INRA	enesad	Cemagref LA RECHERCHE POUR L'INGENIERIE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ENVIRONNEMENT
UNITE MIXTE DE RECHERCHE INRA-ENESAD EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES		UNITE DE RECHERCHE DYNAMIQUES ET FONCTIONS DES ESPACES RURAUX

INVENTAIRE ET CLASSIFICATION DES POLITIQUES REGIONALES ET DEPARTEMENTALES DE DEVELOPPEMENT RURAL

CONVENTION D'ETUDE COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN ET MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE (DERF)

Juillet 2001

UMR INRA-ENESAD
26, boulevard du Docteur Petitjean
BP 87999
21079 DIJON Cedex

CEMAGREF
24, avenue des Landais
B.P 50085
63172 AUBIERE CEDEX

AVANT-PROPOS

Le présent rapport est le produit d'une convention d'étude conclue entre le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (Direction de l'Espace Rural et de la Forêt) et le Commissariat Général au Plan d'une part, et l'Unité mixte de recherche de l'INRA-ENESAD d'autre part.

Sa réalisation a mobilisé les équipes de l'Unité mixte de recherche en économie et sociologie rurales de l'ENESAD et de l'INRA de Dijon ainsi que du CEMAGREF de Clermont-Ferrand, Unité de Recherche Dynamique et fonction des espaces ruraux.

Francis Aubert a été le coordinateur général de l'étude. Marielle Berriet-Solliec en a assuré la responsabilité scientifique pour l'ENESAD, Marc Guérin remplissant ce rôle pour le CEMAGREF. Jean-Paul Daubard a participé au groupe de travail, pour l'analyse et la rédaction, au titre de la cellule des études de l'UMR.

Le guides des aides économiques émanant de 38 départements et de 9 régions ont constitué la principale source utilisée pour cette étude. Nos informations ont été complétées par différents documents budgétaires et divers rapports d'évaluation.

Nadia Bretagnolle et Eric Charbonnier, membres de la cellule d'étude de l'UMR INRA-ENESAD ont participé à la collecte des informations, à la saisie et à l'analyse des données, ainsi qu'à la rédaction de certaines parties du rapport.

Geneviève Bretière et Régis Mazuel, techniciens du CEMAGREF de Clermont-Ferrand, ont contribué à la saisie et à l'analyse des données.

AVERTISSEMENT

L'objectif de l'étude est de faire le point sur les politiques que les Conseils régionaux et généraux consacrent au développement rural, en en dressant l'inventaire et en procédant à une classification de ces interventions publiques locales. Le souci de couvrir un ensemble géographique suffisamment vaste pour s'assurer d'un degré élevé de variété des contextes ruraux français et des formes de leur prise en compte par les collectivités territoriales, sachant la difficulté à collecter une information relativement complète et homogène dans les diverses institutions visées, nous a confrontés à un réel problème de méthode. Sa résolution a été opérée par le recueil et le traitement des documents publics édités par les Conseils régionaux et généraux dont leurs guides des aides. Ils constituent le matériau de base sur lequel est construite cette étude présentée, bénéficiant de la richesse des informations qui ont pu être analysées mais restant en même temps incomplète si l'on considère un département ou une région à titre individuel. De plus, la retranscription et les éléments de compréhension que nous pouvions formuler sur la situation particulière de chaque institution et sa politique de développement rural n'ont pas donné lieu à un retour auprès de ses concepteurs et n'ont donc pas été validés par leurs soins.

Il convient donc de s'accorder sur un statut d'inventaire global au travail qui suit, dans la mesure où sa signification tient à la répétition des observations, à l'examen de plusieurs centaines de mesures de développement rural, en laissant à chaque politique départementale ou régionale sa fonction d'illustration et d'exemplification de la variété de ce panorama national, mais sans chercher à classer les observations les unes par rapport aux autres et encore moins à y trouver matière à jugement de valeur.

SOMMAIRE

INTRODUCTION page 9

I - UNE DEMARCHE D'INVENTAIRE REPOSANT SUR L'EXPLOITATION DES GUIDES DES AIDES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES 11

11 - Les sources existantes 11

12 - Intérêt et limites de la démarche budgétaire 14

13 - Le recours aux guides des aides 18

2 - ANALYSE DES MESURES INVENTORIEES 21

21 - Présentation générale des données collectées 21

22 - La conception du rural telle qu'elle ressort de l'énoncé des mesures 22

23 - Les domaines d'intervention 27

24 - Objectifs et leviers d'action 50

25 - Modalités de l'intervention 58

26 - Innovation et territorialisation 64

3 - DE L'INVENTAIRE DES MESURES A UNE TYPOLOGIE DES POLITIQUES 71

31 - Principe de classement 71

32 - Classification des mesures par famille 74

33 - Typologie des politiques mises en œuvre par les collectivités territoriales 78

34 - Mise en perspective 89

CONCLUSION GENERALE 100

Bibliographie 104

Annexes 106

INTRODUCTION

Le comité de pilotage en charge de la préparation de l'évaluation des politiques de développement rural a souhaité disposer de travaux préalables qui dressent l'état des lieux de ce secteur de l'intervention publique assez méconnu et *a priori* relativement confus. Un premier rapport fait le point sur les mesures qui relèvent de l'Etat et de l'Union européenne (Daucé et Le Bourlot, 2000), en cherchant à "clarifier l'enchevêtrement de textes et de dispositifs" qui sont concernés. Cette deuxième contribution à l'effort d'explicitation du champ actuel des politiques de développement rural est centrée sur les politiques des collectivités territoriales, en l'occurrence départements et régions. Elle tente de faire l'inventaire des mesures conçues et mises en œuvre par ces deux niveaux d'institutions politiques décentralisées et d'en présenter la variété de manière suffisamment ordonnée pour éclairer la construction du dispositif d'évaluation proprement dit.

Lorsque l'on aborde un objet d'étude du type des "politiques de développement rural", on ne dispose ni d'une délimitation précise ni d'une définition univoque de ce dont il s'agit. En première analyse, la quasi totalité des actions publiques ont un impact sur les populations ou les activités qui sont implantées dans les espaces ruraux, comme dans les espaces urbains d'ailleurs. La politique nationale du logement, par exemple, en facilitant l'accession à la propriété, incite nombre de français à acquérir une maison individuelle, ce qui différencie la demande de logement dans l'espace selon le rapport entre le coût du foncier et le temps d'accès aux centres d'emploi, avec des conséquences significatives sur les espaces ruraux. La politique des infrastructures de transport ou la politique de formation vont jouer également un rôle important dans les dynamiques locales en fonction de la position spatiale ou de la composition de la population. Pour sortir de cette première impasse, il est nécessaire de circonscrire conventionnellement le champ des politiques concernées ; nous retiendrons toute intervention publique intentionnelle ayant des effets voulus sur l'une ou l'autre des dimensions des phénomènes sociaux dans une catégorie d'espaces qui sont définis comme ruraux.

La deuxième difficulté tient à l'appréhension de la catégorie du rural[1]. Si on parle de politique agricole ou de politique d'indemnisation du chômage, on identifie assez facilement les groupes sociaux ou les populations cibles qui sont concernés par les mesures en question et le plus souvent le problème principal que l'on souhaite traiter. Dans le cas du "rural", le qualificatif fait référence à une partition spatiale, à une opposition entre la campagne et la ville. Une partie de l'ensemble national est ainsi désignée sur un mode qui est à la fois très général et très difficilement objectivable. Chaque époque produit sa propre conception de la ruralité, en opposant le plus fréquemment les deux univers de la ville et de la campagne. Le rapport entre eux est toujours posé de façon asymétrique, la ville étant définie par la concentration des pouvoirs économiques et politiques, mais leur statut respectif connaît aussi de fortes oscillations. La campagne est ainsi perçue selon des associations assez paradoxales d'âge d'or et d'archaïsme, de modèle d'harmonie sociale et de retard de développement. La conception qui prévaut à une

[1] Le rural est défini dans certaines nomenclatures ou classifications, mais celles-ci mettent en évidence le caractère conventionnel et relatif des choix effectués (cf. définition de l'OCDE qui part des communautés ayant une densité de population inférieure à 150 habitants au km^2 ou le zonage en aires urbaines proposé par l'INSEE qui définit en creux le rural comme les communes qui échappent à l'aire d'attraction des pôles urbains.).

époque donnée dépend de la position qu'occupent effectivement, à cette date, les différents espaces dans les processus de croissance économique et de régulation sociale, c'est-à-dire de la contribution propre des activités et groupes sociaux qui les caractérisent. Une représentation dominante de la campagne ou des espaces ruraux tend ainsi à se construire en agrégeant les points de vue et en retour elle constitue un cadre de référence à l'intérieur duquel évoluent les visions du développement que se construisent les différentes catégories d'acteurs. La période actuelle semble s'orienter sur une représentation plus "naturaliste" de la campagne, en associant les espaces "naturels et ruraux" dans un même mouvement de préservation et de valorisation d'actifs spécifiques. Elle s'accompagne d'une forme revisitée de prise en compte de la ville et de son arrière-pays, son *hinterland*.

Pour une collectivité publique d'échelon donné, la vision qu'elle se fait du rural s'inscrit dans ce cadre général mais résulte aussi d'une construction propre qui dépend de son contexte territorial. Son espace est caractérisé par une certaine répartition des ressources et leur mode de mise en valeur qui se traduisent par des variations de densité, de structure de l'emploi ou de cadre de vie. Cette hétérogénéité spatiale donne lieu à une prise en compte dans les politiques publiques de cet échelon, pour assurer très concrètement la gestion de l'espace dans toutes ses composantes (foncier, voies de communication, etc.). Elle correspond aussi à des disparités qui ont une acuité sociale plus ou moins prononcée. Les différences sociales qui sont inscrites dans l'espace ont une intensité plus ou moins grande selon les départements ou les régions, en termes de niveau de revenu, d'accès aux services publics ou de cadre de vie, mais elles donnent lieu à une mise en problème variable selon l'histoire de la zone et sa configuration politique. On peut donc s'attendre à une variété importante des représentations du rural et de la formulation des problèmes qui lui sont spécifiques en amont de l'élaboration des politiques d'intervention qui vont lui être consacrées par les conseils généraux et régionaux. L'ambition de cette étude ne porte pas sur la compréhension de chacune de ces situations, mais sur le repérage de situations suffisamment diverses pour être en mesure de dresser un inventaire relativement exact du panorama actuel des politiques de développement rural. Nous accorderons une place significative à la manière dont les différentes collectivités étudiées formulent leur diagnostic et leurs propositions d'action pour tenter de reconstruire les conceptions du rural et de l'action publique qui les sous tendent.

Concrètement, pour faire face à l'abondance, à la complexité et à la variété des mesures de développement rural et répondre à la demande de recueil et d'organisation d'informations sur l'état actuel de la contribution des départements et régions au dispositif d'intervention publique, nous avons opté pour une démarche d'exploitation des renseignements qui sont présentés par ces collectivités territoriales dans les documents publics qu'elles éditent. Un certain nombre de choix techniques et méthodologiques nous ont permis de construire un dispositif d'observation des aides proposées par 9 conseils régionaux et 38 conseils généraux. Dans la mesure des documents disponibles, ces différents cas ont été traités de manière systématique pour aboutir à la constitution d'une base de données de 1830 mesures. Cet ensemble donne lieu à une analyse détaillée et à un exercice de classement qui tente de remonter au niveau des départements et régions pour schématiser les logiques d'action à partir lesquelles ils abordent les questions de développement rural.

Le plan du rapport est construit en trois chapitres qui exposent successivement 1)l'état des données disponibles et utilisables pour ce genre d'inventaire, montrant la difficulté des relevés financiers et l'intérêt d'une démarche d'analyse des aides des collectivités, 2)les principaux enseignements de la mise à plat de la base de données, en termes de domaines d'intervention, de leviers et de modalités d'action , 3)les résultats d'une classification des mesures et des politiques des collectivités, qui sont mis en perspective avec les interventions des autres échelons publics et avec les démarches de construction de programmes sectoriels ou territoriaux.

CHAPITRE I - UNE DEMARCHE D'INVENTAIRE REPOSANT SUR L'EXPLOITATION DES GUIDES DES AIDES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

En vingt ans, le système français de production et de diffusion de l'information ne s'est pas totalement adapté à la décentralisation politique : il n'existe, en effet, aucune base regroupant les données à même de caractériser finement les interventions locales[2]. Il existe malgré tout quelques bases de données mais ne couvrant pas de façon explicite le champ des interventions rurales.

Cette première partie vise donc à faire le bilan des sources d'information existantes, en en soulignant l'intérêt et les limites pour réaliser l'inventaire des interventions en milieu rural. Ceci nous amènera à proposer une démarche de construction et de collecte directe de données reposant sur l'exploitation du guide des aides des collectivités.

1.1 – Les sources existantes

111 - Des données ministérielles par secteur

Depuis les années 90, quelques tentatives ont été entreprises à l'échelle de ministères particuliers (agriculture, culture, environnement).

Dans le secteur agricole, une analyse fine des interventions décentralisées a ainsi amené à caractériser quantitativement et qualitativement les aides agricoles en 1992 et 1995 (Berriet-Solliec, 1999). Celles-ci représentent annuellement environ 3 milliards de Francs soit 5% du total des financements publics. Etant donné la différence de nature entre les aides nationales et européennes et les soutiens locaux, il est plus pertinent de comparer les dépenses agricoles des collectivités locales aux soutiens hors marché (on exclut les paiements compensatoires et autres aides concernant les organisations communes de marché), le pourcentage s'élevant alors à près de 25%. En pourcentage du budget total de la collectivité les dépenses agricoles représentent entre 2 et 5% des dépenses totales selon la collectivité considérée.

Tableau 1 : Evolution des dépenses agricoles des collectivités territoriales (en millions de F.)

Dépenses nettes des conseils généraux et régionaux	1992	1995	1996	1997	Moyenne 95-97	%
Hydraulique agricole	680	533	539	517	530	18%
Remembrement	536	535	524	471	510	17%
Modernisation	Nd	582	613	585	593	20%
Laboratoires	240	304	318	325	316	11%
Lutte contre maladies	152	173	186	171	177	6 %
Appui aux filières	Nd	190	192	197	193	7 %
Installation	Nd	152	160	165	159	5%
Autres	1221	465	500	498	488	16%
Total	**2 829**	**2 934**	**3 032**	**2 929**	**2 965**	**100 %**

Source : Les concours publics à l'agriculture, MAP, 1995-1999

[2] Cette difficulté à mettre en place des bases de données sur les interventions décentralisées peut s'interpréter par les contradictions relatives aux fonctions assignées à ce système statistique (Lacour, 1986), à savoir :
- connaissance directe des actions menées dans une logique de cohérence nationale
- reconnaissance des spécificités d'intervention décentralisée
- outil de négociation.

De la même façon, le Ministère de L'Environnement récapitule annuellement dans le projet de loi de finances, les dépenses réalisées par les collectivités locales en matière d'environnement. Le champ couvert est celui de la protection de la nature et de l'environnement. Les résultats montrent que les dépenses locales sont deux fois plus importantes que celles financées par l'Etat. Ces dépenses concernent toutefois aussi bien le milieu rural qu'urbain et la distinction s'avère difficile à opérer dans certains domaines (ex : prévention et lutte contre les pollutions).

Tableau 2: Dépenses de protection de l'environnement des collectivités locales en 1994 (en millions de Francs)

Programmes	**1994**
Prévention et lutte contre les pollutions (assainissement, déchets, bruit, nettoyages des rues)	72 180
Protection et patrimoine écologique	1 790
Mobilisation des ressources en eau	28 800
Amélioration du cadre de vie	8 860
TOTAL	**111 630**

Source : Projet de Loi de Finances, Ministère de l'environnement, 1995-1996

Pour la culture, les résultats obtenus montrent que 68% des fonds publics destinés à la culture proviennent des collectivités locales (Lephay-Merlin, 1992 ; Lephay-Merlin et Duboscq, 1995).

Le problème rencontré lors de la réalisation de ces différentes études visant une quantification de dépenses locales est celui de pérennisation et de généralisation de la méthode utilisée, celle-ci reposant, dans le cas de l'agriculture et de la culture, sur l'exploitation des comptes des départements et des régions, démarche qui se révèle lourde et fastidieuse.

112 - Des informations fiscales

Le Ministère de l'Intérieur (Direction Générale des Collectivités Locales) publie annuellement de nombreux documents sur les collectivités locales. Ils permettent d'obtenir les principales données fiscales des communes, départements et régions obtenues à partir de la centralisation des documents administratifs. Sont également recensées les données concernant l'aide sociale et le soutien aux établissements scolaires. Mises à part des données de cadrage sur les dépenses totales des collectivités et le poids de l'aide sociale, aucun élément ne peut être relevé dans ces documents relatifs à une étude concernant le développement rural. De même, l'INSEE publie les comptes régionaux des APUL (Administrations Publiques Locales) mais on n'y trouve que des données macro-économiques dont les subventions d'exploitations (R31) présentées de façon agrégée.

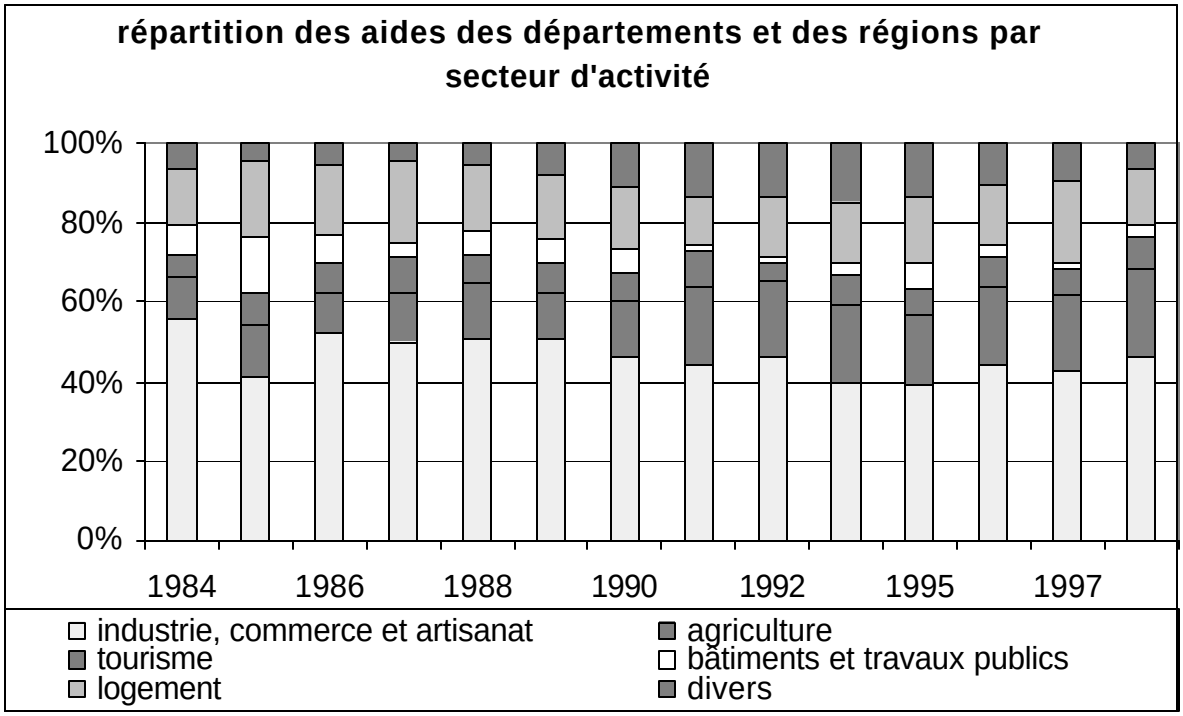
113 - Des données sur les interventions économiques des collectivités locales

Les services extérieurs du Trésor Public centralisent depuis la décentralisation les principaux éléments financiers des collectivités locales. Le Ministère des Finances, Direction de la Comptabilité Publique, dispose ainsi d'une masse de données collectées à partir des comptes locaux et d'enquêtes complémentaires (Delaunay, 1986). Certaines statistiques concernant l'intervention économique des collectivités locales sont ainsi publiées annuellement dans les Notes Bleues de Bercy. Ce document reprend les aides des communes, des départements et des régions classées selon le type d'intervention (direct ou indirect) et le domaine visé (agriculture, bâtiment, …). Des données sont ainsi disponibles en grands agrégats, ce qui permet de repérer des tendances d'évolution dans le temps mais il n'est pas possible de distinguer spécifiquement

le champ du développement rural (cf. : principaux résultats indiqués en données de cadrage, avec tendance d'évolution dans l'annexe 1). En outre, ce recensement du Ministère des Finances ne prend pas en compte ni les aides des départements aux communes et aux organisations (associations, chambres consulaires, etc.) ni les grands travaux d'aménagement et d'équipement.

Le graphique 1 représente les évolution des aides des départements et des régions par secteur d'activité. Au vu de ces données, il s'avère difficile de repérer ce qui relève explicitement du rural ou pas. Seul le domaine de l'agriculture, rural par nature, peut être retenu. On note alors que la part des dépenses agricoles locales se stabilise (avec tendance à la hausse relative) autour de 10 % des interventions économiques des départements et des régions (soit 1,6 Milliards de Francs en 1998).

Graphique 1



Source Ministère des finances

Publiées annuellement dans les Notes Bleues de Bercy par le Ministère des finances, ces données sont ainsi intéressantes de par le suivi qui en est fait et le repérage des grandes tendances en termes de dépenses ; elles ne permettent toutefois pas de procéder à une analyse des dépenses des collectivités locales en faveur du milieu rural.

114 - Des études ponctuelles

Les études réalisées sur des thèmes précis touchant le développement rural et les interventions des collectivités locales sont des sources précieuses d'information. Cependant, partant de ces documents, il s'avère parfois difficile d'en réaliser une synthèse à l'échelle nationale et/ou pour l'ensemble des domaines d'intervention du développement rural. Ainsi, certains ministères ont pu ponctuellement commanditer des études qualitatives sur des secteurs donnés : cas du Ministère de l'Equipement (Direction du tourisme) conjointement avec le Ministère de l'Agriculture (DERF) pour une étude sur le tourisme. D'autres études relèvent de l'initiative de l'Association des Départements de France ou de l'Association des Régions de France (sur le tourisme, par exemple) ou encore par la Caisse des Dépôts et Consignations. La Bergerie

Nationale de Rambouillet a également réalisé récemment une étude de synthèse qui porte sur les régions et les procédures collectives mises en œuvre.

12 –Intérêt et limites de la démarche budgétaire

Par conséquent, la seule solution pour disposer de données chiffrées précises et individuelles sur les interventions des collectivités locales s'avère le relevé direct des paiements effectivement réalisés par nature et par destination dans les comptes de chaque département et région.

121 - Essai de quantification des dépenses locales destinées au rural à la lecture des budgets

Les données n'étant pas centralisées, la seule façon d'obtenir des informations consiste à se procurer le budget des régions et des départements et de « reconstruire » à partir de là une base de données concernant les dépenses rurales des collectivités. La lecture d'un tel document obtenu dans la région Pays de la Loire et dans le département de la Meuse nous donnent les résultats ci-dessous (Tableau 3 et 4).

