dans ce cadre, le présent rapport porte un double objectif. D'abord, celui d'approfondir le socle commun de connaissances relatif aux espaces ruraux que l'EPFNA acquiert et cultive au fil de ses interventions. Il s'agit pour cela d'apporter un éclairage sur les définitions de ces espaces, sur leurs variétés et réalités ainsi que sur les défis qui se présentent à eux. Dans le même temps, ce rapport entend explorer et détailler les pratiques de l'EPFNA sur ces territoires, les partenariats existants et à nouer dans le futur et a vocation à examiner de nouvelles voies d'intervention pour répondre à la question ; quel modèle de développement pour les territoires ruraux ?

Ce premier rapport de l'EPFNA sur le thème de la ruralité fait suite à la conférence sur l'avenir et les perspectives de développement des territoires ruraux donnée à l'occasion des 15 ans de l'EPFNA. La conférence a été animée par Valérie Jousseaume, chercheuse et autrice de l'ouvrage Plouc Pride, et par Olivier Bouba Olga, professeur et chef du service « études et prospective » de la Région Nouvelle-Aquitaine. Ce rapport a vocation à être enrichi au fil des débats et pourra donner lieu à diverses synthèses pour des documents à usage externe et interne.

[1] Insee Flash Nouvelle-Aquitaine, n°66, Un Néo-Aquitain sur deux vit dans une commune rurale, 29 avril 2021

L'importance de définir la ruralité et ses pluralités

Tout au long du XXème siècle et jusqu'en 2020, le rural n'a été pensé que relativement à l'urbain, concept amené par les récits successifs de la modernité. Aujourd'hui encore, la tentative de définition peut s'avérer piégeuse et il est aisé de faire l'écueil d'une définition trop simpliste qui brosserait alors le portrait d'un seul et homogène monde rural. S'intéresser à la ruralité c'est ainsi tenter de la définir au plus près de ses réalités en soulignant l'existence de caractéristiques communes aux espaces ruraux, telle que la densité de peuplement, mais également en prenant conscience de sa pluralité.

L'éclipse conceptuelle de la ruralité

Durant près de 70 ans, l'Insee a défini en creux les territoires ruraux jusqu'à faire disparaître de son vocabulaire les notions de ruralité pour les remplacer par des synonymes éclipsant les termes tels que « campagne » et « rural ». Valérie Jousseaume, intervenante lors de la conférence des 15 ans de l'EPFNA, parle alors dans son ouvrage *Plouc Pride* publié en 2021 d'une « éclipse conceptuelle ». Cette éclipse trouve son origine dans la diffusion des récits successifs de la modernité. En France, à l'époque des Lumières, le récit de l'ère de la modernité s'est construit en opposition au monde ancien du pouvoir aristocratique possédant le pouvoir économique, foncier et politique. La chute de l'Ancien Régime a entrainé une mise en récit construit autour de l'opposition entre la figure du paysan et la figure de l'homme moderne. Les notions de ville et de modernité se sont superposées et le processus de modernisation de la société est devenue synonyme d'urbanisation.

Le monde rural a alors cristallisé les affects négatifs contraires à l'idée de modernité qui doit gagner les sphères du quotidien ; à la mobilité et l'avènement de la voiture est apposé l'enracinement du monde rural, à l'hygiène des corps est confrontée la saleté et à la raison, la croyance.

Au cours des Trente Glorieuses, la culture moderne a continué plus intensément à se diffuser à toutes les couches économiques et sociales de la société française. Cette dernière s'est alors urbanisée entendue au sens de modernisée, et des marqueurs de la modernité sont apparus partout en France à travers les pratiques de loisirs, de logements et paysages (aéroports, routes, agriculture mécanisée, stations balnéaires, essor du modèle de lotissement) pour arriver au tout urbain synonyme d'hyper modernité. C'est dans ce cadre d'un récit de la modernité et de l'hypermodernité que l'Insee, a selon Valérie Jousseaume, tenu un discours territorial visant au « tout urbain ». Peu à peu, au fil des nomenclatures et typologies construites par la statistique nationale, le concept de l'urbain est venu éclipser les termes relatifs à la campagne et au rural. L'autrice de *Plouc Pride* explique alors l'importance de la dualité pour concevoir une idée, l'altérité permettant la définition. Ainsi, en faisant naître une typologie dont toutes les catégories contiennent le terme urbain et sont pensées relativement à l'urbain, la dualité ville-campagne qui faisait exister le concept de ruralité et de campagne disparaît.

La notion de campagne devient un gradient faible de l'urbain : centre-couronne, espace hors influence, hypo-urbain ou encore urbain non citadin, infra-urbain (pour désigner le rural le plus isolé).

À titre d'exemple, en 2010, l'Insee a réformé sa carte en supprimant les notions de ruralité et de péri-urbain et en faisant disparaître les « pôles ruraux » créés en 1996. Ils sont alors devenus des « petits pôles » inclus à l'urbain. De manière plus générale, le découpage en aire urbaine proposé par l'Insee et adopté en 1996 vient appuyer et entretenir un discours sur la poursuite d'une urbanisation pourtant contraire à la réalité observée selon Valérie Jousseaume. C'est en ce sens que l'autrice avance la thèse que la statistique nationale a longtemps omis de décrire le territoire tel qu'il l'était pour le conforter dans un récit de modernité et d'hypermodernité.

Ainsi, bien que la modernité soit devenue l'univers culturel français, son expression économique et sociale est inégalement répartie et visible dans l'espace. C'est en ce sens que la dualité ville campagne reste opérationnelle selon Valérie Jousseaume pour penser le territoire. La conséquence principale de l'« éclipse conceptuelle » réside dans la construction d'une impossibilité de penser le territoire de manière générale et dans sa pluralité et a donné lieu à des problématiques aujourd'hui connues d'aménagement et d'urbanisme dans ces espaces.[2]

Néanmoins, dans son rapport intitulé *Ruralités : une ambition à partage – 200 propositions pour un agenda rural* la mission Agenda rural a demandé à l'Insee en 2019 « une approche nouvelle des espaces ruraux, qui ne soit pas en négatif de la définition de l'urbain, qui combine les critères de densité et ceux de nature fonctionnelle, et qui permette de traiter du continuum entre les espaces les plus urbanisés et les espaces les plus isolés et peu peuplés ».[3]

Savigny-sous-Faye (86)
Crédit photo : EPFNA

[2] Valérie Jousseaume. PLOUC PRIDE - Récit pour les campagnes. Géographie. Université de Toulouse Jean Jaurès, 2020. fftel-02880765f

[3] Insee Références, La France et ses territoires, 29 avril 2021

La définition de la ruralité par l'Insee

En 2020, associations d'élus, statisticiens publics et universitaires ont travaillé au sein d'une collaboration regroupant l'Insee, l'INRA et la CGET et ont livré une définition validée par le Comité interministériel des Ruralités en cohérence avec la demande de la mission Agenda rural.

La nouvelle définition de la ruralité a été établie à partir de la notion de densité et plus particulièrement à partir de la grille communale de densité. Cette grille s'appuie sur une méthodologie européenne pour caractériser les communes en fonction de la répartition de la population sur le territoire. Plus la population est concentrée et nombreuse, plus la commune est considérée comme dense. Le choix a également été fait de définir les espaces ruraux à partir du lien avec les pôles d'emploi, mesuré à travers les aires d'attraction des villes. L'Insee a ainsi caractérisé le lien aux pôles d'emploi à travers la part des actifs occupés qui travaillent dans le pôle d'une aire de plus de 50 000 habitants.[4]

On distingue désormais 4 types de communes rurales ; les communes rurales sous forte influence d'un pôle d'emploi, les communes rurales sous faible influence d'un pôle d'emploi et les communes rurales hors influence d'un pôle d'emploi dites autonomes. Au sein des communes rurales autonomes, on distingue celles considérées comme peu denses et celles très peu denses.

Les communes rurales sous forte influence d'un pôle appartiennent à une aire d'attraction des villes de plus de 50 000 habitants et plus de 30 % de leurs actifs travaillent dans le pôle de cette aire. Les communes rurales sous faible influence d'un pôle appartiennent elles aussi à une aire d'attraction des villes de plus de 50 000 habitants mais moins de 30 % de leurs actifs occupés travaillent dans le pôle de cette aire. Ces deux groupes sont qualifiés de communes rurales périurbaines.

Le groupe du « rural autonome » dans lequel on trouve les communes rurales autonomes peu denses et très peu denses sont hors de l'influence des villes ou appartiennent à une aire de moins de 50 000 habitants. Ce sont principalement ces communes rurales autonomes qui sont parfois considérées comme enclavées, enclavement parfois accentué par les effets du transport à grande vitesse (TGV, autoroutes, ...), qui comptent une population âgée et qui sont en déclin démographique en raison d'un solde démographique négatif alors même que leur solde migratoire peut être positif. La part des actifs agricoles y est plus élevée que dans le reste des espaces ruraux.