Tableau 3 : Budget primitif du Conseil général de Meuse

	En KF	**En %**	**En KF**
	Rural		*Rural (dont transport)*
Développement local			
Fonds de développement local	12 500	6,8%	
Agriculture			
Fonds forestier	2 000	1,1%	
Fonds d'aménagement foncier	10 700	5,9%	
Soutien à l'appui technique productions animales et végétales et accompagnement du conseil technico-économique	6 429	3,5%	
Soutien aux actions en faveur de la santé animale	3 282	1,8%	
Diversification	1 060	0,6%	
Installation des jeunes	860	0,5%	
Tourisme			
Aménagement et fonctionnement d'une base de loisir	3 360	1,8%	
Fonctionnement de l'association gîtes de France	215	0,1%	
Hébergement touristique exclusivement rural	1 128	0,6%	
Infrastructures et équipement			
Construction ou réfection de gendarmerie	2 710	1,5%	
Acquisition foncière	1 070	0,6%	
Amélioration des routes départementales (modifications de tracés et couches de surface)	97 955	53,7%	
Construction d'ouvrages d'art	6 380	3,5%	
Entretien (curage des fossés, fauche, débroussaillage…)	14 400	7,9%	
Viabilité hivernale	3 417	1,9%	
Frais de fonctionnement des services mis à disposition	4 000	2,2%	
Aide à la voirie communale	1 517	0,8%	
Aide à l'électrification rurale	650	0,4%	
Aide à l'assainissement			10 612
Environnement			
Protection des milieux naturels	150	0,1%	
Aménagement des canaux et des rivières	2 624	1,4%	
Amélioration de l'environnement par l'activité agricole	2 950	1,6%	

Habitat			
OPAH			276
Culture			
Amélioration des lieux de mémoire	2 102	1,2%	
Animation de la bibliothèque	1 045	0,6%	
Transports			
Gestion des lignes régulières			37 000
Transport scolaire			32 000
Réfection des abribus			3 438
Total dépenses rurales	**182 504**	**100,0%**	**83 326**
Part relative totale du rural dans le budget total	**28,2%**		**41%**

Source : Conseil général de la Meuse

Tableau 4 : Budget du Conseil Régional des Pays de La Loire - 2000

Intitulés	Montant en kF	%
Total	**4 515 003**	**100,0 %**
Charges générales	242 000	5,4
Service de la dette	200 000	4,4
Relations internationales	11 000	0,2
Enseignement supérieur	868 227	19,2
Mobilité des jeunes	20 000	0,4
Apprentissage	472 000	10,5
Formation professionnelle	694 300	15,4
Enseignement	35 600	0,8
Recherche	306 500	6,8
Développement industrielle	230 500	5,1
Pêche et aquaculture	20 000	0,4
Développement agricole	115 500	2,6
Aménagement rural et forestier	73 500	1,6
Aménagement urbain	70 000	1,6
Aide à l'habitat	43 000	1,0
Environnement	86 470	1,9
Contrats interrégionaux	1 000	0,0
Communication routière	260 856	5,8
Port Nantes	15 000	0,3
Transports collectifs	395 000	8,7
Infrastructures aériennes	4 000	0,1
Tourisme	65 000	1,4
Sport	19 000	0,4
Culture	170 000	3,8
Santé	13 550	0,3
Aide humanitaire	3 000	0,1
Equipements structurants	55 000	1,2
FRIEP	11 000	0,2
Autres	14 000	0,3

Source : conseil régional des Pays de la Loire

Ces deux exemples nous permettent de tirer plusieurs conclusions relatives aux champs couverts et à la portée de la méthode utilisée.

En premier lieu, le cas de la Meuse nous révèle au regard de la lecture du budget primitif la possibilité de reconstruire le champ du rural, soit en ne retenant que ce qui est rural « par nature », soit en élargissant aux domaines ruraux au sens large. Les dépenses rurales du département représenteraient alors respectivement 28% et 41% du total des dépenses

départementales. Notons aussi l'importance de l'agriculture (13,3%) et des travaux de voirie (plus de 50%).

Les budgets ne sont malheureusement pas tous présentés de façon aussi explicite. Le cas de la région Pays de La Loire montre, en effet, la difficulté d'isoler ce qui relève du « rural » dans le budget. On peut certes retenir d'emblée certaines dépenses dont les domaines apparaissent, par nature, comme ruraux (Pêche et aquaculture, Développement agricole, Aménagement rural et forestier, voire à un moindre degré : Environnement). Le problème demeure d'isoler la part des dépenses d'un domaine donné consacrée au milieu rural (Contrats interrégionaux, Communication routière, Transports collectifs, Tourisme, Sport, Culture …). Il s'avère donc nécessaire de désagréger de telles données pour quantifier les dépenses afférentes au développement rural.

En second lieu, les budgets présentent des intentions de réalisations et non des réalisations *sensu stricto*. Il peut alors exister de réelles différences entre les montants votés et ceux effectivement réalisés. En effet, des écarts de 50 % peuvent exister avec les dépenses votées et celles effectivement réalisées. Ces variations rendent dès lors très difficiles des comparaisons entre collectivités et l'utilisation des budgets pour quantifier les dépenses rurales locales ne permet pas de refléter les réalisations effectives dans les départements et les régions.

La seule façon d'obtenir de telles données suffisamment précises est donc de mettre en œuvre une méthodologie *ad hoc*. Ceci a été réalisé à titre d'étude exploratoire sur une région : Rhône-Alpes. Son intérêt est d'ordre méthodologique.

122 - Utilisation d'une méthode comptable reposant sur l'exploitation des comptes administratifs

Plusieurs choix ont été opérés :
1/ La référence systématique en matière de dépenses est le paiement des aides que l'on trouve inscrit dans les comptes administratifs qui retracent l'exécution du budget au cours d'une année comptable. Ce choix opéré résulte d'un souci de mesurer les sommes qui ont été effectivement versées plutôt que de prendre en compte les crédits votés ou les engagements.
2/ Ont été retenues toutes les aides que la région qualifie de « rural ». On retrouve essentiellement ces données dans le chapitre 920 du compte administratif d'une région relatif aux interventions économiques. N'ont pas pu être relevées les aides à la culture destinées spécifiquement au milieu rural.
3/ Les données ont été relevées pour 4 années (92-94-95-96) afin de suivre l'évolution des dépenses.
Trois étapes ont été nécessaires à la mise en œuvre de cette méthodologie. Dans un premier temps, a été exploité le compte administratif de la région. Cependant, ce document ne fournit que des données très agrégées. Il a donc été nécessaire dans un second temps de prendre contact avec les responsables des différents domaines concernés par le «rural » (tourisme, aides aux entreprises, développement agricole et rural). Plusieurs entretiens avec ces personnes ont permis d'obtenir des listings de l'ensemble des paiements des aides étudiées relatifs à la période d'enquête. Enfin, l'exploitation de ces fichiers ayant été faite, une dernière étape a consisté à faire valider par les services les montants relevés.

Trois principaux résultats ont pu être obtenus en termes de montant total des aides, de champ couvert et d'évolution des dépenses rurales de la région Rhône-Alpes (annexe 2).

En premier lieu, la Région Rhône-Alpes verse en moyenne 484 Millions de Francs par an pour le développement rural soit en moyenne près de 10 % du total des dépenses du Conseil

Régional. Ce chiffre est toutefois à relativiser compte tenu du champ couvert qui exclut, en particulier, le domaine de la culture. Il donne toutefois une indication relative de la part du budget rural dans le total des dépenses.

Les dépenses relevées recouvrent un champ d'interventions très large et des mesures très diverses. Sept domaines de la comptabilité régionale sont concernés par le développement rural en Rhône-Alpes :

- Affaires économiques et internationales (partie rurale) ;
- Urbanisme et habitat ;
- Agriculture et développement rural ;
- Espace naturel régional et environnement ;
- Enseignement secondaire ;
- Aménagement du territoire ;
- Tourisme.

On constate l'importance des actions agricoles mises en œuvre en particulier dans le cadre d'une part des interventions concernant l'hydraulique agricole et d'autre part des Programmes Intégrés de Développement Agricole (PIDA) inscrits dans les comptes sous l'intitulé « Valorisation des potentialités agricoles ». Ces dépenses sont à rapprocher du soutien aux lycées agricoles qui représente le deuxième poste d'intervention de la région en matière de développement rural (à relier avec le fait que la gestion des lycées relève de la compétence de la région).

Si les crédits totaux concernant les dépenses de développement rural en Rhône-Alpes sont globalement stables de 1992 à 1996 (malgré une baisse de la part relative de ces crédits par rapport aux dépenses totales de la région), des évolutions notoires sont toutefois à relever quand on examine précisément l'évolution des dépenses par domaine d'intervention. Les postes de dépenses en baisse sont essentiellement ceux concernant l'hydraulique (au profit de la politique de l'eau) et des équipements ruraux d'animation (au profit des contrats globaux de développement). Deux types d'interventions sont marqués par une croissance importante : les aides à l'environnement (financement des Parcs Naturels Régionaux) et celles aux entreprises. Ces évolutions semblent tendre vers un recentrage des dépenses rurales vers d'autres secteurs d'activité que l'agriculture, traditionnel moteur de développement des espaces ruraux. On observe ainsi des changements sur la cible des politiques rurales et sur les modalités d'intervention. Ceci se traduit à la fois par une prise en compte des demandes sociales (en matière d'environnement, en particulier) et une volonté de rationalisation des crédits ruraux sous forme de programmes (CGD, PIDA.), plutôt que sous forme d'interventions ponctuelles.

123 - Principal enseignement : une difficile généralisation

La méthode utilisée pour obtenir des données quantifiées permet certes d'obtenir un matériau fiable et objectif. Cependant, le principal enseignement tiré de cette étude exploratoire est sa difficile généralisation en raison de la lourdeur de l'exercice (temps d'étude important) et du coût correspondant. Pour la collecte des données, il s'avère en effet indispensable d'établir une collaboration étroite avec les services de la collectivité étudiée et de travailler sur place, ces conditions n'étant pas toujours réunies dans toutes les collectivités en France[3].

En conclusion de ces tentatives de quantification basées sur les documents budgétaires des collectivités locales, il s'avère indispensable, dans le cadre d'une étude réalisée en temps relativement limité, d'avoir recours à une démarche plus rapidement opérationnelle et qui

[3] A ce propos, d'autres tentatives dans des régions différentes ont échoué en raison de difficultés d'accès aux informations.

permette de réaliser un inventaire des principales mesures de développement rural à l'échelle des collectivités locales. Notre choix s'est porté sur l'exploitation du guide des aides.

13 – Le recours aux guides des aides

Comme notre inventaire vise à recenser la variété des initiatives publiques volontaristes adoptées en direction du rural nous avons privilégié l'analyse de mesures élémentaires recueillies dans les guides des aides des départements et des régions. Nous ne procéderons ici qu'à une présentation synthétique de notre démarche, les détails étant présentés en annexe 3.

131 - Un matériau riche

Les guides des aides édités par les départements et les régions contiennent une somme d'informations sur les modalités de l'action publique locale en faveur des différentes catégories d'espaces, d'activités ou de groupes sociaux. Ils recèlent également, de manière moins explicite, des indications sur les conceptions de l'organisation du territoire départemental ou régional, de la place qu'y occupent les espaces ruraux et des pistes privilégiées pour les accompagner dans leur développement. Les informations contenues dans ces guides ont pu être complétées, dans certains cas, par celles des rapports de prospective (essentiellement régionaux), des compte-rendus d'activité des services ou encore des documents de présentation du budget (annexe 3). Une fois qu'un nombre suffisant de ces guides d'aides a pu être collecté (l'objectif n'est pas ici l'exhaustivité, mais l'abord d'un nombre significatif de collectivités pour assurer une couverture satisfaisante des différentes situations nationales), l'enjeu principal de l'étude a été de les "faire parler", d'en extraire l'information pertinente pour comprendre les politiques concernées, avec une méthodologie suffisamment rigoureuse et constante pour garantir la qualité des résultats.

132 - Délimitation du champ de l'étude

Un parti pris heuristique a d'emblée été adopté. En effet, le rural n'est pas défini *a priori*[4]. A l'instar de la démarche qui a été adoptée pour l'inventaire des politiques nationales et européennes (Daucé, Le Bourlot, 2000), le repérage des politiques locales est effectué à partir de ce que les collectivités affichent et diffusent à leurs ressortissants, sans définition *a priori* de ce qui est rural ou de ce qui relèverait du développement rural. Nous faisons donc l'hypothèse suivante : comme l'objet "rural" est ambivalent et fortement lié aux représentations à la fois contingentes et évolutives des acteurs de différents niveaux, les images que, par l'intermédiaire de leurs politiques, les collectivités territoriales donnent de leurs propres espaces ruraux et des enjeux qui les traversent, participent à la construction collective de ce que recouvre le « rural ».

133 - Précision sur les termes employés

L'encadré 1 précise et récapitule les principaux termes utilisés tout au long de l'étude.

[4] Il existe cependant des définitions statistiques du monde rural. L'OCDE identifie les zones rurales en tant que communautés ayant une densité de population inférieure à 150 habitants au km^2. Elle distingue alors 3 types de régions selon le pourcentage de population qui vit dans les communautés rurales : (i) les régions essentiellement rurales (plus de 50 % de la population vit dans les communautés rurales) (ii) les zones relativement rurales (15 à 50 % de la population vit dans les communautés rurales) et (iii) les régions essentiellement urbaines (moins de 15 % de la population vit dans les communautés rurales). En France, l'INRA et l'INSEE, prenant en considération l'importance des zones périurbaines et les relations entre villes et campagnes (pour des raisons résidentielles, de travail …), sont amenés à définir des zones à dominante rurale (Schmitt et Perrier-Cornet, 1998).

Encadré 1
Glossaire des principaux concepts et termes utilisés dans l'étude

- Mesure

La mesure est l'unité élémentaire de notre inventaire, telle qu'elle est identifiée dans les guides des aides. Elle peut être définie comme une « unité de base de la gestion des programme constituée d'un ensemble de projets de même nature et disposant d'une allocation budgétaire précisément définie » (Commission Européenne, 1999).

- Programme

Nous entendons par programme un ensemble organisé de mesures correspondant à des ressources financières, organisationnelles et humaines mobilisées pour atteindre un objectif ou un ensemble d'objectifs dans un délai donné.

- Politique

Plus globalement, une politique est un « ensemble d'activités différentes (programmes, procédures, mesures, lois, règlements..) qui sont dirigées vers un même objectif général » (Commission Européenne, 1999). En l'occurrence la politique rurale est entendue ici comme un ensemble de programmes concourant au développement des espaces ruraux.

- Théorie de l'action

Au sens strict, la théorie de l'action désigne « l'hypothèse causale sur le problème à résoudre » (Trosa, 1992). Plus globalement, la théorie de l'action désigne un « ensemble d'hypothèses qui sont faites par les financeurs et les gestionnaires pour expliquer la façon dont l'intervention publique va produire des impacts et va atteindre son objectif global. La théorie de l'action est constituée des relations de cause à effet reliant les réalisations, les résultats et les impacts. La théorie de l'action est souvent implicite, au moins en partie » (Commission Européenne, 1999). C'est dans ce sens que le Conseil Scientifique de l'évaluation définit la théorie de l'action comme un « ensemble de conceptions et d'idées qui inspirent ses concepteurs et/ou ses acteurs quant à ses mécanismes, ses relations de causes à effets entre les mesures prises et leur impact social attendu » (CSE, 1996).

- Leviers d'action

On entend par « leviers d'action » les ressorts opérationnels de l'intervention publique qui sont mobilisés pour atteindre l'objectif visé, en référence aux mécanismes qui commandent l'état ou l'évolution des variables en question.

134 - Une exploitation systématique

Le contenu de tous les catalogues d'aides a été passé au crible d'une grille de dépouillement qui examine de nombreuses catégories d'information envisageables, depuis les plus apparentes (l'identification précise de la mesure, son origine institutionnelle, ses objectifs affichés, sa cible, ses modalités d'intervention, ses conditions d'attribution, son rapport aux autres programmes), jusqu'aux plus implicites nécessitant une part variable d'interprétation (les leviers d'action, les théories d'action sous-jacentes ainsi que le degré d'innovation et la territorialisation). L'ensemble de ces informations élémentaires alimente une base de données importante (1835 observations relatives à 38 départements et 9 régions) qui constitue l'un des produits de cette étude et qui a donné lieu à une double analyse : individuelle, chaque mesure étant vue comme une composante du tableau général de l'intervention locale, et ensuite selon un regroupement par catégories, pour tenter de discerner les logiques à l'œuvre dans ces formes multiples de l'action publique décentralisée.

L'exploitation systématique des guides des aides et des documents complémentaires a conduit à la construction d'une base de données sur Sphinx. L'intérêt d'une telle base de données réside essentiellement dans la possibilité qu'elle offre de mener une analyse au niveau global,

présentant un tableau large de ce qui se fait aujourd'hui à l'échelle des départements et des régions. Les limites sont triples : (i) la base recense l'offre des aides publiques désignées comme rurales et non la totalité des aides qui touchent le rural, (ii) la base présente les mesures telles qu'elles sont proposées et non selon leur réalisation, (iii) il s'agit d'une observation ponctuelle, sur l'année 2000, sans véritable prise en compte de l'histoire et de la dynamique d'évolution.

CHAPITRE II - ANALYSE DES MESURES INVENTORIEES

21 - Présentation générale des données collectées

La demande d'envoi d'information que nous avons adressée aux Conseils généraux et régionaux de la France métropolitaine nous a rendus destinataires de 38 guides des aides de départements et de 9 guides des aides de régions (cf. carte en annexe).

Tableau 5 : Liste des régions et des départements dont les guides des aides ont été exploités :

Régions

Alsace (R1)
Aquitaine (R2)*[5]
Auvergne (R3)
Bourgogne (R5)
Centre (R7)
Franche Comté (R10)
Limousin (R14)
Pays de la Loire (R18)
Rhône Alpes (R22)

Départements

Allier (03)	Ile et Vilaine (35)	Mayenne (53)
Hautes Alpes* (05)	Indre (36)	Nièvre (58)
Cantal (15)	Indre et Loire (37)	Puy de Dôme (63)
Cher (18)	Isère (38)	Bas Rhin (67)
Corrèze (19)	Jura (39)	Haut Rhin (68)
Côte d'Or (21)	Loir et Cher (41)	Haute Saône (70)
Côte d'Arm or (22)	Loire (42)	Saône et Loire* (71)
Creuse (23)	Haute Loire (43)	Savoie (73)
Dordogne (24)	Loire Atlantique (44)	Haute Savoie* (74)
Doubs (25)	Loiret (45)	Deux Sèvres* (79)
Drome (26)	Lot (46)	Tarn* (81)
Eure et Loire (28)	Lot et Garonne (47)	Yonne (89)
Finistère* (29)	Maine et Loire (49)	

Le traitement des 47 documents a nécessité une première phase d'examen approfondi de la présentation du cadre général des interventions et de la définition des conditions d'octroi des aides. Cet effort de discernement a permis d'isoler les aides qui composent la politique de développement rural de chacune des collectivités étudiées. Une mesure figurant dans l'un des guides a été considérée comme appartenant à la politique de développement rural si elle remplit l'une des trois conditions suivantes :

- l'objet de l'aide est explicitement défini comme rural (habitat rural, petit commerce rural, commune rurale, …) ;
- l'objet de l'aide peut être qualifié de rural par nos soins en raison de sa nature ou de sa localisation quasi exclusive dans les espaces ruraux (agriculture, forêt, rivière, chemins de randonnée, biens de nature, …) ;

* aucun guide des aides n'ayant été édité par le département ou la région, nous avons utilisé diverses sources qui nous ont été communiquées par les collectivités (règlements d'intervention, budgets ou comptes administratifs, rapports d'activité), mais l'information reste incomplète et ne pourra donner lieu à toutes les analyses.

- l'objet de l'aide se rencontre partout mais c'est en termes d'éligibilité que le rural est spécifié, soit pour ouvrir droit aux aides, soit pour donner lieu à une modulation de leur montant (artisanat en zone 5b, communes de moins de 500 habitants, …).

Sur l'ensemble des 4380 mesures que comportent les guides analysés (soit environ 93 mesures en moyenne par collectivité), 1835 ont été classées en mesures de développement rural, soit une proportion de 42 % - il faut noter en parallèle que seules 65 mesures apparaissent dédiées spécifiquement aux zones urbaines.

Tableau 6 : Dénombrement des mesures relevées dans les guides des aides selon leur destination

Dans les Régions

	total	Moyenne	n le plus faible	n le plus élevé
total mesures repérées	875	125	95 (R5)	153 (R14)
mesures spécifiques rurales	350	41	20 (R20)	56 (R2)
mesures spécifiques urbaines	10	2	1	3 (R14)
mesures génériques non spécifiques	515	83	54 (R5)	99 (R14)

Dans les Départements *

	total	moyenne	n le plus faible	n le plus élevé
total mesures repérées	3505	100	41 (79)	188 (38)
mesures spécifiques rurales	1485	39	19 (23)	77 (26)
mesures spécifiques urbaines	55	2	0	10 (41)
mesures génériques non spécifiques	1965	60	16 (58)	119 (38)

* sauf 05,79,29,74,81,71 pour lesquels le guide des aides n'est pas disponible au moment de l'étude

Source : Guides des aides départementales et régionales

Dans tous les cas étudiés, les mesures "rurales" occupent une place significative dans le guide des aides (au moins 20 mesures), ce qui permet effectivement de constituer une base de données utile à l'examen des politiques actuelles de développement rural. Les différentes situations sont cependant différentes au sein des régions (de 20 à 56 mesures) et plus encore entre départements (de 19 à 77 mesures). Ces décomptes globaux donnent une mesure d'ensemble du degré de prise en compte des questions rurales de manière spécifique, ils ne préjugent pas de l'effort total consenti aux espaces concernés.

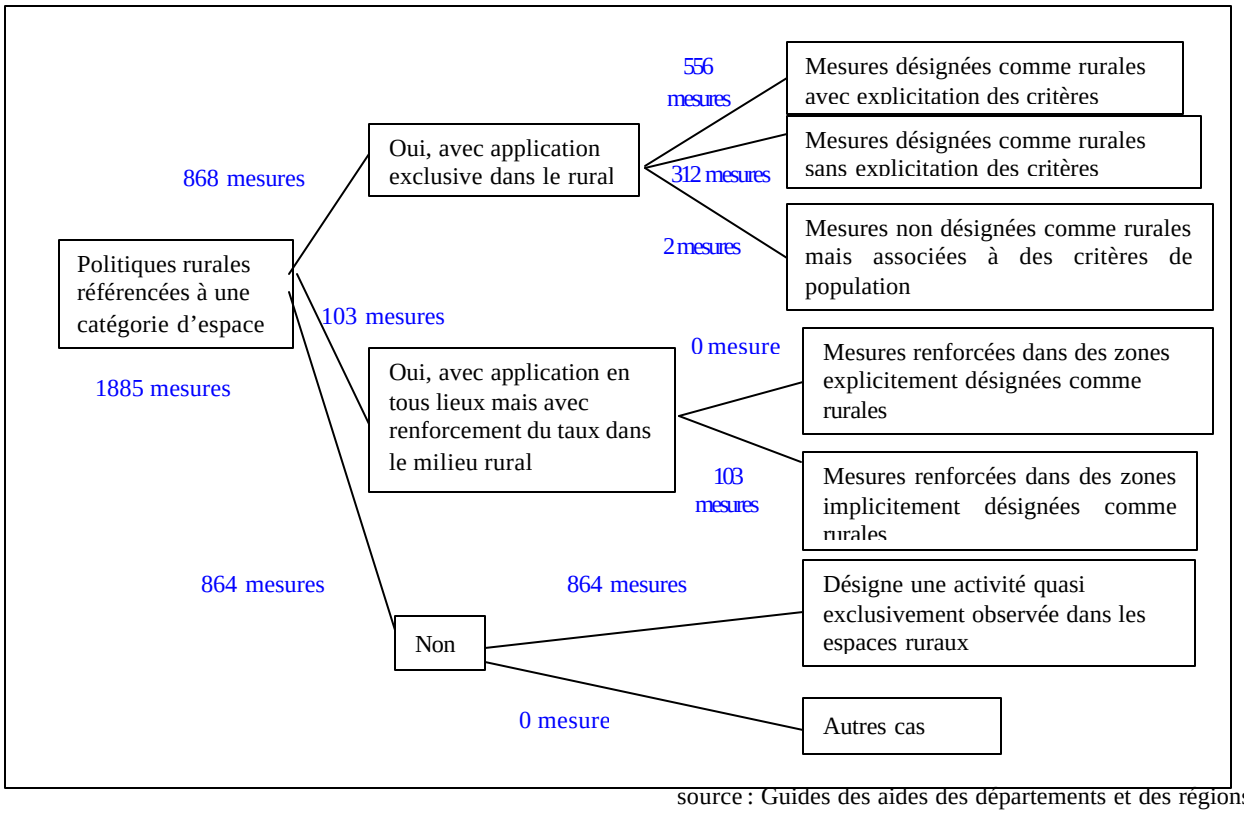
22 - La conception du rural qui ressort des guides des aides

Lors de l'enregistrement de chacune des mesures sélectionnées, la fiche de renseignement prévoyait de noter la raison de cette sélection, c'est-à-dire si la mesure est considérée rurale par énoncé (le caractère rural est explicite dans le document) ou par nature (nous relions l'objet à une localisation rurale), et si l'aire d'application de la mesure ou des conditions particulières encadrent l'éligibilité ou le montant de l'aide publique. L'ensemble de ces informations permet de dresser le portrait de la conception du rural qui est véhiculée par les guides des aides.

211 - Répartition des mesures selon le champ du rural pris en compte

Sur un nombre total de 1835 mesures répertoriées, 971 sont explicitement rurales (référencées à une catégorie d'espace) et 864 sont classées "rurales par nature", c'est-à-dire que l'objet visé peut être considéré comme un objet spécifique associé à différents types d'activités et à certains types de représentations (agriculture, forêt, environnement -mesures liées à l'entretien des cours d'eau, aux réserves naturelles…).

Schéma 1 : Dénombrement des mesures de l'inventaire selon le type de rural



source : Guides des aides des départements et des régions

Parmi les mesures qui sont explicitement rurales :

- 868 ont un champ d'application exclusivement rural (dont 556 mesures sont liées à différents critères : seuil de population, niveau d'imposition, participation à l'inter-communalité, appartenance à un zonage pré existant et 312 mesures explicitement rurales sans que l'espace d'intervention fasse l'objet d'explicitations plus précises),
- 103 s'appliquent à tout lieu mais avec un taux renforcé en milieu rural. Ces mesures renforcées dans le milieu rural sont implicitement rurales : le terme rural n'apparaît pas dans l'intitulé de la mesure.

212 - Principaux critères de définition ou de délimitation du rural

a - Effectif du seuil de population

Les mesures pour lesquelles un seuil de population est mentionné représentent un peu moins de 1/5 de l'ensemble des mesures, mais c'est le critère qui est le plus souvent mobilisé par les collectivités territoriales pour définir le rural (335 fois pour un total de mesures avec explicitation de critères de ruralité de 556, soit dans près de 2 cas sur 3).

Tableau 7 : Fréquence de citation des seuils de population dans la définition du rural

Seuil en nombre d'hab.	15000	**10000**	9000	8000	7500	7000	6000	**5000**	4500	4000	3999	3500	3000	2500	**2000**	1700	1500	1200	1000	550	500	400	350	250
citations	1	**95**	1	7	4	3	2	**79**	3	4	2	7	22	9	**68**	1	5	1	10	1	6	1	3	1

source : Guides des aides des départements et des régions

La répartition des valeurs mentionnées dans les guides des aides laisse globalement sceptique sur la signification des seuils de population proposés, en raison de leur variété qui laisse plus supposer une adaptation aux contextes locaux qu'une théorie d'action mûrement réfléchie. Dans le même sens, l'examen des guides révèle de nombreux cas dans lesquels le rural est délimité par exclusion des communes les plus grandes du département. Toutefois, les résultats en termes de fréquences laissent entrevoir des conceptions distinctes. Les trois seuils qui sont fréquemment cités regroupent 72 % des réponses : 10 000 habitants (95 cas sur 335, soit 28 %), 5000 habitants (79 cas soit 24 %) et 2000 habitants (68 cas soit 20 %) ; viennent ensuite deux seuils modérément cités : 3000 habitants (7 % des cas) et 1000 habitants (3%).

La référence aux 2000 habitants est classique dans l'univers administratif français pour discerner les communes rurales des communes urbaines[6] ; le partage reste d'ailleurs d'une réelle validité puisque 85 % des communes françaises sont aujourd'hui rurales d'après ce critère et que les résultats de l'Inventaire communal confirment l'existence d'une réalité d'implantation des équipements et d'organisation des bassins de proximité particulières aux communes de cette strate de population, qui correspond grosso modo au chef lieu de canton. La prise en compte d'un seuil à 5000 habitants peut être rattachée à une autre vision du rural, formalisée par l'INSEE en 1997 dans le zonage en aires urbaines (ZAU). Il s'agit cette fois d'une représentation fondée sur l'effet structurant des emplois dont le regroupement permet de définir les pôles urbains (unités urbaines offrant au moins 5000 emplois) mais aussi les pôles ruraux (communes offrant au moins 2000 emplois, ce qui correspond en moyenne à une population de 5000 habitants) dans la nomenclature proposée par l'INRA (cf. Les campagnes et leurs villes). Les observations portées sur les pôles ruraux au niveau national relèvent effectivement un effet de micro-polarisation important pour l'économie locale à partir de cette taille. Les équipements attachés à cette classe de communes, dénommés "équipements intermédiaires[7]" dans les exploitations de l'Inventaire communal de 1998, définissent des bourgs-centres qui structurent les bassins de vie. Enfin, pour ce qui concerne le seuil de 10 000 habitants, qui ne correspond pas directement à une représentation usuelle du rural, on peut le rattacher aux pôles urbains, ou tout au moins à la frange la moins peuplée des communes de cette catégorie qui regroupent un grand nombre d'emplois et un certain nombre de services et équipements des centres urbains ; il s'agit en fait, concrètement, des chefs lieux d'arrondissement.

L'usage qui est fait de ces seuils de population est double : ils permettent à la collectivité d'effectuer la partition rural/urbain à partir de laquelle sont ouverts les droits aux aides dites de développement rural (en faveur du commerce rural, de la petite hôtellerie rurale ou des communes rurales, par exemple) ou bien ils servent à établir des strates selon lesquelles les aides seront modulées (cette fonction est très présente dans le domaine des équipements ruraux, cf. §222). Sur ce deuxième usage, les effectifs de population sont fréquemment combinés avec d'autres critères qui reflètent la "richesse" de la commune (à partir du potentiel fiscal), voire de son effort propre d'investissement (à partir de l'indice d'effort fiscal).

b - Zonage des mesures

La deuxième manière qui est utilisée par les collectivités territoriales pour définir le rural qui sera aidé est la référence à un zonage déjà existant ou à une classification établie par ailleurs (Plus beaux villages de France ou périmètre d'une AOC). On en relève mention dans 167 mesures sur les 556 qui sont concernées, soit 30%. Les nomenclatures ou critères référés ne renvoient pas à une conception univoque du rural en question, ils peuvent être attachés aux

[6] Le seuil de 2000 habitants, utilisé depuis 1856, a été institué par l'INSEE en référence pour la production des données statistiques à partir du recensement de la population de 1954. Sont classées rurales les communes qui n'appartiennent pas à une unité urbaine, c'est-à-dire qui ne font pas partie d'un ensemble d'habitations tel qu'aucune ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres et qui comporte au moins 2000 habitants.

[7] Equipements intermédiaires : collège, caisse d'épargne, supermarché, magasin de vêtements, de meubles, …, gendarmerie, pompiers, perception, notaire, dentiste, vétérinaire, …, maison de retraite.

caractéristiques des espaces à aider ou aux formes d'organisation par lesquelles doit passer l'intervention publique (cf. tableau ci-dessous pour les dénombrements).

- Référence à des zonages de fragilité

Dans le premier cas, les collectivités territoriales font usage d'indicateurs de fragilité qui peuvent être simples et produits par leurs services, comme le potentiel fiscal global par commune ou par habitant, mais le plus souvent elles reprennent les zonages "de synthèse" qui ont été précédemment élaborés par d'autres institutions (l'Etat et l'Union européenne en l'occurrence). Il s'agit des espaces désignés en raison de fragilités structurelles et délimités selon des indicateurs portant sur le PIB par habitant, l'évolution de l'emploi ou de la population : les zones des interventions structurelles européennes (objectif 5b pour la partie spécifique au rural), les zones prioritaires en France (Territoires ruraux de développement prioritaire, Zones de revitalisation rurale[8]). L'appartenance à l'un de ces découpages atteste d'un faible niveau de développement, tout au moins pour ce que les pouvoirs publics d'échelon supérieur peuvent apprécier des situations locales, et ouvre droit à un ensemble d'aides accordées par l'Union européenne (aides des différents fonds structurels attribuées dans le cadre des Programmes de développement des zones rurales ou des Initiatives LEADER) et l'Etat (allégements fiscaux et sociaux, Contrats de plan Etat-régions), et par les régions qui joignent leurs moyens d'intervention aux moyens de l'Etat et de l'Europe dans les dispositifs contractuels. Cette référence aux zonages de fragilité est renforcée, dans les collectivités concernées, par la prise en compte des zones de montagne et de piémont.

Dans quelques cas (20 mesures, soit 12% des mesures référées à un zonage), les périmètres d'action sont définis selon des caractéristiques du milieu naturel ou selon une aire de protection déjà délimitée dans le domaine de l'environnement (ZNIEFF, réserve naturelle, inventaire régional des paysages, etc.). Si cette dimension est certainement nouvelle dans l'approche des espaces ruraux par les collectivités territoriales, force est de constater qu'elle demeure, à ce jour, très marginale.

- Référence à des périmètres d'action

Selon une autre perspective, les critères préétablis qui sont repris par les départements ou les régions dans leur désignation du rural peuvent se rapporter à des faits d'organisation plus que de situation. Il s'agit là aussi d'une perspective relativement novatrice dans la façon de considérer l'objet de l'aide publique, sans critère de fragilité ou de handicap à compenser, mais au contraire en mettant l'accent sur des démarches positives engagées par des acteurs locaux. Les cas les plus emblématiques sont ceux des dispositifs d'Appellation d'origine contrôlée pour ce qui concerne les agents privés, des périmètres de Communauté de commune ou de Parc naturel régional[9] pour les acteurs publics. Le rural aidé est alors inscrit dans de tels périmètres d'action et le coup de pouce qui accompagne ce signal est destiné à amplifier l'impact de la démarche dans son territoire. De manière plus indirecte, on peut aussi relever l'existence de mentions qui se rattachent à des opérations collectives, même si elles sont moins strictement territorialisées : les gîtes ruraux ou les produits régionaux reposent sur des organisations déjà en place à partir desquelles les actions de développement prennent toute leur ampleur.

[8] Ces zonages ont pour symétriques ceux du milieu urbain qui prennent la forme de Zones urbaines sensibles et de Zones de redynamisation urbaine.

[9] Les PNR constituent à la fois des périmètres d'action sur lesquels les collectivités territoriales s'engagent pour promouvoir un développement adapté aux ressources locales, mais également des périmètres de protection de certaines de ces ressources. C'est ici la première fonction qui est privilégiée.

• Zonages et domaines d'intervention

Ces différentes références à des zonages empruntés à d'autres institutions ou catégories d'action sont associées de manières très différentes aux domaines sur lesquels les départements ou les régions veulent agir.

Tableau 8 : Type de zonage par domaine d'intervention (en nombre de mesures "rurales" relevées dans les guides des aides)

zonage / domaine	montagne	5b	autres zones rurales défav.	politique de dévelop. territorial	zonage environ-nemental	autre zonage	TOTAL
agriculture	16	2	2	2	5	13	40
environnement	2	1	0	6	14	8	31
forêt	1	0	1	0	1	1	4
tourisme	8	9	1	2	0	6	26
artis., com. et ind.	5	5	6	1	0	11	28
autres services	1	0	1	0	0	0	2
formation	0	0	0	0	0	0	0
social et santé	0	6	0	0	0	1	7
scolaire	1	0	0	0	0	0	1
équipement	8	5	1	0	0	4	18
cult. et patrim.	0	0	0	0	0	1	1
autre	0	3	1	1	0	4	9
TOTAL	42	31	13	12	20	49	167

source : Guides des aides des départements et des régions

L'agriculture d'un côté, les zones de montagne de l'autre, constituent les deux principaux sous-ensembles qui marquent la répartition des références de zonage selon les domaines d'action. Cette distribution bipolaire représente bien l'une des caractéristiques générales de l'usage de périmètres d'intervention pour le développement rural telle qu'il ressort de cet inventaire : le soutien aux secteurs d'activité traditionnels en raison de handicaps particuliers qu'ils ont à surmonter et qui sont liés, du moins le suppose-t-on, à leur localisation. En même temps, les aides économiques habituelles, du type de l'aide à la création d'entreprise, d'aides à l'immobilier d'entreprise, ou d'aides au conseil, ne sont pas déclinées pour moduler l'effort public en fonction de l'implantation des unités de production. Tout se passe comme si les départements et les régions visaient à conforter les activités traditionnelles en place dans les espaces ruraux, sans chercher à y attirer de nouveaux établissements qui pourraient faire défaut à d'autres zones. Il faut aussi souligner, d'un point de vue sans doute plus dynamique, l'apparition de citations qui concernent des domaines d'action comme l'environnement ou des zonages environnementaux en laissant supposer d'associations à venir plus fréquentes entre espaces "naturels" et "ruraux".

Les critères invoqués dans les guides des aides pour distinguer les interventions "rurales", essentiellement des seuils de population et des zonages de fragilité, ne permettent pas de reconstruire les conceptions de la ruralité qui prévalent en amont de l'élaboration des mesures de développement rural. Ils apportent un premier éclairage sur les catégories de présupposés ou sur les stratégies à partir desquelles les autorités locales posent leurs politiques. La compensation de fragilités particulières aux espaces de faible densité semble ainsi constituer la référence principale, compte tenu de ce que l'on peut entrevoir à ce premier niveau d'examen, mais l'on distingue aussi des prémisses sur lesquelles peut se fonder une démarche pensée en termes de structuration des territoires, à partir des bourgs centres ou des organisations d'acteurs.

23 - Les domaines d'intervention

231 - Vision d'ensemble au regard des compétences des régions et des départements

a - Bref rappel du contexte juridique de l'intervention locale

L'intervention économique et sociale des collectivités locales est régie par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983. C'est, en effet, dans ce cadre que l'État français transfère aux Régions et aux Départements une partie de ses compétences. Ce transfert s'opère par blocs ou domaines de compétences (cf. tableau en annexe). L'attribution des compétences aux collectivités locales reste juridiquement assez floue. Néanmoins, il en ressort que les Départements jouent un rôle important en matière d'équipement rural, de politique sociale et de santé, alors que les principales compétences allouées aux Régions concernent l'intervention économique, la planification régionale, l'aménagement du territoire et la formation. La collectivité régionale apparaît, dès lors, comme une instance de coordination et de programmation du développement alors que la collectivité départementale assure surtout un rôle de gestion et a pu apparaître comme « le parent pauvre du processus de planification régionale » (Berriet-Solliec, 1999). Alors que le département avait une légitimité historique d'intervention dans les espaces ruraux, il s'est vu quelque peu « détrôné » par un nouvel acteur politique, détenteur du pouvoir de planification régionale et responsable de la négociation des contrats de plan avec l'Etat. Il n'existe en principe aucun lien hiérarchique entre département et région mais la possibilité donnée aux régions de verser des aides directes et de gérer le contrat de plan leur confère une sorte d'ascendant sur le département qui perd l'initiative de certaines formes de développement et se voit contraint à une nécessaire coordination avec les conseils régionaux. En outre, le renforcement de l'intercommunalité et l'existence d'entités de taille plus grande et disposant de davantage de moyens ont contribué à déstabiliser le rôle fédérateur des départements dont une des missions essentielles portait sur le soutien aux communes (Mauroy, 2001).

B - L'exercice des compétences en milieu rural

Le premier mode de classement des actions de développement rural est celui qui les réfère aux compétences des collectivités concernées (cf. tableau infra). La lecture de ce tableau permet alors d'analyser (i) le rapport à l'exécution des compétences, (ii) les champs non couverts par l'inventaire tel qu'il est conduit dans cette étude, enfin (iii) les zones de concurrence entre départements et régions.

(i) Le tableau repère, en premier lieu, les mesures rurales relevées dans l'inventaire (mises à part les mesures en italiques) au regard du «respect de la règle », depuis le respect des compétences réglementaires *stricto sensu* (mesures surlignées en couleur) jusqu'à l'affirmation d'une démarche volontariste d'intervention en faveur de certains secteurs ciblés, en passant par une conception élargie des compétences (ex: environnement et aménagement du territoire). En effet, comme indiqué dans la partie 1, les interventions des collectivités locales sont d'abord posées sur le plan réglementaire (même si cela n'est fait que de façon floue), où chacune peut être supposée remplir entièrement ses obligations et exercer pleinement ses prérogatives, avant de viser des objectifs plus généraux et plus transversaux selon des finalités de développement régional;

Tableau 9 : Répartition des groupes de mesures et exemples par grands domaines d'intervention selon les compétences des collectivités territoriales

Economique	Social	Equipement – Services	Environnem. & aménag. du territoire	Culture	Formation
1. Politique de soutien aux PME et artisanat industriel • aides indirectes et aides directes complémentaires • aides spécifiques : PRCE, PRE, POA, … **2. Politique touristique** • hôtellerie rurale • gîtes … **3. Politique en faveur de l'artisanat et du commerce** • ORAC, ATRA … **4. Politique agricole et maritime** • hydraulique agricole • aménagements fonciers • soutien aux filières agricoles • aides jeunes agriculteurs • animation agricole • conseil et prévoyance • prophylaxie • agro-environnement • cultures marines	**6. Politique du logement** • *création logements sociaux* • rénovation de l'habitat • développement de logements locatifs ***7. Aides sociales (RMI…) et santé***	8. Politique d'équipement rural • hydraulique • voirie • électrification • assainissement • alimentation en eau potable **9. Services de proximité** • petits commerces • *transport de proximité* 10. Gestion des ports • de pêche et de commerce • fluviaux , canaux	•**11. Gestion de l'eau** **12. Politique de gestion des sites naturels sensibles** • DFCI • lutte contre l'érosion • conservatoire des sites **13. Politique paysagère** • enfouissement des lignes • haies … **14. Politique d'aménagement du territoire** • appui à la création de pays •. Gestion des PNR •.soutien aux communes •.appui à la création de chartes intercommunales	**14. Préservation du patrimoine** **15. Animation culturelle** • manifestations culturelles • bibliothèques • écoles de musique	**16. Formation initiale** • *Collèges* • *Lycées* 17. APPRENTISSAGE ET FORMATION PROFESSIONNELLE
5. Politique forestière • plantations • exploitation, …					

bleu: compétences du département, mauve : compétences de la région, vert, compétences des deux collectivités, *italique* : compétences non repérées dans le guide des aides comme « rural »

(ii) Ce classement permet, en second lieu, de mettre en évidence les actions des collectivités qui ne sont pas prises en compte (en italique dans le tableau) par l'inventaire tel qu'il est conduit dans cette étude, dès lors qu'elles sont structurellement incorporées dans leur fonctionnement ordinaire (sous forme de régies ou de structures annexes telles les laboratoires d'analyses, de conventions, …), qu'elles ne sont pas (ou peu) précisées dans les guides des aides ou encore qu'elles n'apparaissent pas spécifiquement comme rurales (mesures sociales, actions en faveur de la santé, de l'habitat ou du transport).

(iii) Enfin, il est possible de repérer les domaines où les deux niveaux d'intervention, régional et départemental, se trouvent en compétition, ce qui peut entraîner des contradictions ou des phénomènes de surenchères, s'il n'y a pas concertation. C'est le cas des aides culturelles ou des aides aux entreprises (même si dans ce cas, les modalités d'intervention sous formes d'aides directes ou indirectes sont différentes), du soutien aux chartes intercommunales (relevant à la fois du soutien départemental aux communes et du soutien régional à la structuration des territoires) mais aussi des aides aux travaux d'infrastructure qui peuvent relever des travaux d'aménagement rural (de la compétence du département) ou du développement économique (de la compétence globale de la région).

Tableau 10 : Répartition des mesures des départements et des régions par domaine d'intervention

Domaine d'intervention	Régions		Départements	
	N	%	N	%
PME et artisanat industriel	21	5,5	37	2,5
Tourisme	32	8	191	12,9
Artisanat et commerce	23	6	43	3
Services de proximité	4	1	7	0,5
Transport	1	0,2	16	1
Agriculture (soutien aux filières, JA, AE…)	155	40	367	24,5
Agriculture (hydraulique, fonciers, prophylaxie)	10	2,5	180	12
Forêt	30	8	40	3
Social	14	3,5	40	3
Equipement rural	15	4	257	17
Dont électrification	*0*	*0*	*20*	*1,5*
Dont assainissement	*2*	*0,5*	*45*	*3*
Dont alimentation eau potable	*0*	*0*	*36*	*2,5*
Dont voirie	*0*	*0*	*41*	*3*
Environnement et paysage	35	9	160	11
Aménagement du territoire	26	7	23	1,5
Culture	4	1	52	3,5
Patrimoine	8	2	43	3
Formation initiale	2	0,5	25	1,5
Formation professionnelle	6	1,5	0	0
Autre	3	0,5	10	0.5
Total	388		1494	

Source : guide des interventions des Départements et des Régions

Compétence du département, compétence de la région, compétence des deux collectivités.

La quantification de ces mesures au regard des catégories d'interventions repérées met en évidence l'importance de domaines de compétence explicite (équipement à hauteur de 15% du total des mesures), peu explicite (l'agriculture : 31%), voire non explicite (environnement (18%), tourisme (12%)). Ces premiers résultats sont bien sûr incomplets, compte tenu du fait qu'on raisonne sur un nombre de mesures qui ne reflète exactement l'ampleur des interventions menées. Ils permettent toutefois de donner un premier aperçu des principaux domaines d'intervention.

Nous présentons en détail quatre domaines sur lesquels les mesures répertoriées se répartissent de façon prépondérante : l'équipement rural, l'agriculture, le tourisme et l'environnement.