Malgré un bon accueil de la nouvelle définition de la ruralité établie par l'Insee parmi les élus et les universitaires, il est nécessaire d'aller plus loin dans la caractérisation de la ruralité. De nombreux travaux continuent de s'essayer à sa définition en allant au-delà de la question de la densité.

[4] Ibid

Des caractéristiques communes et des diversités de situations

Bien qu'il soit plus juste de parler des ruralités plutôt que de la ruralité, il est néanmoins intéressant de brosser un « portrait de groupe » en prenant en compte la démographie, les secteurs d'emplois et le logement.

D'un point de vue démographique, les communes rurales ont accueilli, entre 2008 et 2018 4% d'habitants supplémentaires en moyenne, un résultat dû à un solde migratoire bien plus positif que le solde naturel (4% contre 1% sur la même période). Si d'une manière générale, le solde est positif, cela ne doit pas cacher l'hétérogénéité des situations puisque près de 33 % des communes rurales ont perdu des habitants au cours de la période et 18 000 communes en ont gagné.

Les activités agricoles, pour près de la moitié des communes rurales, représentent 13 % des emplois. Les retraités pèsent également un poids important puisqu'ils représentent 35 % de la population totale des communes rurales pour 26,9 % de la population nationale.

Outre des mesures de densité qui caractérisent désormais les communes rurales pour l'Insee, Magali Talandier, chercheuse et professeure en urbanisme et aménagement du territoire souligne dans un rapport livré à l'ANCT en février 2023 en coopération avec Acadie (coopérative conseil), le poids important des propriétaires occupants dans la ruralité. 80 % des logements sont en effet occupés par leurs propriétaires et le taux de propriétaires occupants ne descend jamais en dessous de 70 %. La principale conséquence de cette réalité est que le marché du logement est mu par les ventes et les achats et très peu par les locations. En d'autres termes, l'offre résidentielle se réduit aux transactions entre propriétaires occupants. En parallèle, le logement social représente fréquemment la seule source de logement locatif dans ces communes mais dans près de 11 000 communes rurales, l'offre de logement social stagne ou tend à se restreindre[5]. Le portrait de la ruralité, à l'aide de la statistique nationale, peut ainsi être brossé collectivement. Néanmoins, dans le sillage de la réflexion qu'a présenté Olivier Bouba Olga lors de la conférence sur les territoires ruraux des 15 ans de l'EPFNA, il est nécessaire de nuancer ce portrait de groupe. Il alerte sur l'écueil d'une définition trop simple de la ruralité. Bien qu'il soit important de remobiliser la dichotomie rural/urbain afin de totalement concevoir le rural dans le champ et le jargon de la recherche et de l'Insee tel que le préconise Valérie Jousseaume, l'usage doit être précautionneux.

En effet, si la différence urbain/rural peut parfois expliquer des phénomènes, le monde ne doit pas être lu à l'aune de cette simple dualité. À titre d'exemple, il serait faux d'avancer que le solde migratoire s'explique seulement par le caractère plutôt urbain ou plutôt rural d'un territoire. Le solde migratoire d'un EPCI à l'autre s'explique à 51 % par des effets macro-territoriaux et l'effet rural/urbain n'explique que 13%. Autrement dit, le fait qu'un EPCI bénéficie d'un solde migratoire positif s'explique majoritairement par la région où se situe l'EPCI. Le fait qu'il soit rural ou urbain n'explique que pour 13% % les flux de personnes. Le caractère rural d'un EPCI n'en fait pas nécessairement un territoire en déprise démographique.

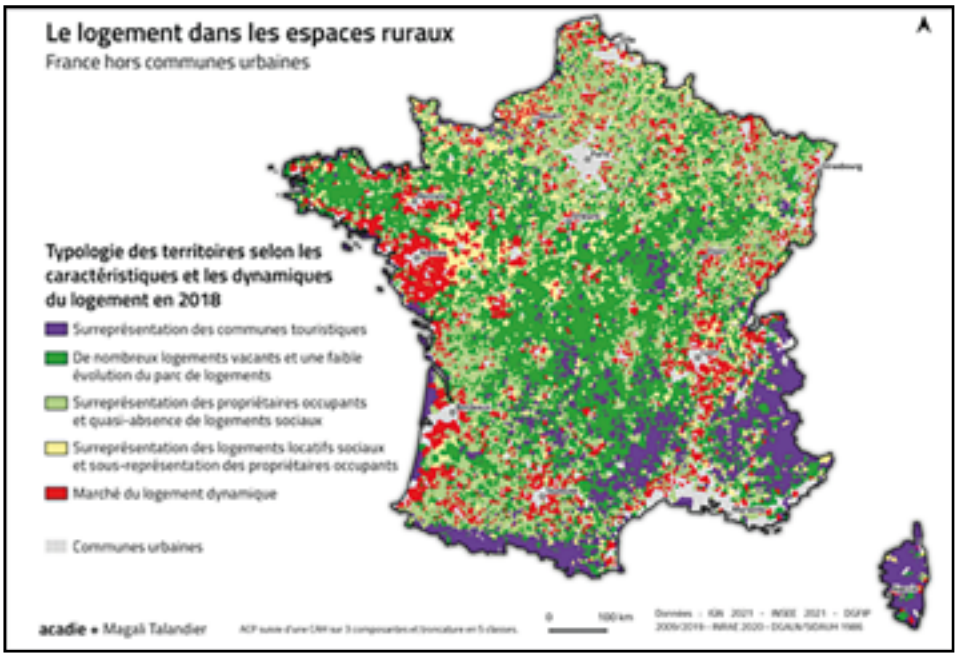
[5] Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, Etude sur la diversité des ruralités « Typologies et trajectoires des territoires », Rapport final, Acadie + Magali Talandier, Février 2023

Le rapport livré à l'ANCT en février 2023 mentionné en amont fait justement état de situations variées au sein de la ruralité en matière de démographie. Les communes rurales périphériques des littoraux et des frontières terrestres ont un solde migratoire et naturel positif et les meilleurs résultats parmi l'ensemble des communes rurales. Ces espaces rejoignent certains « grands couloirs » considérés comme dynamiques démographiquement (comme les vallées du Rhône et de la Loire par exemple). Plus l'on va vers le centre géographique du pays, plus il est difficile pour le solde migratoire de compenser le solde naturel parfois négatif[6].

En termes d'emploi, au sein de ces catégories du rural définies par l'Insee, des différences existent. Dans le rural autonome très peu dense, l'agriculture représente près de 17 % des emplois contre 7 % dans le rural autonome peu dense. La part d'emploi liée à l'agriculture chute pour arriver à 3,6 % dans le rural sous forte influence d'un pôle et à 5,7 % pour le rural sous faible influence d'un pôle. À l'inverse, la part des cadres et des professions intermédiaires augmente au fur et à mesure que l'on s'approche des territoires sous forte influence d'un pôle. Par ailleurs, dans les communes rurales autonomes, les emplois offerts sont pour la plupart des emplois ouvriers en lien avec le poids important de l'industrie dans ces territoires.

En termes de logement, la diversité des situations est là aussi importante. On peut distinguer 5 types de territoires ruraux :

- Les territoires où il y a une surreprésentation des communes touristiques ;
- Les territoires où le nombre de logements vacants est important et où il y a une faible évolution du parc de logement ;
- Les territoires dans lesquels les propriétaires occupants sont surreprésentés avec une quasi-absence de logements sociaux ;
- Les territoires dans lesquels il y a une surreprésentation des logements locatifs sociaux et une sous-représentation des propriétaires occupants ;
- Les territoires dans lesquels le marché du logement est dynamique.



Source : *Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, Etude sur la diversité des ruralités « Typologies et trajectoires des territoires », Rapport final, Acadie + Magali Talandier, Février 2023*

[6] Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, Etude sur la diversité des ruralités « Typologies et trajectoires des territoires », op.cit

Les espaces ruraux dans lesquels le marché du logement est dynamique correspondent aux communes rurales de la façade atlantique (autour de Nantes, Bordeaux et de la côte basque), le couloir rhodanien et les espaces frontaliers. Le dynamisme de certaines grandes villes vient déborder sur des communes rurales de plus en plus périurbanisées. Dans ces communes rurales, le parc de logements, dont le parc social, est en nette croissance. Ces communes rurales ne sont en revanche pas représentatives de la majorité des communes comme vu plus haut. En termes de logement social, le nombre de communes rurales où les logements sociaux sont sous-représentés est bien supérieur au nombre de communes rurales où le logement social est surreprésenté.