232- Analyse des mesures dans le domaine de l'équipement rural

Le domaine de l'équipement rural est centré sur la réalisation d'infrastructures qui concernent les services publics locaux, à destination principale des populations (électricité, eau, …). On se situe ici sur des actions qui correspondent essentiellement aux compétences des communes qui ont à la fois des obligations précises, dans le cadre de la gestion des "affaires communales", et des moyens réglementaires et financiers pour les assurer, lesquels proviennent de ressources propres et de transferts publics. Les départements ont également des compétences sur ce domaine de l'équipement rural, spécialement pour ce qui touche à la mise en place de réseaux du type de l'assainissement et du traitement des déchets. Ils forment avec les communes et leurs groupements le couple d'acteurs essentiel sur ce plan.

a - Caractéristiques générales des mesures répertoriées

Ce sont environ 300 mesures qui relèvent du domaine de l'équipement rural, soit près de une sur 6, sachant que les départements en font un usage particulièrement appuyé (une mesure sur 5) et que les régions enquêtées s'en désintéressent relativement (une mesure sur 25), conformément à ce à quoi on peut s'attendre en fonction de la répartition des compétences. Parmi les départements, il existe de fortes variations (de 2 à 20 mesures) qui tiennent soit au fait que les actions d'équipement ne sont pas spécifiées pour le rural, soit à l'existence de dispositifs qui regroupent les diverses mesures du domaine sous une forme d'intervention unifiée. Pour illustrer ce cas de figure, on peut citer le cas du département de la Nièvre qui a reconfiguré son système d'intervention à partir d'un outil central, le Fonds d'aide au développement local (FADEL), qui vient en appui aux projets locaux répartis en 4 domaines : le développement économique, l'habitat, l'environnement et l'espace rural, l'aménagement.

Les mesures concrètes relevées dans les guides des départements que nous avons inscrites dans ce domaine ne concernent pas l'aménagement foncier et agricole (placé dans le domaine agricole), mais l'ensemble des actions traditionnelles d'équipement rural : électrification rurale, mise en place et gestion de réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement, voirie communale et sécurité routière, aménagement de villages et entretien du patrimoine municipal. Un certain nombre de mesures étendent le domaine d'action à l'amont et à l'aval des opérations d'équipement proprement dites, de la préservation de la ressource en eau à la réhabilitation de "points noirs paysagers". En revanche, les mesures qui concernent les équipements sanitaires et sociaux, les équipements sportifs et culturels, les équipements liés directement au développement économique, sont quasiment absentes de ce relevé car elles ne sont pas spécifiées pour le rural. Par ailleurs, il faut noter une orientation assez différente pour les régions, qui œuvrent ici en dehors de leur champ de compétences[10], dans le sens de l'aide à des actions structurantes de type "bourg centre" et "ville d'appui".

Du point de vue géographique, les départements qui orientent une très grande part de leurs mesures sur l'équipement (plus du quart) sont répartis sur l'ensemble de l'espace d'enquête (Indre, Dordogne, Ille & Vilaine, Maine & Loire, Allier, Drôme, Tarn, Jura, Haute-Loire, Loiret, Deux-Sèvres). Ils ne présentent pas de points communs du point de vue du mode d'occupation

[10] Inversement, certains départements étendent leurs interventions sur les équipements au-delà de leur sphère de compétences, en particulier dans le domaine de l'éducation en accordant des aides pour l'aménagement ou la construction de classes maternelles ou élémentaires, justifiées par le caractère prioritaire de la formation pour le devenir des zones rurales et en s'appuyant sur la promotion de réalisations intercommunales.

de l'espace si l'on en juge à partir d'indicateurs simples de répartition de la population entre les aires d'attraction urbaine et les espaces à dominante rurale.

b - Modalités d'intervention des collectivités dans le domaine de l'équipement

Les caractéristiques de ce domaine, liées aux équipements et services publics, orientent la quasi totalité des actions sur des objectifs de satisfaction des besoins des populations locales (dans 9 cas sur 10) en ciblant des maîtrises d'œuvre communales (les communes et leurs groupements sont identifiés comme bénéficiaires des aides dans plus de 8 cas sur 10). Concrètement, il s'agit de subventions accordées à l'occasion de dépenses d'investissement qui sont consacrées le plus souvent aux réseaux, à leur extension, à leur entretien ou mise en conformité avec de nouvelles normes ou outils de planification.

Les aides sont rarement différenciées en fonction de zonages particuliers (quelques cas en zone 5b ou en zone montagne, pour les équipements de déneigement), mais elles sont le plus souvent modulées selon la tranche de taille de la commune. Ainsi, la capacité financière des communes est-elle souvent prise en compte (taux de subvention majoré en dessous de 2000 habitants pour les aides aux décharges, par exemple) mais aussi le rapport technique entre les tranches de population à desservir et les seuils d'investissement nécessaire selon la capacité de l'équipement à prévoir (ex. déchetteries : aide possible pour 4 modules lorsque la population est inférieure à 5000 habitants, 8 au dessus de ce seuil). Les sommes qui sont en jeu et les imbrications de compétences rendent un certain nombre de ces opérations à financements multiples, en associant tout spécialement les Agences de l'eau aux départements et aux communes, et en profitant des divers mécanismes de redistribution qui viennent abonder les financements des gros investissements (dotation annuelle accordée par le fonds d'amortissement des charges d'électrification ou par le FNDAE).

L'exemple des actions réalisées par le département du Loir et Cher en 1999 pour l'adduction d'eau potable et l'assainissement rend compte de ce type de montage financier. Dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement réalisées par le conseil général en 1999, soit 870 MF, ces actions comptent pour un montant de 43,75 MF dont 37,6 à destination des communes rurales (soit 86%).

Tableau 11 : Dépenses en faveur des réseaux d'adduction d'eau potable et d'assainissement dans le département du Loir et Cher (réalisées en 1999, en millions de francs)

Destination / Financement	Adduction d'eau potable		Assainissement		Total
	Communes urbaines	Communes rurales	Communes urbaines	Communes rurales	Toutes communes
Conseil général	2,62	9,96	3,55	27,62	43,75
Agence de l'eau	0,12	3,71	0,75	15,18	19,77
FNDAE	/	3,28	/	2,0	5,28
TOTAL	2,77	16,95	4,3	44,88	68,8

Source : Rapport Etat du Département 1999, conseil général du Loir et Cher, juin 2000

L'ensemble des aides transitant par le département du Loir et Cher qui sont parvenues aux communes et à leurs groupements pour mener à bien leurs opérations d'équipement dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement s'élève à 68,875 MF, dont plus du tiers fourni par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et le FNDAE. Les communes rurales sont les principales bénéficiaires de cet effort public d'investissement (les communes "urbaines" sont nommément désignées et une majoration de 10 points de taux de subvention est accordée aux communes de moins de 1000 habitants).

c - Leviers d'action

Le rapport des mesures d'équipement rural avec les leviers d'action passe par la valorisation des ressources fixes et l'augmentation de l'attractivité des zones rurales, spécialement pour satisfaire les populations résidentes et en attirer de nouvelles.

Tableau 12 : Répartition des mesures d'équipement rural des départements et régions selon les leviers d'action (en nombre de mesures "rurales relevées dans les guides des aides)

	Région		Département		Total	
	Nb. cit.	Fréq.	Nb. cit.	Fréq.	Nb. cit.	Fréq.
valorisation des ressources fixes	9	56,3%	177	63,7%	186	56,2%
dynamique entrepreneuriale	1	6,3%	3	1,1%	4	1,2%
mouvement de population, attractivité	9	56,3%	116	41,7%	125	37,7%
autre	1	6,3%	15	5,4%	16	4,8%
Nombre total d'observations	20		311		331	

Source : Guides des aides des départements et des régions.

La gestion de ce domaine de compétences permet au conseil général d'intervenir sur un ensemble d'équipements de proximité qui touchent de près la conduite des affaires communales et la vie quotidienne des habitants des zones rurales. Il tend à remplir cette fonction plus en cherchant à poser des critères objectifs de répartition des aides -en étant contraint par de multiples règlements qui touchent à la voirie, à la gestion des eaux ou à la prévention des risques naturels-[11], qu'en cherchant des modalités d'application originales ou innovantes.

d - Innovation et territorialisation

Selon notre grille de classement des mesures en fonction de leur caractère plus ou moins innovant (cf. § 2.5), celles qui sont répertoriées dans le domaine de l'équipement sont les moins innovantes : quelques mesures seulement incorporent des éléments d'innovation liés à l'utilisation de nouvelles technologies ou à la valorisation de ressources inexploitées (par exemple pour la promotion des énergies renouvelables). Il faut cependant noter la présence d'un souci de prise en compte de la dimension environnementale et esthétique dans les opérations aidées, le plus souvent de façon incitative, en demandant par exemple de renseigner une rubrique "intégration esthétique" du projet dans le dossier de subvention (réseaux mais aussi panneaux de signalisation ou abribus).

En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures, l'innovation n'est pas non plus la caractéristique première des mesures d'aide à l'équipement rural : une dimension innovante n'est notée que pour 12 mesures qui associent à la réalisation de l'équipement une démarche de mise en réseau ou de promotion territoriale. Dans la plupart des cas, les modalités sont extrêmement codifiées, à partir de critères objectivés et de barèmes de référence[12], un peu à la manière de ce qui se passe au niveau national pour l'attribution de la dotation globale d'équipement (DGE). Il ne faut toutefois pas réduire les pratiques des conseils généraux à une mise en œuvre entièrement normalisée de compétences réglementaires, car des modalités d'application diverses et parfois relativement élaborées sont rencontrées. En restant sur le registre technique, on peut citer l'énoncé de critères composites qui permettent d'un côté la prise en compte d'effets de seuil pour le dimensionnement de l'équipement (centre de traitement de déchets ou d'eaux usées) avec

[11] Cf. Périmètres de protection des captages, Normes d'hygiène pour l'eau de consommation ou Schéma de protection des massifs (DFCI) avec mise aux normes des pistes et points d'eau.

[12] Cf. cette présentation des aides à la voirie communale relevée dans le guide d'un département de la région Rhône Alpes : "L'enveloppe fixée lors du budget primitif du département est répartie entre chaque canton bénéficiaire sous la forme d'une dotation cantonale correspondant au total des subventions théoriques calculées pour chaque commune bénéficiaire au prorata de la longueur de son réseau routier communal carrossable pondérée par le taux correspondant du barème indexé sur le barème de référence sur la base d'un coût unitaire de référence des travaux subventionnés".

des niveaux d'aides qui dépendent des tranches techniques de l'investissement, et en même temps de la capacité locale à supporter financièrement la réalisation de telles opérations (en prenant en compte le potentiel fiscal de la commune ou du groupement). De plus, on note aussi une recherche fréquente de modes de mise en cohérence ou au moins de coordination à l'échelle du département[13], voire avec les différents niveaux territoriaux concernés. Ainsi, la mise en place de dispositifs transversaux, de type Fonds d'équipement ou de développement, permet-elle d'ordonner des mesures disparates et de planifier les actions sur le moyen terme.

Enfin, la dimension territoriale est également peu présente dans ces mesures, sauf pour ce qui touche à l'utilisation de ressources localisées (l'eau tout spécialement). L'examen des modalités précises prévues pour la mise en œuvre des mesures laisse transparaître le plus souvent une conception du territoire centrée sur le canton. C'est l'espace légitime sur lequel est fondé le conseil général et l'affirmation de cette légitimité se retrouve dans la conduite concrète des actions : cette circonscription constitue fréquemment l'aire de gestion des mesures et le conseiller général en est l'homme orchestre. L'autre dimension territoriale qui ressort des guides des aides est celle des espaces pertinents pour chaque secteur d'action : l'eau potable, la voirie, l'assainissement, etc. On perçoit à ce propos autant l'influence des contraintes réglementaires de diverse nature qui encadrent les secteurs concernés que la recherche de périmètres d'action pertinents.

En résumé, le domaine de l'équipement rural correspond à un bloc de compétences dévolu au département et celui ci s'en acquitte d'abord de manière normalisée, en visant l'aménagement de son territoire selon une logique de planification à son échelle et de répartition des aides qui tend à prendre en compte et parfois à corriger les disparités spatiales. C'est sans doute l'un des vecteurs privilégié par lequel le conseil général instaure et entretient le lien avec les communes rurales, le plus souvent maîtres d'ouvrage des réalisations subventionnées, avec lesquelles il forme un "couple de partenaires privilégiés de l'aménagement du territoire" selon la présentation du guide de Côte d'Or. En raison des questions techniques et réglementaires qui sont en jeu mais aussi de la complexité des systèmes gérés, les mesures sont fréquemment intégrées dans des approches globales et coordonnées sur chacun des secteurs couverts. Toutefois, mis à part quelques situations innovantes que nous avons pu rencontrer (dans la Nièvre, la Drôme), les politiques dans lesquelles elles s'inscrivent ne semblent pas tendre vers la réalisation de systèmes de gestion cohérents en articulant les divers niveaux de l'action publique et les différentes dimensions du développement des territoires.

[13] Cf. plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, plan départemental d'insertion, charte départementale de l'environnement ou programme départemental d'assainissement.

233 - Analyse des mesures dans le domaine de l'agriculture

L'agriculture demeure un domaine d'intervention privilégié des départements et des régions qui développent des politiques volontaristes dans ce secteur. L'agriculture reste ainsi l'un des piliers historiques de l'économie des espaces ruraux et de l'intervention publique qui en vise le développement. Mais des évolutions sur les cibles de l'intervention et ses modalités s'opèrent à la marge des grands dispositifs d'accompagnement public visant la modernisation des exploitations agricoles.

a - Caractéristiques générales des mesures répertoriées

Le nombre de mesures agricoles repérées dans le guide des aides est important (690 mesures sur 1835 soit 38 % du total des mesures inventoriées) ; 539 des mesures relèvent des départements, 151 des régions.

Pour les régions, les mesures agricoles correspondent de façon prédominante à des aides à l'investissement et la modernisation des exploitations (1/3 des mesures agricoles régionales). Il s'agit d'aides à l'achat de matériel soit pour lutter contre les risques climatiques (gel, grêle) soit pour conforter le capital de production (matériel de traite, serres). Ce soutien à l'achat de matériel est souvent conçu comme une aide collective dont les bénéficiaires sont les CUMA. D'autres mesures concernent également la mise aux normes des bâtiments, l'aide à la restructuration du cheptel, ou encore le soutien à la diversification ou au développement de micro-filières (filière petits animaux, tabac blond).

Pour les départements, prédominent les mesures concernant l'aménagement rural (30% des mesures agricoles départementales). L'aménagement rural recouvre les travaux d'hydraulique agricole (assainissement, drainage, construction de barrages et retenues collinaires…) et les actions foncières soit sous des formes classiques (remembrement) ou plus souples (restructurations foncières, échanges amiables, etc.). Mais les départements interviennent également dans le domaine de la prophylaxie animale et la protection des cultures soit par le soutien aux groupements de défense sanitaire (GDS), soit par la mise en place de programme *ad hoc* (lutte contre le rat musqué, lutte contre la rage) ou par le financement des laboratoires vétérinaires (une compétence du conseil général depuis la décentralisation).

De façon générale, les mesures relatives à l'agriculture s'avèrent peu zonées (1), ciblées sur des productions locales ou des productions non soutenues (2) et destinées aux exploitations agricoles plutôt qu'aux organisations (3).

(1) Les mesures agricoles sont peu zonées (5% du total des aides agricoles). Elles le sont davantage dans les régions, le zonage correspondant au zonage de montagne. Il s'agit d'aides complémentaires à celles de l'Etat et de l'Union Européenne. Elles concernent les investissements en zones dites défavorisées, l'amélioration des conditions de travail ou les restructurations foncières en zone pastorale.

(2) Quand les mesures concernent le soutien à la production, il s'agit essentiellement d'aides aux produits peu soutenus par les Organisations communes de marché (fruits et légumes, viticulture, petit gibier, tabac ….) ou présentant un caractère local spécifique (cas du soutien aux AOC ou aux races locales [14]).

(3) Les mesures agricoles relevées (mises à part les aides aux infrastructures rurales qui présentent un caractère collectif) s'avèrent des aides individuelles aux particuliers (aide à

[14] Par exemple, le conseil général de Côte-d'Or met en place un programme spécifique de relance de l'élevage du cheval de l'Auxois, et la région Franche-Comté une relance du cheval comtois.

l'investissement, aux mises aux normes, à l'installation, à la diversification …) plutôt que des aides aux organisations professionnelles agricoles ou aux communes, par exemple.

b - Les modalités de l'intervention

• L'agriculture, objet d'intervention de sollicitudes diverses

L'Etat reste le principal partenaire dans la mise en œuvre des mesures agricoles. Celles-ci sont alors inscrites dans le contrat de plan Etat-Région. Il s'agit principalement des aides aux filières agricoles qui font l'objet de conventions avec les offices nationaux des produits.

L'agriculture représente un domaine sur lequel convergent parfois les sollicitudes de tous les échelons de l'intervention publique, de la commune à l'Union européenne. C'est le cas, par exemple des aides à l'installation[15] (cf. § 34), du soutien à l'agriculture biologique ou à l'accompagnement des mesures agri-environnementales, ou encore du financement des travaux d'hydraulique.

Tableau 13 : Répartition des financements pour les travaux d'hydraulique dans le Tarn-et-Garonne (1985-90)

	Etat	Europe	Agence de l'eau	Région	Département	Total
Réseaux d'irrigation	34,1 %	17,2%	/	3,4%	45,3%	100%
Retenues collinaires et grands barrages	35,2%	1,8%	13,5%	8,4%	41%	100%

Source : Délibérations de l'assemblée départementale du Tarn-et-Garonne

Il en résulte une interférence entre les interventions des départements et celle de la région au sein d'un territoire donné, ce qui peut se traduire par des cofinancements (cas des travaux d'hydraulique) ou par des phénomènes de compétition et de surenchères (cas des aides à l'installation).

Au niveau des partenariats, la Chambre d'agriculture représente un acteur important soit en contribuant à l'élaboration du programme de développement agricole, soit en mettant à disposition du personnel de conseil (en contrepartie du paiement des salaires correspondants), soit même parfois en gérant la mise en œuvre de certaines mesures (les Contrats locaux d'adaptation et de restructuration agricole en Bourgogne).

• Prédominance des aides à l'exploitation mais développement des aides au conseil et à l'animation locale

La plupart des mesures inventoriées correspondent à des aides à l'exploitant d'une part pour des opérations de modernisation concernant son activité (aides à l'investissement) ou ses conditions de vie (aides à l'habitat autonome des jeunes agriculteurs), d'autre part pour la création d'activités (création de bergeries, développement de l'agriculture biologique, aide à l'agro-foresterie). Ces aides correspondent à des primes soit forfaitaires, soit calculées en pourcentage de l'investissement engagé avec un plafonnement. Dans certains cas, il s'agit de prêts d'honneur ou d'avances non remboursables.

D'autres formes de soutien existent qui correspondent à des mesures concernant le conseil (aide à la réalisation de bilan de fertilité ou de diagnostic d'exploitation, conseil pour la maîtrise des épandages, conseil en gestion) ou la formation (financement des stages six mois pour les jeunes

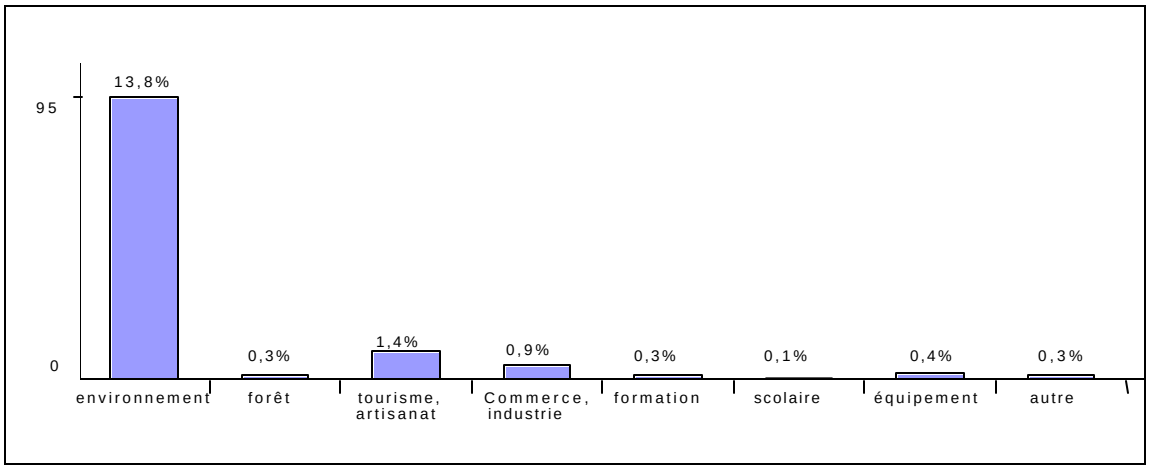
[15] Les mesures concernant les jeunes agriculteurs (aides à l'habitat autonome, aides à l'installation, formation, chèque installation, prêt d'avance au fermage, conseil,...) représentent 6 % du total des mesures agricoles.

agriculteurs, financement pour la sensibilisation aux problèmes environnementaux). Les mesures correspondent alors soit à des aides directes soit à des aides aux structures para-agricoles (groupements de producteurs, chambres d'agriculture, groupements de producteurs …). Les collectivités locales interviennent aussi de façon non négligeable pour le financement des associations agricoles locales, des syndicats, des groupements de producteurs et pour le financement des foires, des comices et autres manifestations agricoles.

• Des mesures sectorielles peu intégrées … sauf en matière d'environnement, voire de tourisme

Les mesures agricoles relèvent essentiellement de programmes sectoriels. Ces mesures agricoles sont peu intégrées aux autres domaines d'intervention. Deux exceptions notoires sont à noter, relatives à l'environnement et, dans une moindre mesure, au tourisme. Parmi les 18% des mesures agricoles qui sont combinées avec d'autres secteurs d'intervention, 14% sont liées à l'environnement, et 1% au tourisme.

Graphique 1 : Lien des mesures agricoles avec d'autres domaines d'intervention (en nombre de mesures)



Source : Guides des aides des départements et des régions

Les mesures agri-environnementales correspondent soit à la réduction d'effets externes négatifs (mises aux normes des bâtiments d'élevage, lutte contre les pollutions), soit à l'encouragement aux effets externes positifs (actions pour favoriser la gestion de l'espace, plantations de haies, organisation de journée de sensibilisation à l'environnement). Le tableau 14 montre la différence entre les mesures départementales (visant essentiellement la réduction des effets externes) et régionales (visant l'encouragement aux nouvelles pratiques respectueuses de l'environnement).

Tableau 14 : Objectifs des mesures agricoles correspondant à la gestion des biens environnementaux (en % du total des mesures agricoles).

	départements		régions	
	Nb. Cit.	Fréq.	Nb. cit.	Fréq.
Réduction d'effets externes négatifs	**58**	**10,8%**	63	6,7%
Infrastructure	9	1,7%	60	6,3%
Encouragement aux effets externes positifs	48	8,9%	**224**	**23,7%**
Autre	7	1,3%	16	1,7%
TOTAL des observations	101	22,7%	327	38,4%

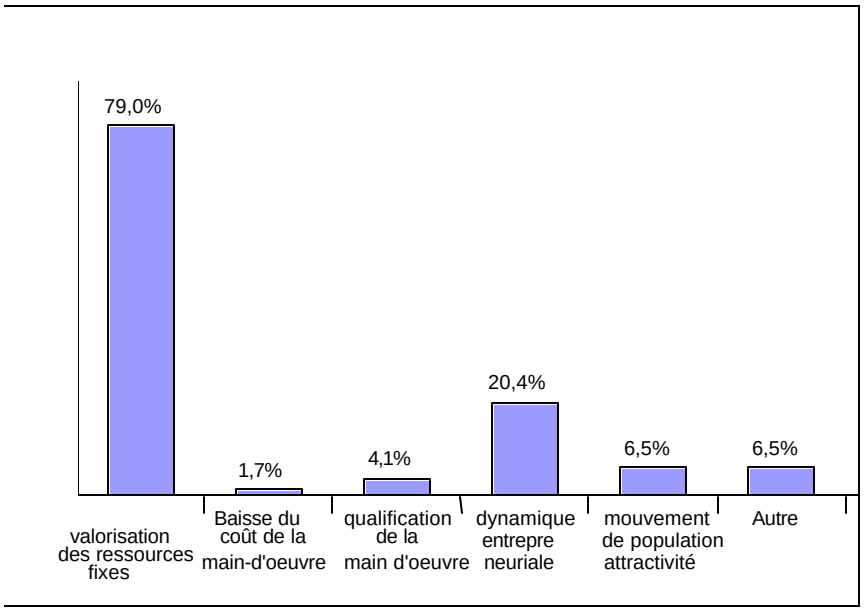
source : Guides des aides et des interventions des département et des régions

Les mesures agri-touristiques concernent quant à elles l'amélioration des capacités productives. Elles ont trait en particulier aux fermes-auberges ou aux campings à la ferme et relèvent principalement de l'intervention des départements.

c - Principaux leviers et mécanismes d'action

Les leviers utilisés pour les mesures agricoles sont de deux types principaux : la valorisation des ressources fixes, largement majoritaire, et la dynamique entrepreneuriale. Peu de mesures concernent l'action sur la qualification de la main d'œuvre ou l'attractivité de la zone.

Graphique 2 : Leviers d'action des mesures agricoles



source : Guides des aides et des interventions des départements et des régions.

Les mécanismes en jeu sont dans les mesures inventoriées sont alors majoritairement relatives à l'amélioration des capacités productives des exploitations cibles (42,5% des mesures agricoles inventoriées). Il faut aussi noter l'existence de mesures attachées à la satisfaction des populations résidentes (18%) ou à la modification des pratiques productives (19%), soit en contribuant à la réduction des effets externes négatifs (lutte contre les pollutions, mise aux normes des bâtiments), soit en encourageant les effets externes positifs (soutien aux initiatives de gestion de l'espace).

Même si les observations sont limitées à l'année 2000, elles rejoignent celles faites antérieurement sur les années 92 et 95 (Berriet-Solliec, 1999) et elles permettent de conforter le constat selon lequel les aides agricoles locales manifestent la volonté de prise en compte progressive par les collectivités territoriales de préoccupations nouvelles adressées à l'agriculture. Ceci se traduit par des mesures concernant les aspects environnementaux (intégration paysagère des bâtiments d'élevage, programme sur la qualité des eaux) ou le développement et/ou la promotion de produits de qualité ou de terroir (soutien aux productions sous label ou AOC, organisation de foires des produits locaux, création de conservatoires des variétés ou des races locales) ou encore des mesures d'entretien de l'espace (plantation de haies, gestion des espaces ouverts en montagne, gestion des sites naturels remarquables).

d - Innovation et territorialisation des mesures

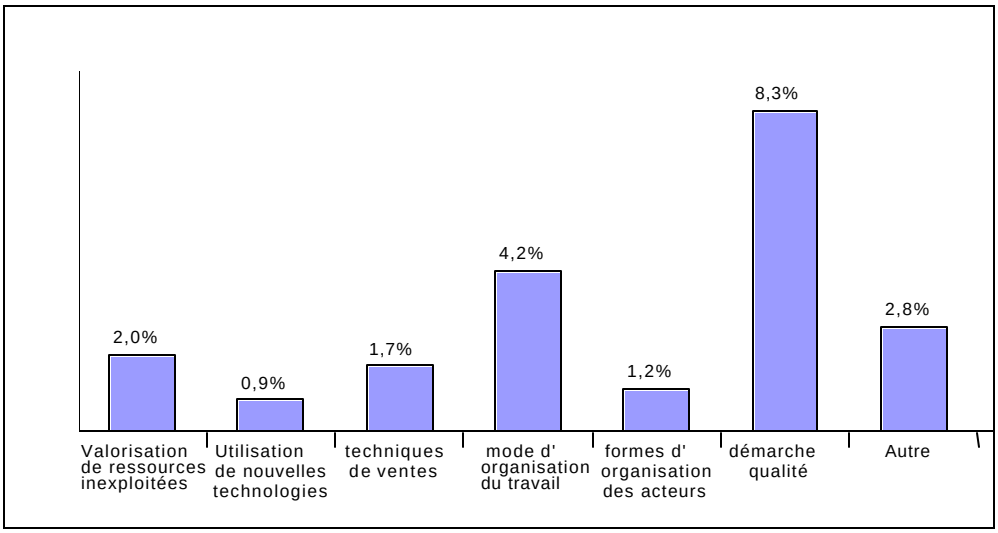
On entend par « classique » les interventions mises en œuvre traditionnellement par les collectivités locales (tableau 15). Par opposition, on est amené à définir les mesures à caractère plus « innovant ».

Tableau 15 : Différenciation des principaux champs d'interventions des collectivités locales en agriculture selon leur caractère innovant

Interventions « classiques »	Interventions « innovantes »
- Aménagement rural (hydraulique, aménagement foncier) - Prophylaxie animale - Protection des végétaux - Investissement sur les exploitations - Installation - Indemnisation des calamités agricoles - Encadrement des groupements de producteurs et associations de développement agricole	- Programme de développement rural - Programme de structuration de filière - Promotion des produits locaux et/ou de qualité - Entretien et gestion de l'espace - Incitation à la prise en compte de l'environnement - Préservation du patrimoine génétique local (races et variétés)

Ce caractère innovant des mesures agricoles reste marginal en proportion du total des mesures. Il concerne essentiellement des mesures d'incitation au regroupement et à la structuration des filières ou à des mesures de conditionnalité liées à l'environnement. Quand l'innovation concerne l'activité promue (cas de 21% des mesures agricoles), elle vise essentiellement le soutien aux démarches de qualité (y compris le soutien aux filières biologiques) mais aussi le mode d'organisation du travail (création de groupements d'employeurs).

Graphique 3 : Critères d'innovation parmi les mesures du domaine agricole



source : Guides des aides et des interventions des départements et des régions.

Le caractère innovant des mesures, relatif aux modalités d'intervention (mise en relation au sein d'une filière ou sur un site), caractérise principalement les conseils régionaux. Dans ce cas, tant la définition des mesures que leur application contribuent à la mise en relation des interprofessions, de l'administration, des groupements de producteurs, des acteurs de la transformation et de commercialisation, des associations d'environnement ou de développement local … Le conseil régional crée ainsi un "forum" de négociation et d'échange qui participe du développement d'une co-gestion à l'échelle régionale.

Encadré 2
Exemple des PIDA en région Rhône Alpes

La région Rhône Alpes a mis en place, lors du précédent contrat de plan, 17 programmes intégrés de développement agricole (PIDA). Chacun vise à intervenir sur l'ensemble d'une filière, de la recherche à la mise en marché, pour mettre en place l'organisation et si nécessaire réaliser les équipements indispensables à son développement. L'originalité de cette politique est d'impliquer un grand nombre de partenaires associés au pilotage du programme et à la structuration de la filière recherche, développement agricole, groupements de producteurs, firmes agro-alimentaires.

Si on retrouve cette dimension «mise en réseau des acteurs » pour les départements, les mesures proposées à cette échelle se caractérisent davantage par leur dimension conjoncturelle (lutte contre les pathologies, lutte contre la grêle et autres accidents climatiques, aides ponctuelles à l'établissement de diagnostic…) et organisationnelle (soutien aux diverses organisations locales, organisation de foires et comices).

Le caractère innovant des mesures agricoles se traduit également dans les modalités de l'intervention, par la création de programmes de développement agricole qui peuvent prendre des formes variées (fonds de développement agricole, fonds d'innovation en agriculture, programme intégré de développement agricole …) mais correspondent dans tous les cas à une volonté de rationalisation des crédits consacrés à l'agriculture.

234 - Analyse des mesures dans le domaine du tourisme

Le tourisme a toujours constitué un domaine d'élection de l'intervention des collectivités locales, et ceci même avant la décentralisation notamment pour le département : la diversité et la dispersion des interventions possibles, leur liaison étroite avec les facteurs et les acteurs locaux ont fait du domaine touristique un champ naturel d'intervention pour les collectivités locales. Les lois de décentralisation n'ont pas individualisé le tourisme dans les blocs de compétence qui ont été transférés aux collectivités locales. Il relève à la fois de l'action économique, compétence attribuée conjointement à la région et au département (avec une mission seulement complémentaire pour le département), de l'aménagement du territoire attribué à la région mais en associant le département, parfois de l'environnement pour lequel les deux sont compétents. Il s'agit donc d'un domaine de compétence conjointe, avec le risque d'incohérence inhérent à cette situation.

a - Les caractéristiques des interventions

Le dépouillement effectué fait apparaître que les interventions en faveur du tourisme[16] représentent 13 % des interventions des collectivités analysées, soit 10 % des mesures régionales et 14 % de celles du département qui bénéficie à l'évidence de son antériorité sur ce champ. 10 % de ces interventions sont « zonées », notamment celles qui concernent l'hébergement, principalement en fonction de l'appartenance à la zone de montagne, ou à la zone 5b de l'intervention européenne.

Une proportion significative (17 %) des interventions est menée en partenariat avec d'autres institutions, principalement avec la région pour celles du département, avec l'Etat et l'Europe pour celles de la région, ce qui répond au risque d'incohérence évoqué dans le paragraphe précédent. Si l'intervention en faveur du tourisme peut s'inscrire dans des programmes territoriaux globaux (chartes de territoire), des dispositifs de programmation et de contractualisation spécifiques au tourisme existent également : la démarche des « pays d'accueil » lancée par l'Etat dés 1978 a été fréquemment prolongée par les régions ou départements concernés ; les contrats station-vallée en zone de montagne sont passés avec les régions et départements d'appartenance ; les procédures nationales des « contrats de grand site touristique » et des « pays d'art et d'histoire » associent aussi les départements et régions. Certaines interventions se conforment à un document de cadrage ou à une référence de qualité : ainsi, les itinéraires de randonnée et les hébergements qui les jalonnent se conforment à un schéma départemental préexistant, l'hébergement à la charte des gîtes, à celle de l'"Accueil paysan" ou du réseau "Bienvenue à la ferme". D'autres sont regroupées dans un "Fonds départemental d'intervention touristique" (Jura), permettant d'intervenir sur plusieurs facteurs d'un projet.

Les interventions en faveur du tourisme peuvent être combinées avec celles concernant d'autres champs de l'intervention publique : c'est le cas de 10 % d'entre elles, principalement avec l'agriculture pour l'agro-tourisme qui est devenu une forme de diversification pour certaines exploitations, mais aussi pour la forêt où des aménagements touristiques peuvent être effectués, parfois aussi pour des réalisations en faveur de l'environnement (aménagement de berges de rivières, valorisation d'espaces fragiles), de l'équipement communal (voirie communale à usage touristique) ou commercial (multiple rural) dont le tourisme bénéficie.

Il importe aussi de noter que le mode d'intervention qui a fait l'objet du dénombrement est essentiellement celui de la subvention, mais qu'il existe aussi d'autres formes d'intervention

[16] On rappellera qu'il s'agit d'une proportion des mesures, et non des financements affectés.

dans le tourisme, notamment pour les départements, celle de la gestion directe d'équipements ou d'hébergement : des musées, des centres d'hébergement, des monuments, des réserves sont gérés en direct par des départements avec leur personnel, ou par convention par des organismes mandatés par eux. De même dans la promotion et l'information, les Comités du tourisme, régionaux et départementaux, subventionnés souvent globalement par régions et départements, réalisent la plupart des actions.

Une caractéristique essentielle de la filière touristique est la multiplicité et la diversité de ses acteurs, caractéristique à laquelle l'intervention publique cherche à s'adapter. On distingue ainsi[17] :
- les particuliers, à qui s'adressent 70 % des mesures répertoriées, pour l'aménagement d'hébergement en gîte et chambre d'hôte et le camping à la ferme,
- les entreprises (hôteliers, restaurateurs, hôtellerie de plein air, entreprises de loisirs), à qui s'adressent 31 % des mesures,
- les communes ou leurs groupements, qui sont aidées pour réaliser des hébergements ou des infrastructures ou entretenir un patrimoine (pour 45 % des interventions),
- des associations ou organisations professionnelles, parmi lesquelles les offices de tourisme ou syndicats d'initiative et les organismes de tourisme social, pour 20 % des interventions.

L'intervention en direction de ces bénéficiaires est fréquemment assortie d'exigences à respecter : adhésion à un groupement pour 24 % des mesures, notamment celles en faveur de l'hébergement, respect de normes techniques pour 23 %, plus rarement formation à suivre par le bénéficiaire (8 %), respect de normes environnementales (2 %), ou obligations diverses (8 %).

b - Les objectifs et les leviers de l'intervention publique

Si l'objectif de l'intervention est logiquement d'accueillir de nouvelles populations (pour 90 % des mesures analysées), des objectifs liés sont apparus lors du dépouillement, parfois avec des fréquences différentes entre mesures régionales et départementales : citons notamment :
- le maintien ou la création d'emploi (40 % des mesures de la région, 21 % de celles du département),
- l'amélioration des capacités productives des acteurs (47 % pour la région, 58 % pour le département),
- la satisfaction des besoins de la population locale (29 % pour la région, 31 % pour le département),
- l'amélioration des infrastructures (32 % pour la région, 26 % pour le département),
- l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations (32 % pour la région, 1% pour le département),
- l'entretien du patrimoine bâti (26 % pour la région, 36 %pour le département),
- la sauvegarde ou l'amélioration du paysage (40 % pour la région et 24 % pour le département).

Les "leviers" de l'intervention sont la valorisation des ressources fixes des territoires pour 86 % des mesures (paysage, patrimoine, hébergement), mais aussi le développement de l'attractivité du territoire pour 74 % des mesures, les 2 leviers se combinant souvent. Le levier de développement de la dynamique entrepreneuriale n'est mobilisé que pour 15 % des mesures dépouillées.

La majorité des mesures restent assez classiques notamment pour les départements, qu'il s'agisse de leur objet ou de leur mise en œuvre :

[17] Le total est supérieur à 100%, certaines mesures s'appliquant à plusieurs catégories d'acteurs : ainsi un camping peut être créé par un particulier, une commune, une société commerciale.

- 16 % pourtant sont apparues innovantes dans leur objet, soit qu'elles valorisent des ressources inexploitées (6%, par exemple berges de rivières, canaux, anciennes voies de chemin de fer, domaine skiable, littoral), soit qu'elles adoptent une démarche de qualité (5 %), ou encore qu'elles permettent une nouvelle forme d'organisation des acteurs (2 %).
- 18 % (parfois les mêmes) sont apparues innovantes dans leur mise en oeuvre, soit par la promotion territoriale qu'elles permettaient (5 %), soit par la mise en réseau qu'elles suscitaient (4 %), soit par leur conditionnalité (1 %). Ont par exemple été relevés des financements de gîtes par "hameau", une "aide au dernier hôtel rural" (Finistère), un système de "plan personnalisé de développement de la petite hôtellerie rurale" (Lot), etc.

Encadré n°3

L'intervention très volontariste d'un département sur le tourisme : la Nièvre

Le département de la Nièvre, en Bourgogne, comprend la majeure partie du Morvan, pays de lacs et de forêts ; il est traversé par le canal du Nivernais qui relie la Loire à l'Yonne. Les circonstances, et l'orientation politique de ses élus départementaux l'ont amené à intervenir à plusieurs reprises, avant même la décentralisation, pour créer ou éviter la disparition d'équipements touristiques menacés :

- L'Etat avait décidé, dans les années 70, de déclasser une section du canal qui n'avait plus d'utilisation commerciale. Pressentant l'essor de la navigation de plaisance, le département reprit la concession de la section du canal déclassée pour en assurer l'entretien et y maintenir la navigation. Il acquit d'autre part une péniche aménagée pour le tourisme. Quelques années plus tard, un pays d'acceuil touristique fut mis en place autour du canal pour promouvoir cet atout et en organiser les retombées, pays qui a été pérennisé depuis. D'autre part depuis 1990, les deux phases successives du PDZR successifs ont permis de financer la rénovation du canal.

- Le lac des Settons, dans le Morvan, est un plan d'eau exceptionnel, le département a créé sur sa rive une base de loisirs pour le valoriser.

- Un des premiers villages de vacances localisé en dehors des zones de concentration touristique avait été créé à Saint Agnan dans le Morvan. Au bout de quelques années, son promoteur chercha à le céder, l'estimant peu rentable. Le département s'en porta acquéreur, finança sa rénovation à l'occasion du premier PDZR, et cherche depuis à le rentabiliser.

235 - Analyse des mesures dans le domaine de l'environnement

Le domaine de l'environnement ne correspond pas à un secteur de production préexistant aux politiques, mais à un domaine institutionnel dont les contours ont été progressivement tracés par le ministère de l'environnement. Une partie des actions regroupées dans le domaine de l'environnement concerne des fonctions d'édilité publique assez traditionnelles (du moins dans les espaces urbains) comme la gestion de la qualité de l'eau et celle des déchets, d'autres concernent l'intervention économique. Ainsi, ce domaine recouvre plusieurs dimensions qui vont des milieux naturels, le plus souvent appréciés dans une perspective patrimoniale, aux effets externes des activités humaines sur les milieux de vie, le plus souvent avec une connotation négative et le souci de les réduire. De ce fait, un certain nombre de mesures sont référées aux activités économiques (construction d'infrastructures, agriculture, sylviculture) dont il s'agit de restreindre ou de dissimuler les effets négatifs (aménagement rural avec respect des haies et bosquets, construction d'ouvrage d'art et électrification rurale avec diagnostic d'intégration paysagère) ou encore de réorienter le mode de production - agricole principalement (en jouant sur des mesures ponctuelles ou plus rarement en cherchant à agir sur l'ensemble du système technique). D'autres mesures sont définies par le type de biens sur lesquels elles interviennent (reconstitution de haies, actions sur les espaces naturels sensibles, restauration de rivières, gestion de l'eau et des déchets…).

a - Caractéristiques générales des mesures répertoriées

Les mesures affichant une prise en compte de l'environnement sont relativement nombreuses. D'après l'étude des guides des aides, 231 mesures départementales et 80 mesures régionales concernent directement le domaine de l'environnement.

A l'échelon des départements, l'environnement est désigné comme un objectif pour près de 16 % des aides répertoriées. Le nombre de mesures consacrées à l'environnement est équivalent à celles qui sont dédiées au tourisme et à l'artisanat. Seuls les secteurs de l'agriculture et de l'équipement suscitent des mesures en plus grand nombre. Cet indicateur très imparfait (et sujet à variation selon le niveau de découpage des mesures) des intentions de prise en compte de l'environnement par les départements varie fortement d'un lieu à l'autre. Dans l'Indre, le Loiret, le Maine-et-Loire, le Puy-de-Dôme et la Saône-et-Loire, l'environnement motive tout au plus 10 % des aides. *A contrario*, en Côtes-d'Armor, Dordogne, Drôme, Eure-et-Loire, Isère, Lot-et-Garonne, Loir-et-Cher, Haut-Rhin, Savoie, la part des aides concernant l'environnement dépasse 20 % du total.

Dans les régions, l'environnement parvient à la deuxième place par le nombre de mesures consacrées à la question (23 % des mesures derrière l'agriculture à laquelle sont dédiés 43 % des mesures). Une différence se manifeste cependant à travers la place plus faible des mesures se rattachant à l'équipement. Elle découle du rôle plus modeste joué par la région dans ce domaine par rapport au département qui s'est vu reconnaître cette compétence spécifique au moment de la décentralisation.

Sur l'ensemble des actions qui concernent l'environnement, les éléments qui sont les plus fréquemment cités dans les mesures d'aide (des réponses multiples étant admises) concernent principalement les ressources naturelles (principalement l'eau, citée dans 6 cas sur 10) et le paysage (essentiellement le paysage « campagnard » et non le paysage plus urbanisé des centres bourgs, évoqué dans plus de 4 cas sur 10). La biodiversité (3 cas sur 10, plusieurs réponses étant possibles) et le patrimoine bâti sont moins fréquemment évoqués. Dans l'ensemble, on note qu'une part assez conséquente des actions concerne des éléments (patrimoine bâti, paysage) totalement ou partiellement construits par l'activité humaine (donc assez fortement anthropisés).

Les actions proposées par les conseils généraux portent le plus souvent sur les supports physiques des biens d'environnement, cas du paysage ou des actions concernant l'entretien et l'aménagement des rivières. Il s'agit de biens localisés, visibles et tangibles, alors que les mesures concernant le bruit ou l'air sont pratiquement inexistantes.

b - Les modalités de l'action

• Les types de réseaux mobilisés

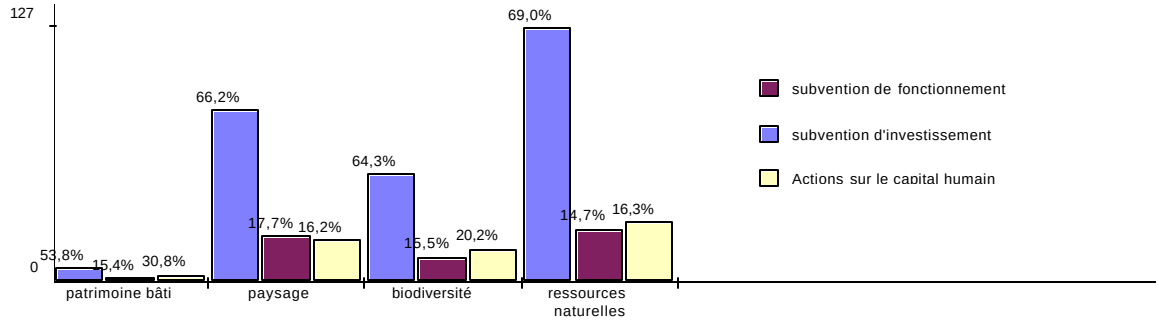
L'essentiel des 231 mesures des conseils généraux concernant explicitement l'environnement a pour maître d'œuvre des communes ou leurs groupements (6 cas sur 10). Les associations sont moins fréquemment soutenues et incitées à assurer la gestion des « biens environnementaux ». Dans les départements d'Ille-et-Vilaine, de Haute-Loire, de la Nièvre et de l'Yonne, les entreprises privées et les particuliers constituent le public privilégié de plus de 40 % des mesures. La situation est plus équilibrée pour ce qui concerne les bénéficiaires des actions des conseils régionaux. Mais là encore les communes et leurs groupements demeurent en tête.

La répartition des bénéficiaires potentiels des dispositifs proposés par les conseils généraux suggère que le domaine de propriété publique est considéré implicitement comme le cadre privilégié des actions concernant l'environnement. On note cependant que les acteurs privés (le plus souvent dans un contexte collectif) sont également pris en compte, leur cadre d'intervention pouvant être l'espace public mais également le domaine privé qui n'est pas négligé. Les mesures des 9 conseils régionaux s'appuient plus sur les associations, les établissements publics et les organisations professionnelles que celles des conseils généraux. Cette recherche plus active de partenariat est probablement à imputer à l'existence des parcs naturels régionaux (PNR), établissements publics qui sont associés à près de 4 actions sur 10.