Au sein de ce qui est communément appelé la ruralité, il existe ainsi une réelle hétérogénéité des situations géographiques et démographiques ainsi que des processus économiques et sociaux. Ces éléments peuvent expliquer certaines fractures internes au monde rural rendant nécessaire la prise en compte d'une multiplicité des mondes ruraux.

Des espaces ruraux confrontés à des réalités et défis pluriels

Les espaces ruraux font face à un regain d'intérêt visible à divers égards. Ce qui peut s'envisager comme une renaissance rurale comporte plusieurs facettes et tous les espaces ruraux, malgré leurs contributions diverses et variées aux réflexions liées aux problématiques environnementales, ne connaissent pas les mêmes transitions ni les mêmes enjeux. L'impératif de sobriété foncière et de mise en place d'actions permettant la transition écologique s'avèrent être des révélateurs des potentiels et des richesses des espaces ruraux. Par leurs ressources et leur histoire, ces espaces se révèlent être au cœur de convoitise mais également de réels territoires d'innovation. La facette très positive d'un regain démographique pour certains territoires et d'attractivité en matière de qualité de vie doit être soulignée. En miroir, il convient d'évoquer la facette plus négative d'une inégale répartition de l'attractivité et d'une difficulté à remplir les conditions nécessaires au renouvellement démographique des communes les moins denses et les plus éloignées des pôles d'influence.

Sobriété foncière et contribution à la transition écologique : le rural comme espace d'innovation et de transformation

Souvent associés à la nature et à des images de végétation épanouie, les espaces ruraux sont pourtant des espaces anthropisés tels que l'illustrent les chiffres sur l'artificialisation ; entre 1999 et 2010, 1368 communes considérées auparavant comme rurales sont devenues urbaines en ayant été absorbées par des agglomérations urbaines existantes.[7] Une des enquêtes Teruti-Lucas, publiée en 2010 et qui établit une équivalence entre taille de département et surface artificialisée, a été fortement médiatisée, et a souligné qu'entre 1992 et 2003, la diminution de la surface agricole était équivalente à un département tous les 10 ans puis tous les 7 ans entre 2006 et 2009. À partir des années 2010, la notion d'artificialisation, de plus en plus présente dans les médias et dans les travaux de chercheurs, devient un problème public alors considéré par les politiques d'aménagement du territoire. Néanmoins, l'idée de protéger l'environnement des activités anthropiques, bien que non formulée en ces termes, n'est pas nouvelle.

[7] Jean-Baptiste BLANC, Anne-Catherine LOISIER et Christian REDON-SARRAZY, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques sur l'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires [Rapport], 2021.

Elle fut introduite en 1976 dans le Code de l'environnement avec le triptyque "éviter, réduire, compenser" (ERC). Par ailleurs, depuis les années 2000 le droit de l'urbanisme se met peu à peu au service de l'environnement et les deux législations s'enrichissent mutuellement. La prise en compte du problème d'artificialisation a mené à diverses dispositions telle que la sanctuarisation du principe de gestion économe de l'espace (dispositions de la loi SRU, ALUR, LAAF) mais également à des outils de suivi et de gestion du foncier tel que le ZAP, PAEN, et plus récemment le "Zéro artificialisation nette" dit ZAN[8].

Ainsi, dans un contexte dans lequel le changement climatique et ses conséquences doivent être intégrés à l'équation de l'aménagement du territoire, le monde rural est lui aussi confronté à la nécessité de protéger l'environnement et de freiner l'artificialisation de ses sols. Dans ce contexte, le ZAN, dernière pierre apportée à l'édifice législatif de protection des sols et de ses fonctions écologiques, constitue une nouveauté avec laquelle le monde rural, à l'instar de l'ensemble du territoire, doit composer et ce depuis la loi dite Climat et résilience de 2021. Il s'agit pour le monde rural d'accepter que le ZAN ait pour principaux objectifs de :

•Préserver les terres agricoles,
Lutter contre l'imperméabilisation des sols : protection des nappes, gestion des orages...,
Préserver la biodiversité : Corridors écologiques, nature en ville, îlots de fraîcheur...,
Lutter contre le changement climatique : Diminuer l'émission de CO2 au travers de la réduction des déplacements et favoriser la réutilisation et la rénovation des bâtis existant

Le ZAN et les réflexions globales de territoire qu'il amène ne doivent pas éclipser la richesse de la contribution des territoires ruraux à la transition écologique et à la question des sols, au cœur du sujet, tantôt abordée comme une ressource tantôt comme un bien commun. Au-delà des multiples conflits d'usage que la question de la consommation des sols amène, il est nécessaire d'appréhender le caractère essentiel et déjà en action de la contribution des territoires ruraux à la transition tant ils cristallisent les richesses et les solutions à diverses problématiques amenées par le changement climatique. Ces espaces sont en effet tout à la fois des territoires de production d'énergies renouvelables et des réserves essentielles pour la captation du carbone avec leurs forêts, zones humides et parcs naturels. Ils concentrent en effet près de 90, 6 % de la forêt métropolitaine et 90 % de la surface totale protégée en France se trouve dans les ruralités[9].

Plus particulièrement, les espaces agricoles, majoritairement concentrés dans les espaces ruraux, sont l'objet d'un intérêt particulier au niveau national pour les richesses agricoles et alimentaires qu'ils abritent mais également de convoitise dans un contexte de rareté du foncier dans les enveloppes urbaines. Les populations plus urbaines expriment d'ailleurs elles-mêmes une demande de produits locaux pour lesquels l'identification de l'origine est possible. Le foncier agricole dans les espaces ruraux devient alors un enjeu majeur du territoire. Ces espaces agricoles sont majoritairement appréhendés comme un élément de confort pour les riverains, un élément lié à l'identité du paysage, mais sont également de plus en plus considérés à l'aune d'une re territorialisation de l'alimentation avec l'émergence de réflexion autour des systèmes alimentaires urbains relocalisés. Le foncier agricole, richesse de l'espace rural peut ainsi sûrement apporter des réponses aux réflexions liées à la souveraineté alimentaire[10].

[8] Torre, André, Frédéric Wallet, et Jiao Huang. « Le foncier agricole, nouvel enjeu des politiques d'aménagement de l'espace », Économie rurale, vol. 383, no. 1, 2023, pp. 7-13.

[9] Dossier presse, Frances Ruralités, op.cit.

[10] Torre, André, Frédéric Wallet, et Jiao Huang. « Le foncier agricole, nouvel enjeu des politiques d'aménagement de l'espace », op.cit.

De nouvelles réflexions et pratiques liées à la question du portage foncier naissent également. Il peut par exemple prendre une forme plus collective avec de nouvelles formes de propriété où se mêlent projet collectif, intérêts privés et réglementation publique (régies foncières municipales, achat collectif et citoyen, ...).
Un nouveau paysage de gestion du foncier agricole se dessine alors afin de concilier plusieurs ambitions et limiter les conflits d'usage : accueil des populations, des entreprises et préservation des espaces[11].

En outre, Magali Talandier, dans le rapport pour l'ANCT de 2023 déjà cité en amont, distingue plusieurs catégories d'espaces ruraux pouvant contribuer aux services environnementaux, alimentaires et énergétiques.

Parmi eux on trouve les espaces ruraux peu artificialisés et caractérisés par l'élevage, par un potentiel important de friches industrielles, par une part élevée de logements vacants et par une démographie déclinante. Ces espaces se caractérisent en outre par un recul des activités humaines et représentent 33 % des EPCI. Dans ces territoires, les surfaces non artificialisées et les forêts occupent une place majeure. L'artificialisation, bien que peu importante, est néanmoins peu efficace : on trouve 1,2 ménage et emploi en moyenne par hectare artificialisé. Ces espaces, en s'appuyant sur leurs disponibilités et l'existant (friches, logements vacants,...) peuvent retrouver un dynamisme démographique et économique en lien avec les ressources naturelles dont ils sont dotés et répondre aux enjeux de sobriété foncière, de besoin en logements et de fonciers à vocation économique qui concernent l'ensemble du territoire.

Au sein de ces catégories d'espaces ruraux, on trouve également les territoires marqués par de grandes cultures et l'élevage, producteurs d'énergie et disposant de grandes ressources en eau potable. Ces espaces ruraux sont caractérisés par la part élevée d'espaces non artificialisés (97%) et par la domination de grandes cultures (céréales). Ils représentent 30 % des EPCI. La démographie y est en recul mais la consommation d'espace pour les activités humaines reste importante. Ces espaces sont également parmi les plus producteurs d'énergies renouvelables. Leur modèle agricole, face au risque de perte de qualité des milieux et des sols et à la forte diminution de la présence humaine doivent être ré-interrogés mais ils sont stratégiques pour la transition écologique du pays.

Donzenac (19)
Crédit photo : EPFNA

[11] Vermersch, Dominique. « Chapitre 14. Les enjeux agricoles et alimentaires au prisme de l'éthique, de la politique et de l'économie », Olivier Landron éd., Les territoires ruraux en France. Fracture territoriale ou nouvelles dynamiques ? Association Population & Avenir, 2023, pp. 201-214.

Des territoires ruraux soumis à de multiples demandes : droit au village et développement du tourisme rural

Dans son ouvrage *Plouc Pride*, Valérie Jousseaume souligne le fait que la ruralité cristallise aujourd'hui un grand nombre de demandes exprimées par divers pans de la société, demandes à certains égards due à l'hypermodernité qui nécessiterait de "replacer les corps et les cerveaux dans l'espace"[12]. L'attractivité des territoires ruraux apparaît alors comme une réalité incontestable en phase avec les aspirations des habitants du territoire.

Du point de vue de la statistique nationale, les communes rurales sous influence s'avèrent prisées par les familles. Elles sont relativement jeunes et, signe de la présence importante de familles avec enfants, la proportion des jeunes de 15 ans y est la plus élevée. Les couples avec enfants représentent 30 % des résidents soit 8 points de plus que dans le rural autonome et 11 de plus que dans les communes urbaines[13]. D'un point de vue sociologique, pour illustrer les demandes adressées au monde rural, Valérie Jousseaume mobilise le concept de "droit au village" issu du concept de "droit à la ville" formulé en 1968 par Henri Lefebvre. Ce droit au village peut être pensé comme une quête de la satisfaction des besoins hors des cadres de la ville. L'avènement du "droit au village" peut s'expliquer par l'insatisfaction que ressentent certains citoyens dans un contexte d'hypermodernité (pollution de l'espace, destruction du biotope, ...) selon l'autrice. L'hypermodernité, spatialement incarnée par les métropoles, donnent lieu à des mouvements en faveur de ce que Valérie Jousseaume appelle "l'atterrissage des corps et le décollage des esprits"[14]. Ce sont dans les campagnes que se projettent spatialement ces désirs avec notamment l'idée d'un "droit au village" nourri par de multiples représentations, affects mais aussi réalités qu'offre la campagne.

Le tourisme représente également un réel défi pour les espaces ruraux. Longtemps peu perçus ou mal compris par les touristes et considérés comme moins structurés et expérimentés vis-à-vis d'autres destinations, ces espaces bénéficient aujourd'hui d'une marge de manœuvre plus importante pour évoluer en fonction des demandes des vacanciers qui se tournent essentiellement vers des projets de ressourcement et l'envie d'un tourisme vert. Dans les aspirations des touristes mais également du côté des professionnels, une forte demande de développement d'un tourisme durable, axé sur le local, s'impose peu à peu. Le tourisme en milieu rural présente alors de multiples qualités ; fréquentation touristique moindre, environnement réputé comme sain et représenté comme tel, paysages, patrimoines locaux. Le tout bénéficie d'une mise en récit efficace par l'histoire et la mémoire locale. La campagne est alors envisagée comme une destination de rupture et les populations plus urbaines construisent un imaginaire de l'espace rural qui regrouperait un ensemble d'attributs harmonieux et naturels. Les espaces ruraux se retrouvent ainsi investis d'un projet de ressourcement et de retrouvailles.

Les représentations et attentes aujourd'hui projetées sur eux les amènent à s'interroger sur les vocations à donner à leur territoire. Le développement du tourisme dans ces espaces peut en effet donner lieu à un développement harmonieux, à un apport économique et un environnement maîtrisé mais peut également amener des conflits entre les diverses vocations.

[12] Valérie Jousseaume. *PLOUC PRIDE* - Récit pour les campagnes, op.cit.

[13] Insee Référence, La France et ses territoires, 29 avril 2021

[14] Valérie Jousseaume. PLOUC PRIDE - Récit pour les campagnes, op.cit.

Le risque principal identifié ici consiste en un développement qu'à travers le tourisme qui donnerait lieu à des sur-sollicitations de l'environnement par les touristes. La question de la gestion de la répartition spatiale de la fréquentation touristique est également majeure[15]. La question environnementale, liée aux sollicitations que les espaces ruraux éveillent, peuvent donner lieu à divers conflits d'usage.

Répondre aux besoins des habitants des territoires ruraux : l'importance de la présence des services dans le développement de l'attractivité

La question de la désertification médicale est sans doute l'une des questions les plus visibles tant dans le discours des élus que dans celui des médias. En 2021, une étude réalisée par le Professeur Emmanuel Vigneron et commandée par l'Association des maires ruraux de France (AMRF), a mis en avant la dégradation de l'accès aux soins dans les campagnes.
Le nombre de cantons sans médecins en France a par exemple augmenté de 62 % entre 2010 et 2017.

Les dynamiques soulignées précédemment ne doivent pas cacher la répartition inégale du « pouvoir d'attractivité » des territoires ruraux. En effet, l'attirance dont fait l'objet le rural (désir de séjour ou de vie à la campagne), phénomène objectivable et particulièrement visible depuis la période de crise sanitaire du Covid-19, interroge la manière dont les élus et leurs partenaires répondent aux besoins des individus qui peuplent ces espaces.

Attirer de nouvelles populations, de jeunes familles, favoriser le parcours résidentiel des séniors, sont des préoccupations au cœur des projets de territoire développés par les élus. En creux de ces aspirations légitimes doivent se trouver d'autres réflexions et plans d'action, qui sont en réalité des conditions pour accueillir de nouvelles populations. En effet, comment attirer sans une offre d'accès aux soins, aux transports en commun, sans commerces et structures de proximité et sans école ?

Le sujet des transports des personnes en milieu rural est lui aussi au cœur des réflexions des élus et responsables de territoires. La fin d'une période où la ville est aménagée pour accueillir la voiture amène différentes problématiques auxquelles il faut répondre rapidement. Si les réseaux de transport en commun sont bien implantés dans les zones fortement urbanisées et initient ou précisent leur déploiement en zones périphériques, il en va différemment pour les communes rurales hors influence des pôles.
Dans ces territoires où la population est particulièrement vieillissante et où il est urgent de redresser le solde démographique, la mise en place de réseaux de transports en commun prend alors tout son sens.

Aux côtés de ces deux grandes problématiques, le monde rural est également confronté à la sauvegarde des commerces et services de proximité et à la fracture numérique. La question du maintien, du renforcement et parfois de l'absence des services du quotidien est une problématique à laquelle, élus et administrés font face quotidiennement.

[15] Aquilina, Manuelle. « Chapitre 18. Les territoires ruraux touristiques en France : une perspective historique de leurs atouts et faiblesses », Olivier Landron éd., Les territoires ruraux en France. Fracture territoriale ou nouvelles dynamiques ? Association Population & Avenir, 2023, pp. 245-260.

Elle oblige à réfléchir à de nouvelles formes de présence de ces services, à des formes de mutualisation qui peuvent répondre aux besoins d'économies d'échelle et aux besoins des usagers qui changent avec le numérique. Conserver l'armature du service public sur l'ensemble du territoire demande ainsi des efforts d'innovation de la part des élus et de leurs techniciens. L'avènement des communes nouvelles constitue une première réponse bien que le modèle est soumis à des critiques (perte de proximité, distance des services, difficultés d'accès, ...)[16].

En d'autres termes, aux envies et projets de vie "à la campagne" qui se développent chez divers ménages, jeunes, retraités, ..., se heurtent ces questions prosaïques d'accès aux soins, aux besoins du quotidien et à la scolarisation.

L'impératif de sobriété foncière doit être concilié avec la poursuite du développement des territoires ruraux et une mise en action des réponses que ces derniers apporteront aux diverses sollicitations des administrés, aux exigences citoyennes. L'enjeu n'en est pas moins grand. Aux côtés des divers programmes nationaux destinés à la ruralité dont le dernier en date est Village d'avenir, l'EPFNA fait figure d'acteur majeur en soutien aux territoires ruraux.

Jarnages (23)
Crédit photo : EPFNA

[16] Raveleau, Benoît. « Introduction : quel avenir pour les territoires ruraux français ? », Olivier Landron éd., Les territoires ruraux en France. Fracture territoriale ou nouvelles dynamiques ? Association Population & Avenir, 2023, pp. 11-21.