• Les différents modes d'intervention employés

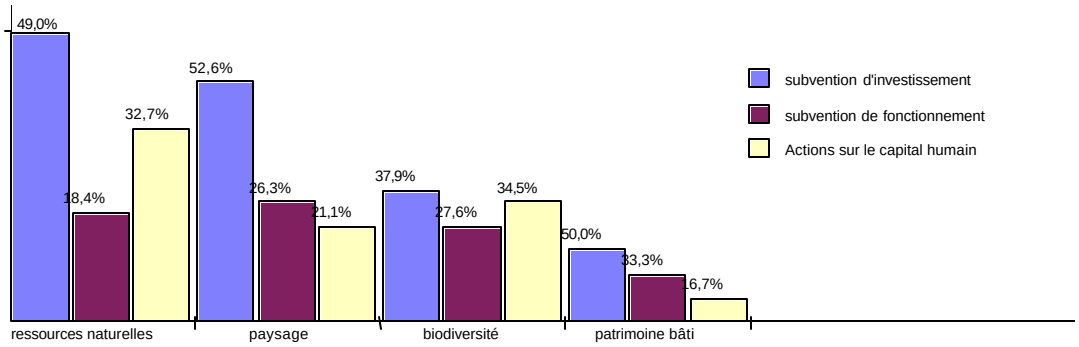
Pour infléchir les comportements des opérateurs publics et privés dans un sens estimé plus favorable à l'environnement, l'incitation la plus fréquemment utilisée par les départements repose principalement sur la subvention individuelle (dans près de 8 cas sur 10, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne de l'ensemble des aides rurales qui comportent 75 % de subvention). Le recours aux actions sur le capital humain (conseil, formation, appui technique) est un peu plus fréquent que dans la moyenne des cas (près de 16 % contre 10 % pour l'ensemble des mesures). Quel que soit le type de bien concerné, la part accordée à chaque type d'aide est assez semblable.

Graphique 4 : Répartition des formes d'incitation selon les types de biens concernés par les mesures relatives à l'environnement proposées par les conseils généraux



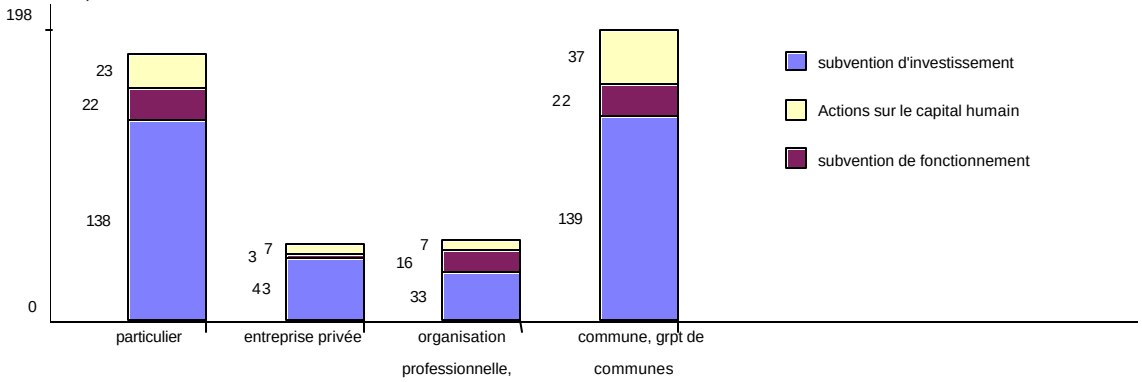
La subvention d'investissement est l'outil le plus souvent utilisé, les subventions de fonctionnement et les actions sur le capital humain sont présentes dans des proportions assez identiques.
Les mesures qui émanent des conseils régionaux recourent aux différents types d'incitation de façon plus équilibrée. Les actions de formation et de conseil sont assez largement utilisées notamment en ce qui concerne les ressources naturelles et la biodiversité.
Dans plus d'un cas sur 3 le soutien public accordé par le département recoupe une norme réglementaire. Ce rapport est un peu plus faible (27 %) en ce qui concerne les conseils régionaux. Ce type de situation n'apparaît que dans moins d'un cas sur 7 quand on considère l'ensemble des 1835 aides répertoriées. Dans les départements, le cas de cumul entre incitation et subvention concerne plus de la moitié des mesures agricoles ayant, selon notre classement, une dimension environnementale.

Graphique 5 : Répartition des formes d'incitation selon les types de bien concernés par les mesures relatives à l'environnement proposées par les conseils régionaux



Longtemps le domaine de l'environnement a été considéré comme le champ privilégié de l'intervention réglementaire. La place des mesures à affichage environnemental par rapport à l'ensemble des incitations des collectivités territoriales souligne à quel point la situation évolue, notamment sous l'influence des collectivités territoriales.
La répartition des types d'incitations selon l'origine des bénéficiaires est assez semblable.

Graphique 6 : Répartition des types d'incitations selon l'origine des bénéficiaires (plusieurs réponses possibles)



Cependant, la signification du renforcement par la subvention d'une réglementation n'est pas la même selon qu'elle bénéficie à une collectivité territoriale ou à des individus et des entreprises. Dans ce dernier cas, ce type de cumul, surtout lorsqu'il se prolonge dans le temps, peut poser

question tant sur le plan de l'équité que de l'efficacité. Les adeptes du principe pollueur / payeur (*versus* prestataire payé) soulignent les risques de la systématisation de ce type de pratiques.

c - Principaux leviers et mécanismes d'action mobilisés

Par rapport à la totalité des mesures de tous types, les mesures environnementales s'appuient plus fréquemment sur la valorisation des ressources fixes (cas de 80 % des mesures environnementales contre 60 % pour l'ensemble des mesures) que sur la dynamique entrepreneuriale et les infrastructures destinées à jouer directement sur les mouvements de population. Cette tendance est plus nette dans le cas des mesures environnementales proposées par les conseils régionaux que par les conseils généraux.

Trois principaux types de mécanismes économiques sont mis en œuvre par le truchement des mesures environnementales. La catégorie la plus représentée (plus de la moitié des mesures) concerne des prestations spécifiques portant sur l'entretien des berges et lits de rivière, l'entretien ou la reconstitution des éléments fixes (végétaux et bâtis) du paysage ou encore, de manière plus marginale, la gestion de la qualité de l'eau (en dehors de l'assainissement répertorié dans le domaine de l'équipement communal) et des risques naturels. Ces mesures financent des investissements d'accompagnement, des études préliminaires, des plans ou des matériaux et surtout des travaux délivrés par des employés communaux, des entreprises spécialisées, des associations ou encore plus rarement des agriculteurs dans la mesure où ces activités sont strictement distinctes de la production agricole. Ces services sont parfois réalisés dans le cadre de "contrats verts" passés entre le conseil général ou le conseil régional, d'une part, les groupements de communes ou les associations, d'autre part. Notons que certains départements disposent d'une petite équipe d'entretien de l'espace rural, mais ce type de dispositif n'est pas repérable par l'étude du guide des aides.

Une deuxième catégorie qui rassemble environ 40 % des actions joue sur la réduction des effets négatifs liés aux activités de production ou de consommation. Les 3/4 de ces mesures sont relatives à l'agriculture concernée à ce titre par deux grands types d'intervention : l'intégration paysagère des bâtiments d'élevage grâce à l'utilisation de matériaux choisis selon les préconisations des CAUE et à une "végétalisation" des abords, et par des actions de maîtrise des pollutions agricoles. Selon les départements et les régions, ce dernier type d'opération est ciblé sur des exploitations pratiquant l'élevage, les grandes cultures, la viticulture ou l'horticulture. Ces dispositifs ont pour but de renforcer les programmes, prévus par la législation française et communautaire et financés principalement par les agences de l'eau. Les conseils généraux de l'Allier, du Lot-et-Garonne, du Puy-de-Dôme et du Tarn, entre autres, ont adopté cette logique. *A contrario*, comme c'est le cas dans de nombreux départements d'élevage de l'ouest de la France (Finistère, Ille-et-Vilaine, Maine-et-Loire, Mayenne), les mesures de maîtrise de la pollution agricole sont parfois utilisées pour compléter les effets de la politique nationale en prenant en charge des exploitations qui ne sont pas concernées par les dispositifs nationaux ou communautaires (les élevages de moins de 70 UGB par exemple). Les autres effets négatifs qu'il s'agit de maîtriser concernent la construction des infrastructures ou la gestion des déchets dont ont cherche à limiter l'impact par le tri sélectif ou encore par l'aménagement ou la suppression de décharge. Pour ces actions encouragées en tout lieu, les communes rurales peuvent bénéficier d'aides à taux préférentiels.

Tableau 16 : Répartition des mesures consacrées à l'environnement par grandes catégories de leviers

Intitulé	Part dans l'ensemble des mesures environnementales
Soutien à l'entretien des rivières et gestion de la qualité et des risques liés à l'eau	37
Encouragement à l'entretien des éléments fixes du paysage	15
Sous-total : "services" spécifiques	**52**
Réduction des effets négatifs de l'agriculture et des IAA sur l'environnement	30
Réduction des effets négatifs de la construction des infrastructures, de l'émission et de la collecte des déchets	14
Sous-total : réduction des effets négatifs des activités	**44**
Incitation aux effets positifs de l'agriculture	4
Total	**100**

Source : Guides des aides des départements et régions

Enfin une troisième catégorie de mesures, peu nombreuses, vise à développer ou à maintenir des effets positifs de la production agricole sur l'environnement en assurant le maintien de vergers ou de l'élevage dans des zones en déprise, comme dans le cas de l'aménagement des estives et sectionnaux financé par la région Auvergne. Visant essentiellement à encourager les effets positifs de l'agriculture mais aussi à pallier certaines incidences négatives, le programme de soutien de gestion bcalisée de l'espace proposé par la région Rhône-Alpes permet de couvrir une partie des frais liés à l'étude, à l'animation et aux travaux ainsi planifiés. Dans un département, celui du Finistère, le guide des aides mentionne le soutien du conseil général aux Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) sous la forme d'une subvention de 6 000 F à la signature du contrat et de 15 000 F d'aide complémentaire à l'investissement ; de plus, la possibilité d'articulation entre le CTE et la mesure adoptée par le département en faveur de la reconstitution des haies et talus est mentionnée.

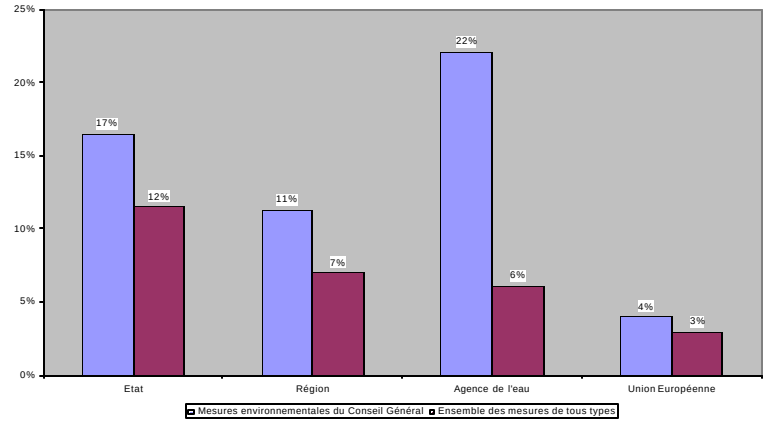
L'ensemble ou une partie des interventions concernant les éléments fixes du paysage, le patrimoine vernaculaire, les rivières ou l'intégration des bâtiments d'élevage et d'autres super-structures est parfois coordonné par des programmes visant à inventorier et à planifier les actions envisageables sur un territoire donné. Ainsi, dans ce but, le département d'Ille-et-Vilaine propose aux groupements de communes un contrat « eau, paysage et environnement » finançant l'étude préalable et l'animation du dispositif. Dans le même esprit, la région Auvergne a mis en place depuis 1992, une charte architecturale et paysagère dont l'élaboration est d'ailleurs rendue obligatoire pour les groupes de communes qui sollicitent le bénéfice d'un programme d'aménagement touristique proposé par ailleurs par le conseil régional.

d - Innovation et territorialisation

Les mesures des conseils généraux ne se traduisent que très rarement par des relations contractuelles et demeurent sur le registre juridique et légal (usuellement désigné comme relevant d'une "logique de guichet"). Sur ce plan, ces actions ne sont guère innovantes.

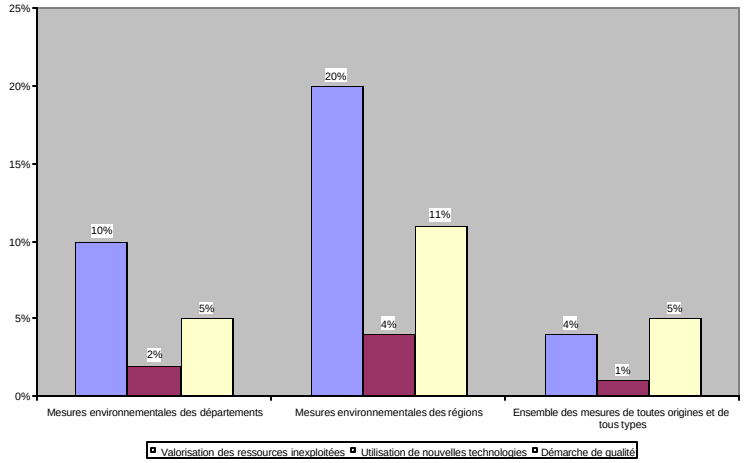
Par rapport à l'ensemble des 1485 aides des conseils généraux celles plus particulièrement consacrées à l'environnement semblent plus fréquemment gérées en liaison avec d'autres institutions comme c'est le cas pour l'agence de l'eau qui est citée en tant que co-financeur dans une aide sur 4 ainsi que du conseil régional.

Graphique 7 : Part des mesures bénéficiant d'un cofinancement (Etat, Région, agence de l'eau, UE)



Selon les critères retenus, les mesures environnementales des régions sont celles qui recèlent le plus de mesures rattachées à une activité considérée comme innovante. Cette tendance est générale quelle que soit la catégorie de critères retenus, elle est particulièrement nette en ce qui concerne les ressources inexploitées et les nouvelles technologies.

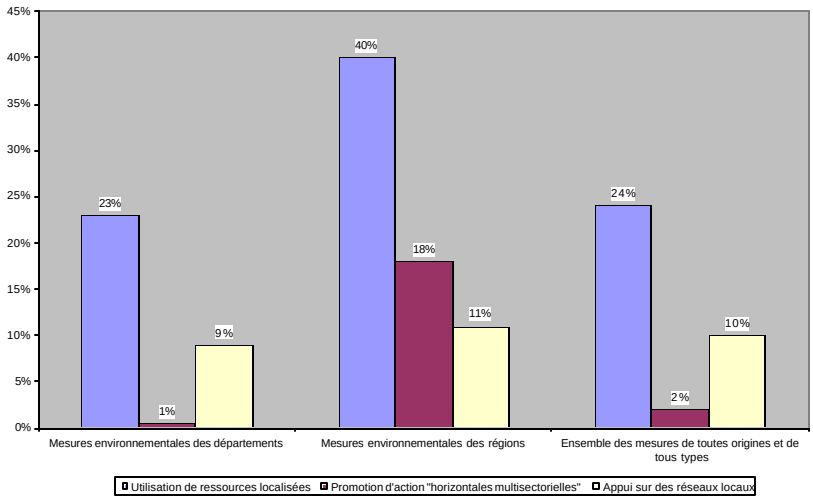
Graphique 8 : Caractère innovant de l'activité promue, classem ent selon l'origine des mesures (plusieurs réponses possibles)



La mise en réseau sur site ou sur filière est le domaine où les mesures visant à réduire les effets externes sont les plus représentées.

La territorialisation des actions concernant l'environnement passe essentiellement par l'utilisation des ressources localisées, comme on pouvait s'y attendre du fait des caractéristiques des biens environnementaux.

Graphique 9 : Degré de "territorialisation" des mesures des départements et des régions



Conclusion

Les mesures concernant l'environnement sont nombreuses et très diversifiées. Cette importance s'explique en partie par la polysémie du terme environnement qui entraîne une définition large des types d'actions retenues. Elle tient sans doute aussi au fait que les objets de l'environnement se caractérisent comme des biens publics localisés qui, à ce titre, suscitent l'intervention des collectivités locales. Enfin, le développement récent du rôle de ces instances les a sans doute conduites à s'impliquer fortement dans des thèmes nouveaux dont l'environnement (avec les nouvelles technologies de l'information et de la communication - NTIC) constitue l'un des aspects les plus porteurs. Il serait cependant réducteur de considérer les mesures en matière d'environnement proposées par les conseils généraux et les conseils régionaux uniquement comme une présentation nouvelle d'actions anciennes - en particulier dans le domaine de l'assainissement, les mesures publiques présentées sous la bannière de l'environnement correspondent à des fonctions d'édilité publique traditionnelles, encouragées depuis longtemps par les conseils généraux.

Les actions encouragées par ces types de collectivités sont parfois novatrices. Ce caractère, lorsqu'il se manifeste, provient surtout du mode d'intervention de la mesure qui active des réseaux nouveaux. En effet, les changements (dans le libellé des mesures) les plus significatifs tiennent moins aux techniques mobilisées qu'à la diversification des réseaux des acteurs qui participent à la gestion des biens environnementaux. Des modifications de formes de relations entre ces acteurs doivent sans doute se manifester dans les pratiques. On remarque cependant que les politiques proposées par ces pouvoirs publics ne visent pas pour l'instant à modifier radicalement les relations entre les commanditaires et les bénéficiaires dans le sens de liens contractuels par exemple. L'innovation dans ce domaine est portée par d'autres lieux de pouvoir.

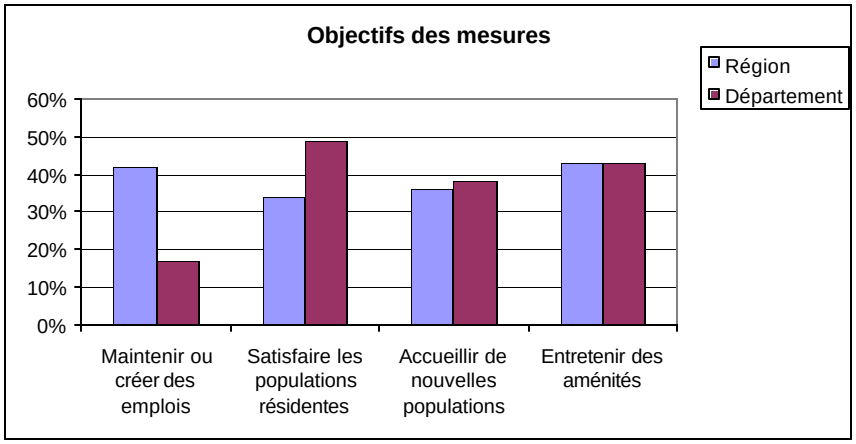
24 - Objectifs et leviers d'action

Lors du relevé des principales informations présentées dans les guides des aides, nous avons noté les objectifs qui étaient visés pour chacune des mesures examinées. Les résultats font apparaître une répartition assez équilibrée entre quatre grands objectifs d'action qui portent sur le niveau d'emploi, l'accueil et les services aux populations, le cadre de vie. Nous les présentons en section 241 avant d'en proposer une formulation plus générale en termes de "leviers d'action", c'est-à-dire en inscrivant les mesures dans une démarche plus complète, reconstituée par nos soins, qui prend en compte des éléments de diagnostic que l'on peut porter sur les difficultés des zones à aider, des hypothèses sur les mécanismes qui en sont à l'origine et sur les points d'action qui seront les plus judicieux. La reprise des mesures selon les leviers d'action est exposée en section 242.

241 - Les objectifs visés par les mesures de développement rural étudiées

Les objectifs qui sont visés par les mesures rurales dans les guides des aides sont réparties sur quatre principaux objectifs, pour les départements comme pour les régions. Ce type de présentation met en évidence la faiblesse relative de la dimension économique [18], tout au moins en tant qu'objectif direct et explicite. Les mesures proposées par les conseils régionaux sont malgré tout plus fréquemment orientées sur ce point (plus de 4 mesures sur 10) que celles des conseils généraux (moins de 2 mesures sur 10).

Graphique 10 : Répartition des mesures selon les objectifs visés par les départements et les régions



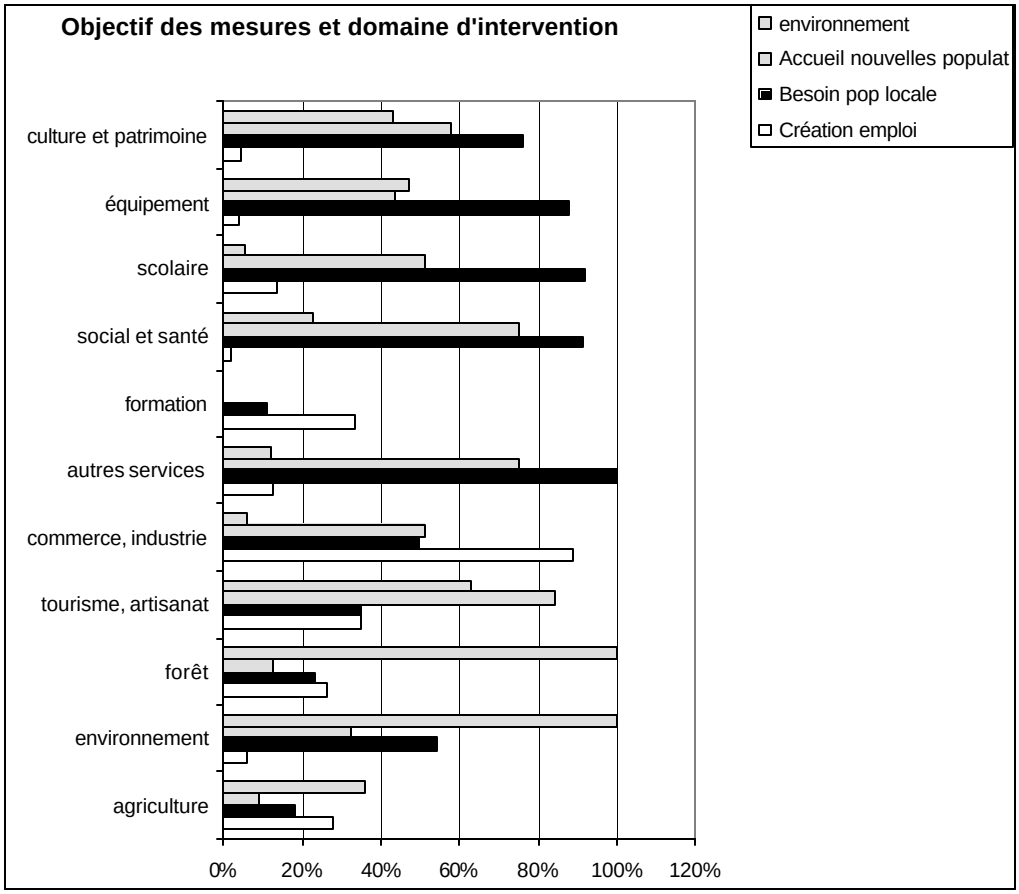
Source : Guides des aides départementales et régionales

En contrepoint à cette faiblesse relative des objectifs économiques, les départements ont une propension plus affirmée à chercher à satisfaire les besoins des populations locales. Ce décalage est conforme aux répartitions de compétences, et l'on a vu en détail (§ 232) qu'il recouvre un fort investissement des conseils généraux sur le domaine des équipements ruraux et des services de proximité. C'est non seulement une prérogative qui leur est propre - en étant toutefois couplée avec celles des communes -, mais ils l'exercent de manière appuyée dans les guides des aides et dans les budgets, en en faisant un outil important de transferts publics à destination des communes rurales.

[18] C'est une constatation qui revient tout au long de cette étude, elle est en partie liée à la méthode choisie qui ne retient que les mesures spécifiées pour le rural. Toutes les aides non différenciées échappent ainsi à notre analyse, parmi lesquelles figure une bonne partie des aides économiques.

L'autre résultat marquant de cette présentation selon les objectifs tient à la place qu'y occupent ce qui touche aux "nouvelles fonctions" des espaces ruraux. Les départements comme les régions inscrivent dans leurs panoplies d'aides en direction du rural une forte proportion d'objectifs sur l'accueil de nouvelles populations et sur l'entretien du milieu de vie, tant sur le registre des aménités naturelles que culturelles.

Graphique 11 : Répartition des mesures par objectif selon le domaine d'intervention



Source : Guides des aides départementales et régionales

Le détail de la répartition selon les domaines d'intervention renforce les analyses précédentes, dans le sens où il explicite la partition qui est opérée entre les aides à objectifs directement économiques de développement des activités productives (agricoles, forestières, touristiques, artisanales ou industrielles) et les aides à objectifs centrés sur les conditions de vie (équipement, culture et patrimoine, services, environnement). Ce clivage est aussi important que non définitif, dans la mesure où il met en exergue deux stratégies possibles de développement des zones rurales, à partir de l'appui aux entreprises qui valorisent les ressources locales ou à partir de la promotion d'ensemble des caractéristiques des sites, les deux se recroisant dans une dynamique de développement car les actions sur le cadre de vie contribuent à la performance économique et inversement la mise en valeur des ressources locales permet de dégager des moyens d'action propres pour l'entretien et l'amélioration des conditions de vie des populations. Le tourisme est certainement le secteur le plus clairement au centre de ce croisement car son développement dépend d'une assurance sur les attraits du lieu, les activités et services qu'il offre, et son développement apporte des opportunités pour conforter ou créer des activités locales.

242 - Analyse des mesures selon les leviers d'action

Les leviers d'action désignent les points d'appui à partir desquels on multiplie la force engagée grâce à leur pertinence dans les processus économiques en jeu. Par rapport aux grandes explications des différences de développement dans l'espace, on suppose privilégiée l'une des hypothèses principales qui permettent de rendre compte de la situation et de l'évolution des zones rurales considérées. Si l'on se place du côté des facteurs de production, les dotations rurales sont remarquables par la place des ressources fixes, le plus souvent liées à l'abondance d'espace -du foncier aux aménités-, et par le rôle qu'y joue la main-d'œuvre, en tant que facteur peu mobile et dont les caractéristiques dépendent assez étroitement du milieu social d'appartenance. Ces facteurs disponibles ne sont que des "ressources latentes" tant que leur mise en valeur n'est pas effective. Cela nécessite la constitution d'occasions de production et de consommation dans lesquels les facteurs avantageux trouvent à s'employer. Concrètement, cela passe par la création ou l'extension d'établissements qui utilisent de façon intensive les facteurs les plus spécifiques au site, ainsi que par des implantations résidentielles qui permettent à la fois une redynamisation de la zone et une réalisation des attributs des lieux dans les valeurs foncières.

Compte tenu de cette représentation des registres sur lesquels peut être posée une politique de développement rural, les leviers d'action sont positionnés sur quatre lignes principales : la valorisation des ressources fixes, l'amélioration des capacités productives de la main-d'œuvre, l'attraction et le développement des entreprises, l'augmentation de la capacité d'accueil de population. La répartition des mesures étudiées est d'abord présentée puis nous examinons plus avant les sous-ensembles cohérents par levier d'action.

a - Répartition des mesures selon les principaux leviers d'action

Lorsque l'on affecte chaque mesure à un levier en fonction de la logique d'action sur laquelle on peut supposer que la politique est préférentiellement conçue, on fait surtout ressortir une prédominance de la valorisation des ressources fixes et une grande faiblesse de l'adaptation de la main-d'œuvre. Il faut rappeler que le champ d'étude est restreint aux interventions des collectivités territoriales alors que la plupart des actions en faveur de l'adaptation de la main-d'œuvre aux évolutions du contexte productif sont inscrites dans les politiques nationales. Au niveau des régions, un certain nombre d'actions sont proposées sur cette question, mais sans comporter de distinction selon le lieu d'implantation des agents, elles ne sont donc pas répertoriées ici.

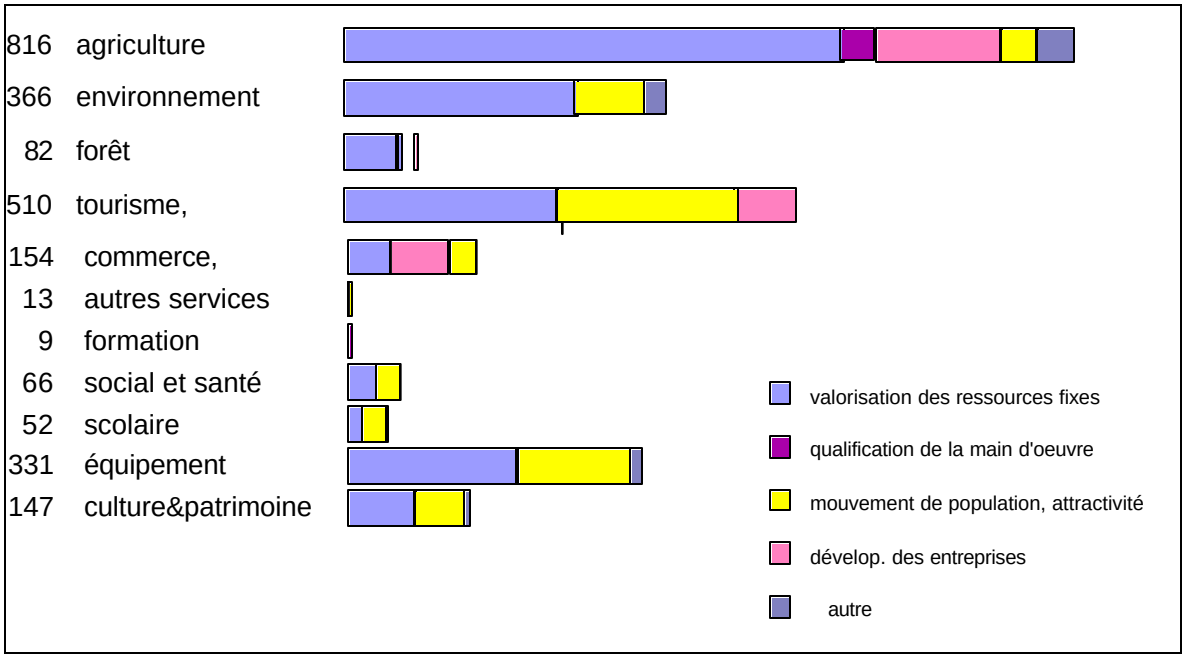
Tableau 17 : Répartition des mesures selon les principaux leviers d'action

	N.	%
Valorisation des ressources fixes	1347	73,4%
Adaptation de la main-d'œuvre	55	3%
Développement des entreprises	260	14,2%
Accueil de population	554	30,2%

Source : Guides des aides départementales et régionales

Ces résultats s'inscrivent dans la droite ligne de ce qui a été relevé à partir des objectifs explicités par les collectivités concernées (cf. section 241) : les interventions ne visent pas prioritairement les leviers d'action micro-économiques mais plutôt les moyens de commande qui permettent d'agir plus globalement sur les conditions de milieu. Ainsi les ressources fixes constituent-elles un levier majeur ainsi que tout ce qui touche à l'attractivité des territoires ruraux.

Graphique 12 : Répartition des mesures par levier d'action selon les domaines d'intervention



Source : Guides des aides départementales et régionales

Actionner le levier des ressources fixes correspond d'abord à des mesures dans le domaine agricole où existe une relation étroite entre une activité et des facteurs fixes caractéristiques des espaces de faible densité. Cette coïncidence pèse sur les résultats observés en faveur du levier "ressources fixes", mais ses mesures sont aussi attachées assez fréquemment au tourisme, deuxième domaine de valorisation de ressources intransportables. L'autre grand levier qui peut être fréquemment relié aux mesures observées, celui de l'augmentation de la capacité d'accueil de nouvelles populations, associe des actions dans le domaine du tourisme, de l'équipement et de l'environnement. Cela conforte l'idée d'une ligne d'action regroupant un faisceau d'interventions destinées à améliorer l'attractivité des espaces, aussi bien pour attirer et retenir des résidents permanents que pour accroître la fréquentation touristique.

b - La valorisation des ressources fixes

Les ressources fixes, dont l'importance a diminué par rapport à certains stades antérieurs de l'évolution technique, demeurent essentielles dans les espaces ruraux pour expliquer l'implantation de certaines activités. Trois différents types de ressources, valorisées par des activités distinctes, peuvent être identifiés : les ressources naturelles localisées, difficilement transportables et transformées par l'industrie, le foncier qui fait de l'agriculture une activité presque totalement liée à l'utilisation d'une ressource fixe, enfin les «aménités » qui peuvent susciter des activités touristiques mais aussi jouer en dernière instance en faveur de l'implantation d'autres types d'activités. Le rôle des ressources fixes ou quasi-fixes tend à devenir moins contraignant dans les choix de localisation, aussi l'enjeu pour les initiatives publiques consiste souvent à adapter l'appareil productif à une implantation choisie antérieurement selon des critères devenus obsolètes.

L'agriculture peut mettre en valeur le capital foncier de deux manières, soit selon une orientation « indifférenciée et sectorielle », soit sur une base « territoriale différenciée », la différenciation des produits ne constituant en effet qu'une possibilité parmi d'autres. Les

mesures des départements et des régions viennent en soutien de la stratégie classique de développement de produits génériques dans le cadre d'une production de masse. Une grande partie des aides aux bâtiments d'élevage et de soutien aux investissements de production plaident dans ce sens. Par ailleurs, les mesures qui soutiennent les stratégies de différenciation des produits sont nombreuses et prennent des formes variées : actions d'équipement d'ateliers de transformation des produits fermiers, amélioration des cuvages des caves particulières, encouragement à l'adoption de divers signes de qualité. Elles passent également par des incitations à l'augmentation des débouchés de ces produits : promotion des produits de terroir, installation de points de vente directe.

La différenciation des produits agricoles passe en partie par une valorisation des aménités rurales qui renforce la notoriété des produits de terroir. Les politiques de diversification agricole ou celles introduisant une dimension d'écoconditionnalité vont dans ce sens. L'entretien des aménités rurales passe par la réduction des effets externes négatifs de certaines productions, agricoles principalement. Il est également assuré par le soutien à des services environnementaux développés par des mesures concernant l'activité agricole (programmes de restauration des estives), les particuliers (plantations), les communes (embauche de personnels en insertion). Des initiatives sans lien direct avec les politiques rurales, donc non répertoriées dans notre inventaire, peuvent par ailleurs jouer un rôle assez important dans l'entretien des ressources fixes comme la politique sociale des conseils généraux quand elle comporte un programme départemental d'insertion.

c -. L'adaptation de la main -d'œuvre

Les mesures émanant des conseils généraux et des conseils régionaux jouent rarement sur le renforcement de la qualification de la main-d'œuvre salariée. Il existe bien quelques départements et régions qui encouragent l'embauche des cadres commerciaux spécialisés dans les exportations mais ces mesures ne sont pas spécifiques aux espaces ruraux. Les quelques mesures concernant la main-d'œuvre salariée ne jouent pas sur les performances des entreprises privées. Les initiatives des départements et des régions concernent essentiellement l'insertion de publics en difficulté en venant en appui, par des compléments de financement et la définition des profils de poste, à des procédures nationales comme les CES et les emplois jeunes. Ces initiatives favorisent l'embauche de ces publics par les communes ou leurs groupements dans des tâches d'entretien de l'espace ou de services culturels. Les emplois aidés dans le secteur non marchand peuvent par ailleurs être utilisés pour répondre à l'attente de certaines populations en permettant d'organiser des services aux personnes dans des domaines où les services publics se retirent ou n'ont jamais été très présents. Ainsi, ce type de politique incarnant l'archétype du dispositif redistributif peut indirectement servir une logique renforçant les ressources du territoire.

La politique concernant la main-d'œuvre prend exceptionnellement la forme de dispositifs locaux du type des «sites de proximité » en Rhône-Alpes qui permettent la diffusion d'offres d'emplois et des aides relevant de la politique nationale de l'emploi ainsi que la mise au point de dispositifs de qualification de la main-d'œuvre. La recherche de l'augmentation de qualification porte surtout sur la main-d'œuvre non salariée ; elle passe en particulier par des mesures de soutien à la formation des artisans et des agriculteurs et des mesures d'aide aux structures d'enseignement agricole initial (privées notamment).

d - L'action sur l'implantation ou le développement des entreprises (du secteur secondaire et tertiaire)

Ce type d'action publique peut être utilisé pour agir sur les facteurs de localisation d'entreprises nouvelles ou au contraire pour assurer le développement d'entreprises préexistantes. Selon les

cas, ces dispositifs peuvent jouer sur des facteurs matériels (accès au foncier et à l'immobilier, soutien à l'investissement productif) ou sur des facteurs intangibles.

- L'action sur les entreprises déjà en place

Ces entreprises se sont, au cours du temps, adaptées à la localisation ; leur combinaison productive et leur mode de gestion intègrent les possibles contraintes de l'enclavement. Cependant ces contingences peuvent devenir plus handicapantes quand la concurrence s'exacerbe. Le soutien qui leur est apporté (aux établissements industriels et, à quelques nuances près, aux entreprises touristiques de grande taille) porte essentiellement sur les blocages susceptibles d'en gêner le développement. Ce risque de verrouillage peut avoir deux origines : d'une part les incidences négatives de la distance, facteur de surcoût, et d'autre part la faible densité de l'environnement économique, qui peut priver les entreprises des effets positifs dont la proximité est une des conditions (accès à l'information, aux financements, mutualisation de certaines charges). Pour pallier la faible densité économique, l'action sur les facteurs intangibles comme la formation, la promotion des produits et plus particulièrement des exportations, le soutien à l'innovation technique et organisationnelle apparaissent souvent nécessaires. Dans le domaine du tourisme l'intervention concerne non seulement l'équipement en infrastructures de loisirs mais encore l'organisation de l'offre d'autant plus nécessaire que les entreprises sont souvent dispersées et de petite taille.

Ce processus de création et de développement des entreprises permet de capter des flux de revenus provenant de l'extérieur et qui, de ce fait, sont susceptibles de favoriser la croissance économique du territoire d'implantation. L'arsenal des mesures jouant sur ce processus est assez complet. Il comporte des dispositifs qui soutiennent l'investissement dans l'immobilier d'entreprise à l'échelle individuelle ou au travers de la constitution de zones d'activité, dispositifs traditionnels qui font parfois l'objet de financements complémentaires entre le département et la région.

Les mesures concernant la structuration de filières qui favorisent les complémentarités productives sont assez rares hormis le bois et l'agro-alimentaire suscitant parfois des dispositifs favorables aux effets de polarisation du type "agropôle". Ces complémentarités sont indirectement favorisées par les services aux petites entreprises renforcées par des mesures de soutien aux organismes de développement qui dispensent des conseils juridiques et organisent parfois d'autres services de base dans le domaine de la gestion.

- L'attraction d'entreprises nouvelles

La création d'entreprises dans les espaces ruraux indépendants est considérée souvent comme un facteur essentiel du renouvellement du tissu économique, tout particulièrement dans les zones où n'existe pas d'entreprise dynamique de taille substantielle et où se manifeste un déficit dans l'entrepreneuriat. Après avoir marqué la période de décentralisation industrielle des années de croissance, la politique d'attraction industrielle a ensuite été reconsidérée pour être utilisée, notamment au sein des espaces ruraux, dans un esprit différent. Elle cherche maintenant à concilier les initiatives exogènes avec celles plus endogènes qui caractérisent les démarches de développement local.

L'attraction d'entreprises extérieures peut être recherchée pour faire face à deux types de situations : l'abandon d'un site par une entreprise dominant le marché local du travail et l'insuffisance des créations d'entreprises par les entreprises préexistantes pour assurer le maintien de la population. L'offre immobilière et les exonérations d'impôts sont généralement insuffisantes pour rendre un site attractif. Il est nécessaire d'intégrer d'autres facteurs de localisation. Sur le plan de la proximité des donneurs d'ordre, des infrastructures de transport ou de production, des marchés du travail et des autres *inputs*, les entreprises rurales sont le plus

souvent relativement mal placées. Même quand cette politique paraît jouable, des conditions supplémentaires peuvent être nécessaires pour assurer la réussite de l'initiative : un minimum d'accord entre les collectivités pour éviter une surenchère stérile et un ancrage même minime des entreprises.

Dans les espaces ruraux relativement éloignés des pôles urbains, une partie des projets économiques émanent parfois d'actifs qui choisissent leur localisation autant pour des critères personnels, « domestiques », que pour des raisons strictement économiques. Ces formes de création d'entreprises souvent unipersonnelles dans des activités artisanales ou commerciales suscitent parfois des formes particulières d'accompagnement et des mesures d'aides spécifiques de certains départements et de certaines régions (« entreprises rurales innovantes », bourse aux créateurs d'entreprises rurales) afin de soutenir des initiatives de création d'entreprises suffisamment atypiques pour ne pas être concernées par les aides classiques.

e - Les politiques d'accueil de population

Le maintien et le développement de la population constituent autant une stratégie qu'un indicateur de développement tout comme l'emploi représente à la fois un critère de localisation et une résultante. Dans les espaces ruraux relativement éloignés où les opportunités d'implantations résidentielles sont plus nombreuses que celles de l'emploi, la localisation de la population active dépend souvent d'un arbitrage entre lieu d'activité et lieu de résidence. La population active détermine sa localisation en fonction des moyens de production à sa disposition, qui lui permettent d'envisager une activité indépendante, des opportunités d'emplois salariés disponibles sur place ou ailleurs en prenant en considération le coût du changement de lieu. La pertinence de l'action des pouvoirs publics dans ce domaine dépend de leur capacité à accompagner ou à infléchir les choix de localisation des ménages. Concernant la population, deux types de politiques publiques peuvent être mis en œuvre selon la catégorie de public visé. Les initiatives publiques peuvent en effet se focaliser sur la limitation des départs de la population originaire du pays ou, au contraire, viser à canaliser ou à susciter des flux de population urbaine.

Les nombreuses mesures à logique compensatrice consacrées au rattrapage en matière d'équipement, en réseaux et en bâtiments communaux, peuvent être rattachées à ce levier d'action, de même que les mesures en faveur du logement tournées sur l'amélioration d'habitations préexistantes (propriété de leurs occupants ou louées à des tiers), l'accession à la propriété, ou encore la construction de logements locatifs sociaux). Dans certains cas, très rares, le département cherche à influencer la localisation des ménages en faveur de zones rurales en déclin démographique par l'attribution de subventions, versées aux localités propriétaires d'un lotissement, afin de diminuer notablement le coût d'acquisition du terrain.

Rentrent également dans cette catégorie de leviers d'action, les mesures d'appui aux services non marchands qui, comme l'assistance à domicile ou les garderies, sont tournées vers des catégories de populations particulières (personnes âgées et jeunes enfants principalement) et les mesures de soutien aux services marchands destinés à la population résidente. Ce dernier type de mesure est constitué principalement par les aides assez fréquentes aux commerces polyvalents et à l'acquisition de véhicule de tournées représentant une recherche d'adaptation aux territoires de faible densité.

A la fois très fréquentes et très variées, ces mesures en faveur de l'accueil de population correspondent rarement à des aides spécifiques en faveur du rural, si l'on met à part l'aide au maintien du dernier commerce et quelques rares aides à l'accession à la propriété. Elles sont le plus souvent constituées par des soutiens alloués en tout lieu mais dont le montant est majoré

dans les communes rurales. Ces améliorations font parfois l'objet d'opérations intercommunales dans des domaines particuliers comme l'équipement public des petites communes ou l'amélioration de l'habitat qui s'accompagnent même dans certains cas d'actions de formation auprès des artisans locaux du bâtiment afin qu'ils puissent s'organiser pour répondre efficacement aux appels d'offres.

25 - Modalités de l'intervention

Nous considérons que les politiques publiques produisent des effets par les transferts financiers opérés mais aussi par les changements de comportement qu'elles favorisent tant de la part des gestionnaires que des bénéficiaires finaux des dispositifs. Aussi est-ce sous l'angle des incidences souhaitées et potentielles sur le comportement des agents que l'examen *a priori* des conditions liées à l'attribution de l'aide est réalisé.

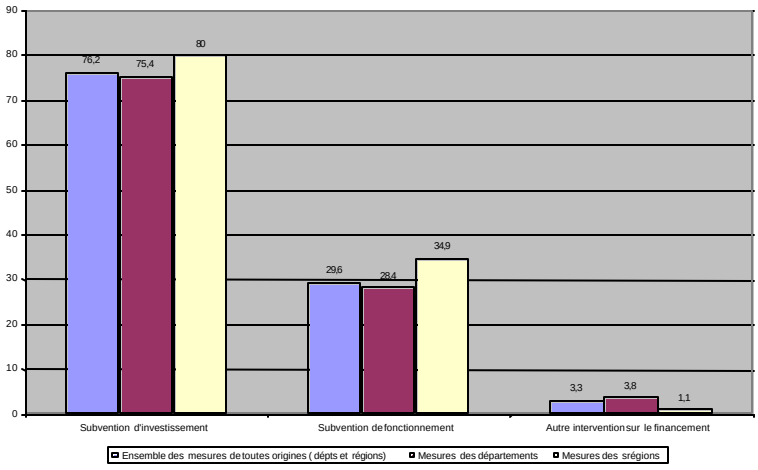
Ainsi, par modalités d'intervention, nous désignons les formes adoptées par le soutien public c'est-à-dire le type d'incitations employées et l'existence d'une liaison éventuelle établie entre la mesure élémentaire et des dispositifs plus généraux.

L'importance de la place des subventions s'explique évidemment par le choix de la source utilisée. Elle minore l'intervention directe des institutions à travers des réseaux d'agents placés sous son autorité comme dans le cas du département dans le domaine des services sociaux.

251 - Les subventions d'investissement, formes dominantes d'intervention

Les conseils régionaux et les conseils généraux ont une proportion d'aides à l'investissement très semblable (aux alentours de 70 %).

Graphique 13 : Formes d'aides publiques inventoriées selon le nombre de mesures (en %)



Source : Guides des aides départementales et régionales

Les subventions d'investissement visent le plus souvent à compenser la faiblesse des ressources des petites communes pour mettre à niveau leurs infrastructures ou leurs équipements collectifs. Dans certains cas, les mesures peuvent consister en une appropriation définitive ou temporaire par la collectivité territoriale de terrains opérée soit selon une logique de mise sous tutelle pour protéger un biotope jugé remarquable, soit afin de constituer, avec l'aide des communes ou de leur groupement, une réserve foncière pour une durée de 2 à 7 ans, permettant d'affecter ensuite ces terrains à l'édification de logements ou d'équipements publics.