Concilier sobriété et attractivité : l'EPFNA comme outil pour encourager un modèle vertueux de développement

Pour accompagner ses nombreux territoires ruraux et proposer une aide adaptée, l'EPFNA a su développer depuis 15 ans des outils permettant la réalisation des projets des collectivités de l'acquisition des fonciers jusqu'à leurs sorties opérationnelles. Toutefois de nombreuses pistes sont encore à explorer pour faciliter la réalisation des projets et répondre aux défis de ces territoires.

Des outils pour répondre aux complexités de la maîtrise foncière

Bien que l'EPFNA soit un outil pouvant offrir de nombreux services aux collectivités, le cœur de son métier demeure la maîtrise foncière, or cette dernière peut s'avérer plus complexe que l'on ne l'imagine pour elles.
En effet la plupart du temps on remarque dans les conventions signées avec des communes rurales, que la saisine de l'EPFNA pour acquérir un bien est rarement motivée par un caractère financier comme souvent dans les autres territoires mais bien par rapport à une difficulté d'acquérir le foncier.

À ce titre l'un des motifs les plus courants de recours à l'EPFNA dans la ruralité, est la possibilité pour les élus de faire intervenir un acteur neutre dans la négociation.
En effet, dans ces communes le maire ou son équipe se retrouvent très facilement en lien plus ou moins proche avec les propriétaires des fonciers nécessaires à la réalisation des projets. Or cela peut entrainer une gêne dans la négociation ou un conflit d'intérêt risquant de compromettre l'acquisition de biens stratégiques pour la commune. Dès lors la saisine de l'EPFNA permet de faire intervenir un intermédiaire entre la municipalité et les propriétaires. Dans certains cas, ce rôle de tiers neutre facilite et débloque des négociations dans lesquels les différentes parties sont bloquées pour des raisons extérieures à la simple vente du bien. L'EPFNA peut alors selon le contexte de la négociation adapter son rôle et ses arguments et cela en étroite collaboration avec les élus.

Un autre facteur de saisine de l'EPFNA par les collectivités est assez courant dans les zones rurales, celui effectué dans le cadre des successions complexes ou vacantes.
La vente de certains biens peut parfois être arrêtée à cause d'un grand nombre de propriétaires en indivisions dont les intérêts divergent fortement. Dans ces cas-là les petites communes ne disposent pas fworcément du temps nécessaire pour mener ces négociations ni des outils pour permettre de retrouver l'ensemble des propriétaires.
L'EPFNA est alors un outil précieux comme cela a été le cas dans la Commune de Faux (652 habitants) en Dordogne où il a fallu négocier l'acquisition d'une maison à l'euro symbolique entre 17 indivisaires dont une partie ne souhaitait vendre le bien qu'à cette condition alors que l'autre voulait la céder au prix du marché.

Dans ce cas d'espèce il a d'abord fallu que les équipes de l'EPFNA retrouvent l'ensemble des propriétaires avec l'aide d'un cabinet de généalogiste pour valider ces recherches, puis fassent le lien entre les indivisaires pour trouver un point d'accord et aboutir à l'acquisition du bien.

Témoignage de Monsieur Alain Le Gall, Maire de la Commune de Faux : *C'était un bien qui était à l'abandon depuis une vingtaine d'années et donc pour lequel ça ne bougeait pas car il y avait plusieurs héritiers, issus de plusieurs fratries, et il fallait retrouver plusieurs héritiers... On avait contacté quelques enfants, mais il fallait vraiment pouvoir contacter l'ensemble des enfants. Vous avez engagé une démarche de recherche avec un généalogiste. On n'aurait jamais pu faire une démarche de ce genre-là.*

À propos des apports de l'EPFNA : [...] *C'est une expertise à la fois sur des actions concrètes mais aussi en termes d'information par rapport aux questions foncières sur la commune. On retrouve les mêmes problèmes dans les communes rurales que ceux qui se posent sur des communes urbaines mais les communes rurales n'ont pas l'expertise de ces dernières. Les personnes qui traitent sont obligées de traiter l'ensemble des sujets et il n'y a pas de spécialisation par domaine. C'est ce qui fait la différence de nos petites communes.*

Ce bien a été cédé à la Commune en avril 2022 et doit accueillir après la réalisation des travaux par cette Commune deux logements communaux et une maison d'assistantes maternelles.

Faux (19)
Crédit photo : EPFNA

Parmi les acquisitions complexes pour les communes on retrouve aussi celle dans le cadre de succession vacantes. Pour rappel une succession vacante est une situation dans laquelle personne ne réclame la successions. Cela intervient dans trois cas ; soit personne ne réclame la succession et il n'y a pas d'héritier connu, soit les héritiers connus ont tous renoncé à la succession ou enfin les héritiers connus n'ont pas accepté la succession après un délai de 6 mois à compter de l'ouverture de cette dernière. Dans tous les cas cette déclaration de vacance ne peut intervenir qu'après une ordonnance du Tribunal de Grande Instance qui saisit le service des Domaines comme curateur. Le rôle de l'EPFNA dans ce type de succession va être de s'assurer que la déclaration de vacance a bien été déposée, et le cas contraire faire en sorte qu'elle puisse l'être en prenant contact avec les héritiers renonciataires pour après négocier l'acquisition du bien auprès des Domaines. L'EPFNA va devoir aussi parfois négocier avec les créanciers pour réduire leurs prétentions sur les dettes afin de ne pas faire monter artificiellement le prix du foncier souvent modique. Cette intervention auprès des différents interlocuteurs est une aide de taille pour les communes rurales pour lesquelles ces procédures peuvent sembler longues et complexes.

D'autant plus que certaines successions peuvent cumuler plusieurs degrés de complexité comme à Saint-Pompon (417 habitants) dans le Périgord Noir où l'EPFNA a dû négocier l'acquisition d'un petit immeuble dans le bourg dont une première moitié de la succession, déclarée vacante, était gérée par la DDFIP de Loire Atlantique, alors que l'autre moitié appartenait à deux indivisaires mais dont il a fallu retrouver l'un d'eux grâce à la saisine d'un généalogiste.

Saint-Pompon (24)
Crédit photo : EPFNA

Cependant dans certains cas la négociation est tout simplement impossible parce que le propriétaire a disparu ou la succession n'a jamais été effectuée et le nombre d'indivisaires s'est multiplié de manière incontrôlée au fil des décennies. Ce type de situation est l'une des causes importantes de la vacance et de la dégradation de fonciers dans les bourgs ruraux, puisque la faible valeur du foncier n'incite pas les éventuels propriétaires à se saisir du problème.

Pour ce type de situation l'EPFNA préconise aux communes de lancer une déclaration d'utilité publique (DUP) pour abandon manifeste. Il s'agit d'une procédure d'expropriation simplifiée, d'un foncier, sans occupant et manifestement non entretenu. L'expropriation doit avoir pour but soit de construire des logements, soit de réaliser une opération d'intérêt collectif liée à la restauration, la rénovation ou l'aménagement. Cette procédure s'inscrit donc parfaitement dans la réalisation des projets communaux qu'accompagne l'EPFNA. Le premier volet de la procédure est réalisé par la municipalité avec la rédaction et la validation en conseil municipal d'un premier procès-verbal du maire constatant l'abandon et préconisant les travaux nécessaires avec une notification aux propriétaires et des formalités d'affichages. Un second procès-verbal intervient trois mois après constatant l'abandon définitif du bien. La commune peut à partir de ce moment décider de lancer une procédure d'expropriation simplifiée et déléguer sa réalisation à l'EPFNA. Bien qu'elle soit efficace il s'agit d'une procédure lourde et complexe à mettre en œuvre pour une petite commune, et l'aide de l'EPFNA va intervenir dès le départ avec l'envoi de modèles types de procès-verbal ou de délibération, mais aussi dans la réalisation du dossier simplifiée de la DUP et la présentation du projet.
C'est donc sans surprise dans une commune rurale, Paussac-et-Saint-Vivien (450 habitants) dans le pays Ribéracois, que l'EPFNA a réalisé pour la première fois cette procédure en 2021, après presque trois ans de travail.

Paussac (24)
Crédit photo : EPFNA

Enfin dans certains cas l'EPFNA peut se retrouver simplement à conseiller les communes dans la méthode à adopter pour la maîtrise foncière sans qu'il soit opportun qu'il devienne propriétaire du foncier. Ce rôle de conseil est important pour les communes rurales qui sont souvent en manque d'ingénierie interne, avec dans de nombreux cas un seul agent administratif réparti à temps partiels sur plusieurs communes. Cette aide peut par exemple se manifester sur le montage d'une procédure d'acquisition de bien sans maître, où malgré la complexité de cette dernière, seule la commune peut devenir propriétaire du foncier à son issue. Dans d'autres cas le montant très faible du prix d'acquisition ne justifie pas le portage de l'EPFNA et la commune n'a besoin que de conseils pour déterminer la meilleure méthode d'obtenir la maîtrise foncière.

L'EPFNA s'inscrit parfois au même titre que les agences techniques départementales dans une mission d'accompagnement des collectivités qui peut aller jusqu'à aider à déterminer les sites stratégiques pour revitaliser ou développer leurs bourgs. Cela peut notamment se traduire par la réalisation d'une étude de gisements fonciers sur le bourg qui permettra à la commune d'identifier les fonciers ou îlots les plus stratégiques pour lancer une opération de revitalisation.

Même si la maîtrise foncière est un prérequis nécessaire, l'accompagnement de l'EPFNA auprès des communes rurales ne s'arrête pas là et plusieurs procédures ou dispositifs ont été développés pour aider à la sortie des projets.

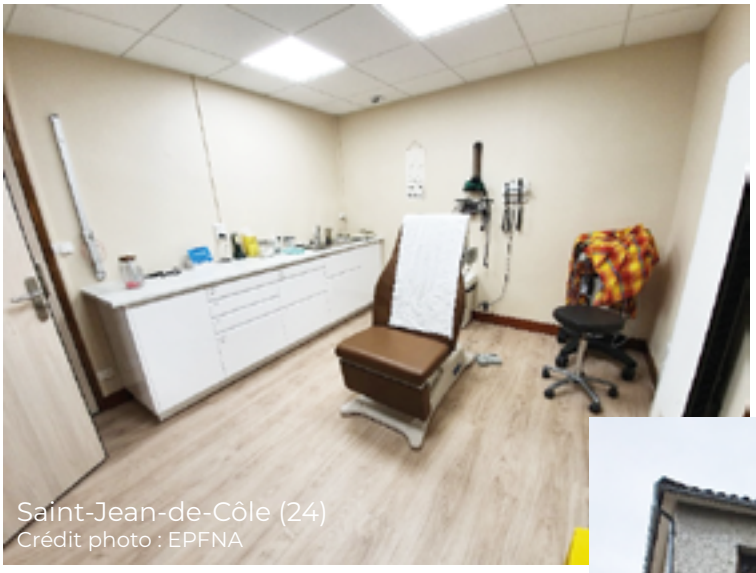
Une fois la maîtrise foncière aboutie, des procédures pour trouver les solutions optimales de sortie d'opérations

Si devenir propriétaire d'un bien stratégique pour leur bourg peut être parfois une source de complexité pour les communes rurales, la réalisation et la sortie du projet sur ce dernier est souvent un défi. L'EPFNA offre alors plusieurs procédures et des accompagnements sont développés dans l'objectif de faciliter la réalisation des projets par les communes.

C'est notamment pour faciliter cela que l'EPFNA a développé depuis 2020 le démembrement de propriété de biens pendant leur portage foncier. Pour rappel le démembrement de propriété est un acte juridique qui consiste à diviser la pleine propriété en nue-propriété et usufruit. En cédant l'usufruit aux communes, l'EPFNA permet à ces dernières d'utiliser le bien (*usus*) mais aussi d'en percevoir les fruits (*fructus*). Si l'on transpose cette procédure dans la mise en œuvre d'un projet foncier, cela permet à la collectivité de débuter les travaux de réhabilitation ou de reconversion du bien, et de commencer par exemple à le mettre en location pour percevoir les recettes. En effet, avant l'utilisation du démembrement de propriété par l'EPFNA, les communes ne pouvaient réaliser des travaux (hormis des travaux légers) sur les biens portés par ce dernier sans les acquérir. Le démembrement de propriété permet donc aux communes de phaser le financement de leurs projets en deux, avec dans un premier temps les travaux, puis dans un second temps le rachat du bien à l'EPFNA qui peut coïncider avec le moment où elles perçoivent les premières recettes du projet.

Toutefois cette procédure est d'abord conditionnée à la signature d'un acte de cession d'usufruit chez le notaire avec le paiement d'un certain pourcentage du prix d'acquisition. En effet entre deux personnes privées le prix de l'usufruit est calculé selon un barème établi par l'administration fiscale, et qui évolue en fonction de l'âge de l'usufruitier au moment du démembrement. L'EPFNA a choisi d'opter en règle générale pour une valorisation représentant 10% du prix d'acquisition selon l'argument que la cession de l'usufruit est souvent une charge pour la commune compte tenu de l'état du foncier et des nombreux travaux à mettre en œuvre pour le réhabiliter. Cependant ce pourcentage peut être revu à la hausse dans le cas où un bien serait déjà en mesure de produire des recettes immédiates à la collectivité. Mais ces cas restent rares et le montant des cessions d'usufruits étant assez faible pour les fonciers ruraux cela permet aux collectivités de recourir très facilement à cet outil. La cession d'usufruit permet également à la commune de disposer d'un titre de propriété qui est nécessaire pour percevoir certaines aides comme la DETR.

Depuis 2021, l'EPFNA a par exemple signé 17 cessions d'usufruits en Dordogne avec des communes se situant toutes sous le seuil des 1000 habitants. Le démembrement a permis, pour ne citer qu'une démonstration, à la Commune de Saint-Jean-de-Côle (367 habitants) d'acquérir en 2021 l'usufruit d'un immeuble de son bourg seulement quatre mois après son acquisition par l'EPFNA. La Commune a pu réaliser en régie les travaux de reconversion du bâtiment en cabinet médical et logement, dans les mois suivants pour permettre une ouverture dès le mois de septembre 2022. Les loyers que le village perçoit chaque mois vont lui permettre d'acquérir le bien à la fin de la durée de portage en novembre 2024.


Saint-Jean-de-Côle (24)
Crédit photo : EPFNA

Saint-Jean-de-Côle (24)
Crédit photo : EPFNA

En effet bien que le démembrement de propriété facilite le phasage du projet pour les collectivités, il n'allonge pas la durée de portage du foncier, et le rachat de la nue-propriété doit intervenir avant l'échéance de la convention. Aussi pour gagner du temps et permettre de synchroniser au mieux le calendrier du projet avec la durée de portage de l'EPFNA, le démembrement de propriété peut aussi se faire dès l'acquisition du bien avec la signature d'un acte d'acquisition tripartite.

Une autre limite du démembrement de propriété pour les collectivités est l'impossibilité de démolir les biens concernés. Il s'agit en effet de l'*abusus*, c'est-à-dire le droit de disposer du bien, qui reste un droit du nu-propriétaire. Or la démolition complète ou partielle est assez fréquente dans les projets de revitalisation de centre-bourg que peuvent mener les communes rurales. Dans ce cas elles devront acquérir le bien pour continuer leur projet.

L'EPFNA a également mis en place une procédure pour faciliter l'acquisition des biens pour des communes aux finances modestes ou pour des fonciers coûteux. Il s'agit du paiement échelonné qui consiste à étaler sur plusieurs exercices budgétaires le rachat du bien, porté par l'EPFNA en anticipation de la date de cession. Le remboursement se fait obligatoirement par annuité à compter de l'année suivant la signature de l'acte d'acquisition par l'EPFNA, sur une durée idéalement au moins égale à 3 ans sans dépasser la durée de la convention et ses avenants ou de la date de la rétrocession. Les échelonnements facturés annuellement sont exigibles à la date anniversaire de l'acquisition. Le paiement échelonné ne doit pas être confondu avec un différé de paiement puisque le paiement des annuités ne modifie pas le régime du bien qui reste la propriété exclusive de l'EPFNA jusqu'à l'acte de cession. Ce dispositif n'en est pas moins très intéressant pour les communes rurales qui peuvent parfois avoir à racheter à l'EPFNA des fonciers exceptionnels et de valeurs importantes pour réaliser des projets urbains pour le territoire.

Mais l'EPFNA n'a pas seulement développé des outils pour aider les communes à réaliser leurs projets, il les accompagne aussi dans la recherche de partenaires ou de subventions.
C'est par exemple le cas avec le « fonds friches » lancé par l'Etat à travers France Relance en 2021, devenu le « fonds vert » depuis 2023. Ce fonds permet le financement des opérations de recyclage des friches et plus généralement de foncier déjà artificialisé. La réhabilitation des friches constitue en effet un enjeu majeur d'aménagement durable des territoires pour répondre aux objectifs croisés de maîtrise de l'étalement urbain, de revitalisation urbaine et, par conséquent, de limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Or les territoires ruraux sont en première ligne face à ces défis, et le manque d'équilibre économique sur ce type d'opération rend capital l'obtention de ces aides pour beaucoup de projets. Dès lors l'EPFNA accompagne les communes dans le cadre de ses conventions, pour identifier les fonciers pouvant bénéficier de ces subventions, et parfois rédiger les dossiers de candidature. Ces actions s'inscrivent dans l'aide en ingénierie développée précédemment et qui trouve un écho plus important encore dans les communes de petites tailles.
Aussi l'EPFNA s'inscrit comme un partenaire important dans les dispositifs mis en place par l'Etat pour revitaliser les centres-villes de petits pôles relais du territoire comme le programme « Petite Ville de Demain ».

Ce dernier vise à améliorer la qualité de vie des habitants des petites communes et des territoires alentours, en accompagnant les collectivités dans des trajectoires dynamiques et engagées dans la transition écologique. Le programme a pour objectif de renforcer les moyens des élus des villes et leurs intercommunalités de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralités pour bâtir et concrétiser leurs projets de territoire. Ainsi plus de 1 600 communes ont été sélectionnées partout en France pour un budget alloué de 3 milliards d'euros. Ce programme va permettre d'accompagner des projets déjà lancés par les communes avec l'EPFNA, mais surtout d'identifier des nouveaux projets sur lesquels ce dernier pourrait être mobilisé.

Dans le cadre du plan France Ruralités, annoncé le 15 juin 2023, l'Etat va décupler ce dispositif avec le programme "Villages d'avenir" dont l'objectif est de soutenir davantage les communes rurales dans la conduite de leurs projets. Ce programme d'ingénierie s'appuie sur le recrutement de chefs de projets, installés dans les préfectures et sous-préfectures des territoires les plus ruraux, avec la mission d'accompagner les maires de petits villages à passer de l'idée au projet. La première vague de lauréats va permettre le recrutement de 120 chefs de projets à partir de janvier 2024 pour s'occuper des 2 458 communes labélisées seules ou en groupement unis par un projet collectif autour de l'habitat, des transports, du patrimoine ou encore de la santé. Il faut donc s'attendre, à l'instar de « Petites Villes de Demain », à ce que l'EPFNA soit saisi sur un certain nombre de nouveaux projets dans un cadre cette fois-ci spécifiquement rural.

Enfin l'EPFNA est parfois tout simplement un facilitateur d'échanges et de contacts pour les petites communes en les mettant en lien avec des opérateurs, partenaires ou institutions avec lesquelles elles n'auraient pas forcément eu un accès direct. Pour permettre l'avancée des projets, l'EPFNA doit donc être à l'initiative de réunions ou de groupe de travail réunissant l'ensemble des acteurs pouvant participer à la réalisation du projet futur. C'est par exemple le cas sur la Commune de Bourrou (113 habitants), au centre de la Dordogne, où l'EPFNA porte une friche bâtie très importante par rapport à la taille du bourg et dont la reconversion ne peut pas s'envisager seulement par une opération communale. Ainsi à travers l'organisation de comités de pilotages qui réunissent l'ensemble des acteurs pouvant agir sur ce projet l'EPFNA pourra aider la sortie de ce dernier en appuie de la Commune.

Malgré ces différents dispositifs ou accompagnements, l'EPFNA ne doit pas oublier de se questionner pour améliorer ses pratiques et renforcer son aide aux territoires ruraux.

Exploration de pistes pour l'amélioration des pratiques

Si l'EPFNA a su développer des outils et des procédures pour accompagner les territoires ruraux, il doit en permanence questionner ses pratiques pour s'adapter à ces zones fragiles en prise à de nombreux défis. Pour cela le recours à l'innovation et aux nouvelles pratiques peut être intéressant.

Parmi les axes d'amélioration de l'EPFNA dans les territoires ruraux, on peut trouver la collaboration plus étroite avec le milieu associatif. En effet, ce dernier est souvent très dynamique dans la ruralité ce qui peut s'expliquer par un besoin de pallier l'absence ou la faiblesse de l'offre marchande et publique. Souvent cette présence peut être corrélée à l'arrivée de « néoruraux », plus demandeurs de ce type de services. Les associations sont aussi plus nombreuses dans la ruralité car elles sont souvent de petites tailles et s'organisent au niveau communal pour faciliter leur accès aux habitants.

Or le travail avec les associations n'est pas forcément inscrit dans la culture de l'EPFNA. Souvent cette relation se borne à des relations indirectes par l'intermédiaire de la commune qui souhaite mettre à disposition un local le temps du portage foncier au profit d'une association qu'elle a sélectionné. Pourtant parfois l'acquisition du foncier et l'ensemble du projet qui en découle est motivé depuis le départ par l'installation d'une association dans les murs. C'est le cas par exemple avec l'association du Moulin Solidaire sur la commune de Cercoux (1 279 habitants) en Haute-Saintonge qui a reconverti une ancienne charcuterie portée par l'EPFNA en recyclerie, épicerie coopérative et lieu pour des actions socioculturelles. Bien que la commune ait porté la garantie de rachat pendant toute la durée de la convention, l'association a réussi à trouver les fonds et monter une SCI pour racheter le foncier et pérenniser ses activités. Mais ce montage nécessite une prise de risque pour les collectivités, et notamment les plus petites, puisque les associations ne sont pas toujours en mesure de racheter le foncier au prix de revient. Ainsi il demeure important de laisser filtrer les associations par les communes afin de limiter ce risque.

Cercoux (17)
Crédit photo : Mairie de Cercoux

En Corrèze, sur la Commune de Neuvic, l'EPFNA a même poussé la collaboration avec une association jusqu'à la cession de l'usufruit d'un foncier à son profit. En effet cet ancien moulin électrique est occupé depuis plusieurs années par une association culturelle qui organise chaque année un festival de théâtre sur la Commune ainsi que des stages. L'acquisition par l'EPFNA du foncier, avec l'accord et la garantie de rachat de la Commune, a permis à l'association de pérenniser sa présence sur le territoire et d'engager des investissements pour moderniser le bâtiment. Elle réalise actuellement les travaux de rénovation du bien pour permettre son utilisation toute l'année, tout en programmant son rachat auprès de l'EPFNA à la fin de la durée de portage.

Témoignage de Monsieur Alexis Aubert Administrateur de production à l'association Le Moulin de la Luzège : *[...] La commune de Neuvic était déjà engagée sur des actions de rachats fonciers importants, il ne pouvait pas en engager d'autres pour le moment.*

À propos de la constitution du dossier de subvention : *[...] On a été très bien accompagné, par le notaire et les équipes de l'EPFNA, le montage du dossier a été très pédagogique. On a été en contact direct avec vos équipes pour le montage des dossiers.*

À propos du partenariat de travail à développer entre l'EPFNA et les associations : *[...] Vous allez trouver dans les associations, surtout en milieu rural, un déficit de compétences sur cet aspect très technique du foncier. Par exemple, concernant la cession d'usufruit, j'ai tout appris en échangeant avec l'équipe de l'EPFNA sur le tas. C'est un socle de compétences que vous allez devoir apporter aux associations.*

Neuvic (19)
Crédit photo : EPFNA

Dans la plupart des cas, même si les fonciers sont destinés à des activités associatives, les communes préfèrent les acquérir auprès de l'EPFNA pour garder la maitrise de ces derniers.
D'autres pistes, cette fois ci directement dans la reconversion des fonciers peuvent être insufflées par l'EPFNA sur les territoires ruraux.

C'est le cas par exemple pour les espaces publics créés à la suite de démolitions pour aérer des îlots situés en cœur de bourg. Souvent les communes s'en tiennent à la création d'espaces verts avec des éléments de mobiliers urbain ou des espaces de stationnement. Or ces espaces situés au cœur de zones densément peuplées au regard de l'environnement rural, peuvent devenir des zones de services pour la population avec pourquoi pas la création de potagers partagés et pédagogiques, de petits locaux communs pour développer le lien social et faire de ces espaces des lieux de rencontres et de convivialité.

De son côté, la problématique du stationnement qui est souvent la pierre angulaire des crispations dans l'habitat des centre-bourgs, pourrait être déplacée un peu plus à distance des logements mais en compensant cela pour les habitants par des places privatifs dans des zones de stationnement sécurisé. Ce type d'initiative permettrait de casser le prisme souvent indiscutable en zone rurale de la nécessité d'avoir un stationnement au pied de son logement. L'EPFNA pourrait donc aider les collectivités à trouver les fonciers nécessaires à la création de ces poches de stationnement.

Sur la question de la revitalisation commerciale, l'EPFNA s'en tient souvent au soutien de projets certes vertueux, mais assez classiques en la matière avec la réouverture de locaux vacants ou la création de commerces à des emplacements stratégiques pour les bourgs. Or ces interventions souvent ne sont pas envisageables pour les bourgs ruraux les plus petits qui sont dépourvus de tout autres commerces ou service. En effet, l'installation d'un commerce classique dans ce type village n'est souvent pas viable faute de clientèle suffisante.

Pour atténuer cette carence commerciale, l'EPFNA pourrait orienter les communes vers le développement d'une offre commerciale volatile qui semble faire un retour dans les campagnes avec comme fer de lance les foodtrucks, mais aussi les tournées en fourgon des artisans locaux. Souvent ces commerces ambulants sont vus comme une concurrence pour les commerces implantés dans les bourgs, alors qu'au contraire ils peuvent aider à renforcer un tissu commercial incomplet mais surtout apporter une offre dans des lieux où l'offre classique n'est plus envisageable. Or pour conforter cet apport de services aux populations rurales l'EPFNA pourrait aider les communes à trouver, et acquérir s'il le faut, les lieux adéquates pour leur passage qui seraient par la suite aménagés de manière plus qualitative qu'actuellement par les communes avec la mise à disposition de bornes foraines pour les fourgons par exemple ou d'un mobilier urbain en adéquation avec cette activité commerciale comme des tables ou des ombrières.

Ces lieux pourraient aussi être complétés par l'installation de distributeurs alimentés par des fournisseurs locaux. Ces appareils, encore assez clivants dans la ruralité, sont déjà présents mais souvent dans des lieux qui ne servent pas à l'attractivité du bourg comme des aires de stations de lavage ou des parkings de supermarché. On pourrait imaginer que leur installation dans des espaces adaptés au cœur des bourgs permettent à ces lieux de devenir un peu plus des lieux d'échanges tout en créant du lien social, qui même s'ils ne remplaceront jamais la qualité d'un commerce classique auront le mérite d'exister et d'apporter une offre aux habitants. Aussi, ils peuvent permettre à des commerçants des communes alentours d'étendre leur zone de chalandise et de renforcer leur activité.

On peut imaginer également que la création de petites halles comme l'on en trouve traditionnellement dans le Périgord ou le nord de l'Agenais pourrait permettre aux communes de créer un lieu dans le bourg où l'ensemble des initiatives précitées, pourraient être rassemblées afin de réaffirmer la centralité du bourg et d'en faire à nouveau un lieu de rencontres et d'échanges. Ce type d'aménagement pourrait même être réfléchi à l'échelle de la communauté de communes ou des bassins de vie pour harmoniser les pratiques. Mais il faut avoir en tête que ce type d'aménagement ne peut être efficace que si et seulement s'il y a une dynamique préalable de regroupements de commerçants.

À noter que l'EPFNA accompagne la Commune de Campagnac-lès-Quercy (282 habitants), dans le cadre de la restauration d'un ancien four à pain en très mauvais état au cœur du bourg sur la place de l'église de ce village situé à la frontière, entre le Lot et la Dordogne. La Commune souhaite le mettre à la disposition des habitants mais aussi de programmer des évènements culturels. Le site sera agrémenté par la construction d'un préau pour faciliter son utilisation toute l'année et en faire un lieu de rencontres.

Campagnac-lès-Quercy (24)
Crédit photo : EPFNA

Gouzon (16)
Crédit photo : EPFNA

Enfin sur cette question de service l'EPFNA peut aussi développer de manière plus importante la mise à disposition des locaux vacants qu'il porte partout sur le territoire. En accord avec les municipalités cela peut permettre à des commerçants de tester leurs activités ou au moins d'occuper des lieux vides qui nuisent à l'attractivité d'un bourg. Pendant la crise sanitaire, l'EPFNA a par exemple autorisé à Belvès (1454 habitants), à la demande de la commune, l'utilisation d'un local vacant par un fromager qui habituellement installait un stand sur une place plusieurs fois par semaine. Cette occupation même temporaire et circonstanciée du local a permis de faire vivre cette devanture et participer à l'animation de la petite rue commerçante. Il s'agit ainsi de créer un concept de pépinières commerciales et de boutiques éphémères.

L'EPFNA peut aussi dans ses actions aider l'économie locale des zones rurales en promouvant les savoirs faire locaux et les spécificités de constructions propres à chaque région. En effet, lorsque les communes l'associent à la rédaction d'un cahier des charges pour la construction d'un programme de logements ou de toute autre construction, ce dernier peut l'inciter à utiliser des matériaux issus de filières locales afin d'aider le tissu économique et conforter les emplois.
Ce type d'incitation a déjà été effectué par d'autres acteurs immobiliers comme à Biganos en Gironde pour le quartier de Bigre où l'une des exigences du développement de cette opération était l'utilisation de briques en terres cuites, qui font partie des matériaux dit biosourcés. Or la construction en terre cuite est une méthode traditionnelle présente depuis longtemps dans les landes girondines et sur la façade atlantique du département. Cette utilisation dans la construction de programmes neufs permet d'ouvrir de nouveaux marchés aux dernières fabriques de briques locales qui se cantonnaient la plupart du temps à des chantiers de restaurations.

On peut imaginer que l'EPFNA devienne un relais intéressant pour développer ce type d'initiative partout sur son vaste territoire, en incitant par exemple à l'utilisation du bois dans les régions forestières (landes de Gascogne, forêt de la Double, massif de la Haute-Corrèze), d'ardoises en Corrèze, de pierres locales en Gironde ou Dordogne, mais aussi d'isolation en pailles pour les zones de bocages et grandes cultures comme le Poitou et le Limousin.

L'EPFNA est aussi un des acteurs locaux important concernant la sauvegarde du patrimoine dans le cadre de l'acquisition de grands sites classés Monuments Historiques comme notamment la Maison Dieu de Montmorillon dans la Vienne.

Il reste néanmoins une aide plus spécifique à développer autour du petit patrimoine de pays. En effet le territoire est maillé de très nombreux fonciers comme les lavoirs, les anciennes forges ou chais qui témoignent d'activités séculaires désormais disparues. Ces fonciers, souvent dans des états dégradés, marqueurs d'une culture locale sont des cibles identifiables pour développer le lien social en milieu rural (activité socio culturelle, commerce, service, espaces de rencontres).

Toutes ces nouvelles pistes sont à explorer et doivent permettre à L'EPFNA de renforcer son aide auprès des territoires ruraux afin de devenir un acteur incontournable des problématiques foncières dans la ruralité. Il est aussi nécessaire qu'une dynamique de médiation et d'animation soit identifiée ou envisageable au sein mêmes de ces communes rurales pour accompagner toutes ces projets fonciers.

Remerciements

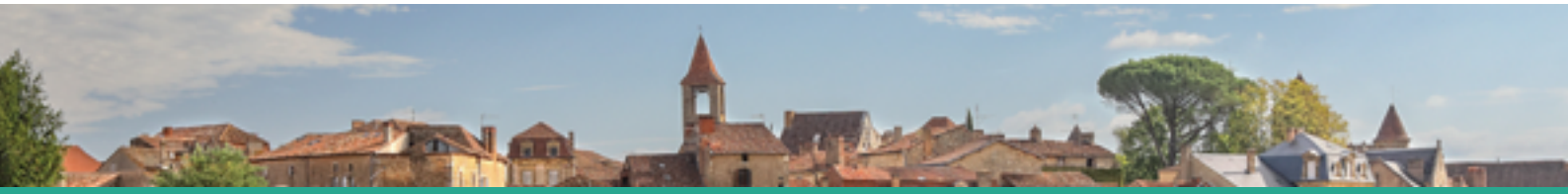
L'EPFNA remercie Monsieur Alain Le Gall, Maire de la commune de Faux (24) et Monsieur Alexis Aubert Co-directeur de l'association La Luzège (19) ainsi que l'ensemble des maires ruraux dont les projets, accompagnés par l'Établissement, illustrent ce rapport.

L'EPFNA remercie également l'ensemble de ses administrateurs qui ont contribués à l'élaboration de ce premier rapport sur la ruralité ainsi que ses équipes.

15 ans de l'EPFNA
Crédit photo : EPFNA

Village de Duras (47)
Crédit photo : @ObjectifDuras

epfna
Établissement public foncier
de Nouvelle-Aquitaine



Léa Salvi
Guillaume Bougès
Carine Bonnard

Ne pas jeter sur la voie publique - Directrice de la publication : Carine Bonnard - Coordination : Carine Bonnard
Mise en page : Océane Chantecaille - Rédaction : Léa Salvi et Guillaume Bougès
Photo : © Luc Fauret - Photo de couverture : Belvès (24)
Imprimé en 200 exemplaires par l'imprimerie Mégatop - 13 avenue du Cerisier Noir, 86530 Naintré
Numéro ISSN en cours d'attribution