Les subventions d'investissement aux communes font parfois l'objet d'une contractualisation (dans le Tarn-et-Garonne entre autres) qui permet de regrouper le financement d'un ensemble de travaux d'équipement explicitement stipulés (construction et aménagement de bâtiments publics, aménagement de villages, petits équipements sportifs, restauration du patrimoine,

équipements touristiques, constructions liées à la protection civile). En contrepartie d'un engagement des communes à réaliser l'ensemble des investissements précisés dans un contrat, dans une durée limitée (3 ans par exemple), le conseil général s'engage à octroyer une subvention globalisée versée en plusieurs annuités.

Tableau 18 : Répartition des types d'incitations selon les domaines visés et l'origine des fonds (en %)

Thématiques	Subventions d'investissement		Subvention de fonctionnement		Autres formes d'incitations		Total
	Département	Région	Département	Région	Département	Région	
Formation	0	25	100	75	0	0	100
Scolaire	55	-	45	-	0	0	100
Agriculture, forêt	65	65	30	35	5	-	100
Environnement	65	60	35	40	0	0	100
Artis., com., ind..	72	82	10	12	18	6	100
Tourisme	90	80	10	20	3	0	100
Social, santé	75	85	20	15	5	0	100
Culture, patrim.	75	82	22	18	3	-	100
Equipement	85	78	10	22	5	0	100

Source : Guides des aides départementales et régionales

Dans le Lot, un fonds départemental d'équipement est réparti selon la population et le potentiel fiscal de chaque canton. Il incombe ensuite à chaque conseiller général de proposer une répartition entre les divers projets communaux et intercommunaux de son canton.

Dans certains départements comme celui de l'Allier, une aide spéciale d'équipement (de 15 KF par an) est réservée aux 100 communes rurales les plus défavorisées (aux vu de leur taille et de leur potentiel fiscal). En Maine-et-Loire a été instaurée, depuis 1992, une dotation de solidarité départementale destinée à financer tous les travaux des communes de moins de 2000 habitants. Elle est répartie en fonction de la population, du potentiel fiscal et du linéaire de voiries classées dans le domaine public communal. Dans le département d'Ille-et-Vilaine, sans qu'il existe de dotation spécifique, l'ensemble des investissements communaux est modulé en faveur des petites localités d'une population inférieure à 750 habitants, mais également en fonction du potentiel financier par habitant (intégrant les recettes fiscales mais aussi les dotations) et aussi, critère original, de l'effort de construction apprécié selon le nombre de constructions autorisées rapporté à l'effectif des habitants.

Les subventions concernent également les entreprises dont elles tendent à renforcer le potentiel productif et à orienter la demande en fonction des attentes nouvelles des consommateurs. Ce soutien à l'investissement est effectué au nom des obstacles particuliers susceptibles de gêner le développement des petites entreprises rurales : difficultés d'accès aux crédits bancaires, opacité de l'information, surcoûts liés au transport, longueur du cycle de production de certaines activités nécessitant l'immobilisation de capitaux importants.

Dans un nombre de cas limités, le soutien à l'investissement des communes et des entreprises permet aux collectivités territoriales d'orienter le marché en faveur d'entreprises rurales qui peuvent être localisées dans la région. C'est le cas de certaines subventions favorisant l'utilisation du bois de chauffage ou du bois de construction. L'emploi de l'ardoise et du granit pour les constructions d'édifices publics est également encouragé par des subventions d'investissement dispensées par certains départements bretons.

Les subventions d'investissement sont beaucoup moins fréquemment octroyées aux ménages si ce n'est dans le cas de l'aide à la construction.

Depuis 1988, un Fonds d'aide individuelle à la ruralité (FAIR), créé par le conseil général du Tarn, bénéficie aux agriculteurs, commerçants et artisans et aussi dans certains cas à tous les résidents à titre principal. Il permet d'assurer l'aménagement des cours de fermes, l'extension du réseau électrique, l'amélioration de l'habitat, l'installation de matériel de réception des émissions de télévision. Ce fonds qui tend à homogénéiser les conditions de vie est réparti entre chaque canton selon le nombre d'exploitations agricoles et la superficie des communes ainsi que selon leur classement en zone de montagne.

Par ailleurs, nous avons également relevé l'existence d'une subvention indirecte à l'investissement des ménages dans les terrains à bâtir. Cette aide d'un montant forfaitaire de 40 KF versés à la commune ou aux groupements de communes d'Ille-et-Vilaine pour la vente d'un lot d'un lotissement communal à un particulier, est réservée aux localités de moins de 10 000 habitants en régression démographique entre les deux derniers recensements. Ce dispositif constitue une tentative pour équilibrer la répartition de la population et par conséquent pour assurer une meilleure rentabilité des investissements publics en jouant directement sur les choix de localisation des ménages.

252 - Les subventions de fonctionnement surtout fréquentes dans le domaine scolaire et celui de la formation

Les subventions de fonctionnement sont utilisées par 3 mesures sur 10. Cette proportion est un peu plus faible dans le cas des conseils régionaux. Ce type d'incitation ne représente une majorité de mesures que dans un seul domaine : celui de l'enseignement et de la recherche.

Dans le domaine scolaire et de la formation le nombre de mesures privilégiant les subventions d'équipement et l'effectif des mesures utilisant les subventions de fonctionnement sont équivalents. Ces crédits de fonctionnement correspondent notamment à des frais liés à la rémunération d'intervenants musicaux ou sportifs durant le temps scolaire, aux dépenses courantes des cantines ou des garderies scolaires. Les aides relatives à ces deux derniers types de structures sont d'ailleurs souvent attribuées proportionnellement à la fréquentation effective. L'agriculture bénéficie d'une forte minorité (environ 40 %) d'aides au fonctionnement, qui peuvent correspondre à des études de faisabilité, à des crédits d'animation dans le cas de certaines opérations de filière ou d'échanges fonciers, à des frais de formation, à des subventions à des organismes, à des frais liés à la certification des produits. Dans tous les autres domaines les mesures comportant essentiellement des subventions d'investissement sont très majoritaires. Certains conseils généraux subventionnent systématiquement les études de faisabilité et les avant-projets d'aménagement des communes rurales en prenant en charge la totalité des frais pour les plus petites d'entre elles.

253 - Les autres formes de soutien surtout présentes dans les aides à l'artisanat, au commerce et à l'industrie

En dehors des subventions, les autres formes d'intervention sont peu usitées. Les conseils généraux comportent une plus forte proportion de mesures (très minoritaires cependant) qui emploient d'autres formes de soutien que les subventions.

Les types de concours financiers les plus diversifiés se rencontrent surtout dans les mesures concernant l'aide aux entreprises artisanales, commerciales et industrielles ou l'aide immobilière: prêts garantis (grâce à la caution apportée par la collectivité territoriale à un

organisme financier, cas par exemple du fonds habitat rural créé par certains départements), avances remboursables, bonification d'intérêts.

Dans le cas de l'équipement des dépôts communaux affiliés aux réseaux de bibliothèque départementale de prêt (BDP) est encore utilisée la fourniture d'aides en nature (sous forme d'équipement en mobilier) qui correspond à une modalité d'intervention publique assez ancienne, de même que le recours au système de bons dont on a relevé l'utilisation dans un seul cas correspondant à une mesure agricole : le chèque installation.

Que les aides émanent des départements ou des régions, les subventions proportionnelles prévalent et pour environ 15 % des mesures seulement les subventions sont de nature forfaitaire. Environ 40 % de ces aides sont plafonnées. La liaison entre les mesures élémentaires et des programmes plus généraux est un des facteurs de cohérence des politiques publiques (cf.§ 244).

Qu'elles concernent l'investissement ou le fonctionnement, les subventions peuvent être versées directement au bénéficiaire final ou encore au prestataire (comme dans le cas de certains services environnementaux notamment ceux liés à l'entretien des berges de rivières ou à l'enlèvement de carcasses de voitures). Les aides à l'immobilier d'entreprise, souvent majorées dans les espaces ruraux, se sont substituées généralement vers la fin des années 80 aux Primes Régionales de Création d'Emploi (PRE) et de la Prime Régionale à la Création d'Entreprise (PRCE). Celles-ci avaient été instaurées en 1982, au moment de la décentralisation. La PRE, qui remplace la PDR, avait pour objectif de compenser les difficultés du marché du travail dans des zones données, mais on a assisté rapidement à une dilution du champ d'application géographique et à une multiplication des procédures dérogatoires d'octroi. La PRCE, dont l'objectif initial était le soutien à la création de PME, a connu un glissement vers la reprise et l'extension tandis que les emplois créés deviennent les critères d'octroi du soutien. La région Rhône-Alpes a été l'une des premières à substituer une aide indirecte à une aide directe. A sa suite, la majorité des régions a abandonné ce type d'aides directes.

L'aide à l'immobilier d'entreprise est en effet considérée comme une aide indirecte dans la mesure où le maître d'ouvrage est forcément une commune, le département ou une structure regroupant leurs initiatives conjointes. Le maître d'ouvrage, qui peut faire appel à une société de crédit bail, met à disposition de l'entreprise le bien immobilier par une formule de location simple ou de location vente. Le rachat est généralement envisageable au terme d'une durée de 5 ans.

254 - La liaison des mesures avec un programme plus vaste

Plus du tiers des mesures proposées par les régions s'insèrent dans un programme plus vaste de territoire ou de filière. Cette proportion atteint seulement 12 % des mesures proposées par les départements. La place des régions s'explique par le fait qu'une part importante des mesures d'aide est programmée dans le cadre de dispositifs contractuels (contrat de plan, programme communautaire).

A l'initiative des conseils généraux ou des régionaux, divers dispositifs tendent à concevoir une logique plus générale pour des actions qui, faute de cette liaison, pourraient favoriser une certaine dispersion et des contradictions internes. Cette mise en cohérence est souvent recherchée à l'échelle départementale ou infra-départementale, à partir d'un secteur d'intervention donné. Ainsi les aménagements des centres des petites agglomérations sont-ils parfois conditionnés à l'existence de plans d'aménagement de bourgs validés et suivis par le CAUE.

Dans le domaine touristique une partie des aides aux équipements est parfois conditionnée à l'existence d'un programme comme celui des pôles touristiques locaux instauré par la région

Auvergne en 1984 qui est lui-même complété à l'échelle du département du Puy-de-Dôme par la procédure des « points forts touristiques » permettant d'abonder certaines dépenses d'investissement dans ce secteur. Dans le département du Maine-et-Loire, des contrats départementaux de valorisation touristique des espaces ruraux remarquables visent aussi à regrouper l'offre et à coordonner les actions en faveur du tourisme avec celles conduites en faveur du paysage. La région Auvergne conditionne l'octroi des crédits touristiques à la réalisation préalable d'une « charte architecturale et paysagère » document d'intention non opposable à des tiers qui permet d'envisager, en principe avec cohérence, l'ensemble des opérations envisageables sur un territoire correspondant généralement à celui d'une communauté de communes, dans le domaine du patrimoine naturel et bâti.

Enfin à l'échelle départementale, le conseil général conçoit parfois un programme de développement agricole et rural dans l'intention affichée de dégager des axes d'action considérés comme prioritaires durant une période donnée. Ainsi, dans le département du Tarn, des plans successifs ont été initiés à partir de 1987. Le plan Tarn 1999-2001, signé par l'ensemble des organisations professionnelles agricoles, dégage 4 orientations générales en matière de conquêtes de marchés par des démarches collectives de respect de l'environnement, de création d'emplois et d'articulation entre les initiatives agricoles et le développement local. Il est précisé dans ce document que les contrats territoriaux d'exploitation constitueront l'un des cadres de mise en œuvre des priorités conjointement définies dans ce plan.

Plus globalement, les aides aux communes et aux entreprises rurales ont souvent la possibilité d'être coordonnées dans le cadre de dispositifs contractuels aux dénominations variées : contrats de développement économique, contrats départementaux de développement et d'aménagement, contrats globaux de développement, contrats de terroir. Ces dispositifs sont souvent directement hérités de la procédure des contrats de pays créés par l'Etat en 1975 ou des chartes intercommunales instaurées en 1983. En plus du financement d'actions, ces procédures assurent pour une période de 3 à 5 ans les financements de l'étude des projets et du suivi du programme en couvrant une part de la rémunération des animateurs. Leur périmètre d'intervention qui est plus ou moins vaste suivant les départements et les régions permet selon leur taille soit d'encourager l'intercommunalité rurale, soit de favoriser l'articulation entre communes rurales et villes moyennes. Il arrive que le conseil régional propose un dispositif assez semblable à celui du conseil général sans qu'aucune coordination ne soit établie entre ces deux institutions, alors que, dans d'autre cas, le département est associé à l'instruction et au financement de la procédure.

255 - Les conditions non financières associées à l'octroi de l'aide

L'étude des conditions non financières associées à l'aide fournit des indications sur la nature du public visé et aussi sur le type de comportement que le décideur public cherche à influencer chez le bénéficiaire de l'aide. Les conditions non financières sont le plus souvent employées dans le cas des aides bénéficiant aux entreprises et aux particuliers.

Sur l'ensemble des mesures des conseils généraux et des conseils régionaux, la condition la plus fréquemment requise (mentionnée dans 17 % des cas) est le respect des normes (de qualité des produits ou des services ou encore d'hygiène ou de sécurité).

L'adhésion à un groupement (d'entreprises ou de communes) considérée comme un gage d'efficacité, de réduction des risques et des incertitudes, est exigée dans 11 % des mesures. L'intégration à un réseau est fréquemment exigée pour pouvoir bénéficier des mesures concernant des thématiques aussi différentes que les productions agricoles de qualité, la construction et l'équipement de structures d'hébergement de tourisme rural (impliquant l'adhésion au réseau des gîtes ruraux, clé confort, bienvenue à la ferme) ou encore l'équipement

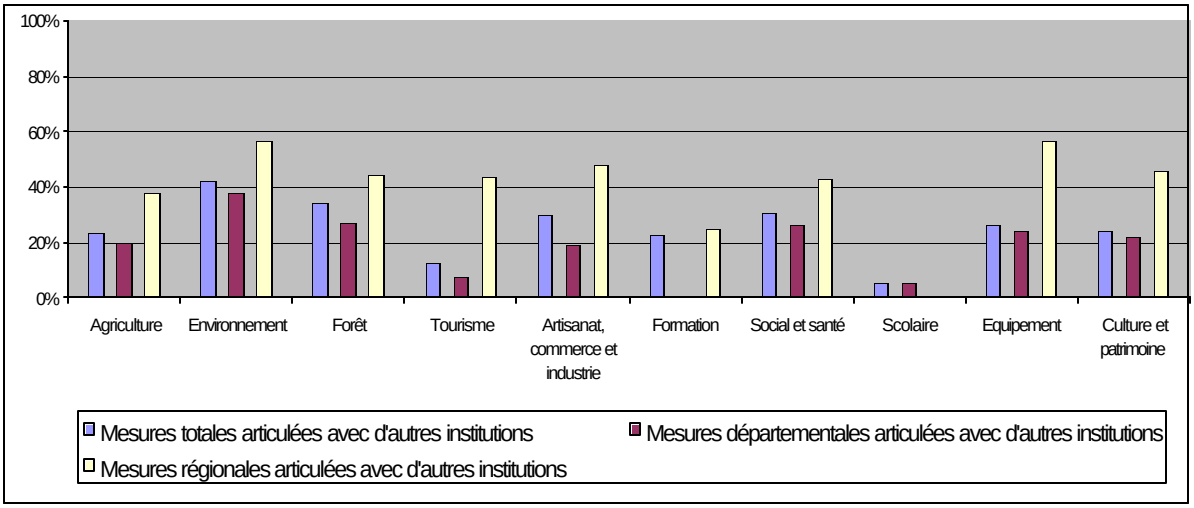
des bibliothèques pour lequel les aides sont réservées exclusivement aux relais et dépôts des bibliothèques départementales de prêt. Par ailleurs, certaines aides à l'équipement sont réservées ou attribuées préférentiellement aux communes adhérentes à un groupement.

Dans le secteur agricole, la plupart des mesures en faveur de la généralisation de l'adoption de signes de qualité cumulent deux exigences : l'adhésion à un réseau (syndicat ou groupement de producteurs) et l'adoption de normes de production (codifiées par un cahier des charges).

Les signes de qualité renvoyant à des normes plus ou moins contraignantes promues par les collectivités territoriales peuvent correspondre à de simples marques commerciales comme dans le cas des « génisses Lieselheim » dont la production est soutenue par le conseil régional d'Alsace ou à une certification comme pour la production de « bœufs du Cantal, saveur d'espace » que le conseil général encourage par des primes aux animaux, ou encore par un label rouge, type de différenciation encouragé pour les volailles par le conseil départemental de la Corrèze qui subventionne à 25 % les ateliers d'élevage.

Dans environ 5 % des cas, l'octroi de la mesure implique pour le demandeur de suivre une formation ou de créer un effectif minimum d'emplois. Ainsi, en Lot-et-Garonne, l'aide de 25 KF par projet attribuée aux jeunes créateurs d'entreprise en milieu rural, est-elle conditionnée au suivi d'une formation. L'articulation avec d'autres institutions est plus fréquente dans le cas des aides des conseils régionaux.

Graphique 14 : Dénombrement des mesures cofinancées par d'autres institutions



Source : Guides des aides départementales et régionales

Les deux tiers des mesures proposées par les régions et un tiers des mesures proposées par les départements s'articulent avec d'autres institutions ; il s'agit de l'Etat dans la moitié des cas. Cette différence s'explique probablement par la participation plus fréquente des régions à des programmes multifonds (et souvent multisectoriels).

2.6 - Les formes d'innovation et de territorialisation encouragées par l'aide publique

L'innovation introduite dans les mesures d'aide des départements et des régions peut prendre plusieurs formes. Dans notre analyse nous avons cherché à distinguer les changements qui concernent des activités nouvelles - thème qui renvoie à l'innovation technique (de produits, de *process* ou d'organisation) -, des nouveautés concernant la manière d'intervenir (domaine de l'innovation administrative).

261 - L'innovation dans les activités promues

Un des fondements de la légitimité des soutiens publics en économie de marché réside dans la recherche de l'orientation des agents économiques vers des pratiques nouvelles que l'imperfection de l'information et l'existence de risques considérés comme étant trop élevés conduiraient à en retarder l'adoption par les entrepreneurs.

Le mode d'étude le plus adapté de l'innovation (notion multiforme et toujours relative) induite par les aides est l'enquête directe qui seule peut permettre d'apprécier les modes de mise en vigueur des politiques dont le rôle est particulièrement déterminant en la matière. Le repérage de l'innovation à partir de sources écrites est forcément imparfait. Nous avons tenté de le repérer à partir de différents critères spécifiant différentes catégories d'innovation : le procédé de production, la technique de commercialisation, les formes d'organisation du travail au sein de l'entreprise ou entre les établissements d'une même filière, le type de produits fabriqués. Les démarches d'amélioration de la qualité des produits, les mesures agricoles fournissant de nombreux exemples dans ce domaine, sont également considérées comme une forme d'innovation.

Environ une mesure sur six est concernée par au moins l'un des critères d'innovation retenus. L'innovation la plus souvent promue concerne la qualité des produits ou des services (84 mesures concernées soit un peu moins de 5 % de l'ensemble des mesures). L'un des principes du développement local, la valorisation de ressources inexploitées, peut paradoxalement déboucher sur une présentation nouvelle de produits traditionnels élaborés dans des conditions modernisées. A ce titre, la valorisation de ressources inexploitées a été retenue comme un critère d'innovation des activités encouragées par environ 4 % du total des mesures. C'est dans ce sens que peut être présentée la mesure d'encouragement aux productions agricoles traditionnelles adoptée par la Région Aquitaine. Développé depuis une quinzaine d'années, le soutien à la filière bois énergie qui consiste à favoriser les études d'économie d'énergie et les investissements dans un système de chauffage modernisé, et qui est destiné aux communes, aux offices HLM, aux entreprises et aussi parfois aux particuliers, s'inscrit également dans cette logique.

Les modes d'organisation du travail et les modes d'organisation des acteurs concernent plus d'une trentaine de mesures. L'encouragement à la constitution des groupements d'employeurs agricoles qui fait florès depuis le milieu des années 90 dans de nombreux départements et régions (cas des régions Centre, Limousin, Franche-Comté, Pays de Loire, Rhône-Alpes), constitue l'une des principales mesures de ce type. La planification de l'utilisation des emplois jeunes (cas du Tarn-et-Garonne) dans le cadre de structures de développement local ou de services d'entretien de l'espace, peut être considérée comme innovante car elle permet d'associer une procédure d'emploi , d'origine nationale, à un dispositif de développement rural.

Les mesures concernant l'innovation technique sont les plus rares. Si les mesures d'encouragement aux transferts de technologie émanant des collectivités territoriales ne manquent pas, elles ne prennent pas en charge le contexte rural de manière particulière (par un

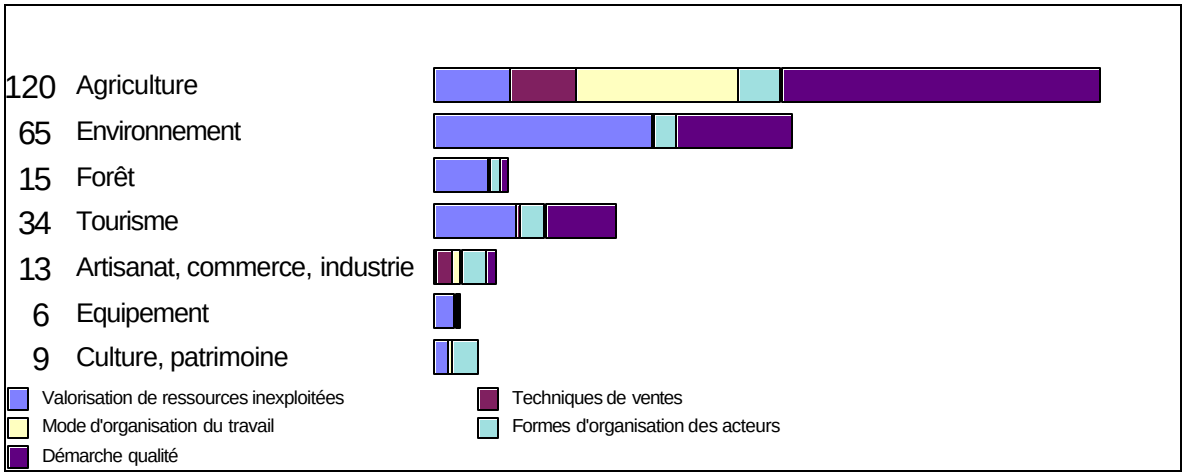
taux préférentiel ou par des mesures spécifiques) ; à cet égard, nous n'avons relevé qu'une seule mesure encourageant la diffusion du télétravail dans les communes rurales.

Il n'existe guère que les mesures de soutien à l'informatisation des petites communes ou des bibliothèques rurales qui sont susceptibles d'être assimilées à un encouragement à l'innovation technique. A titre plus anecdotique, peut être rattaché à cette catégorie l'encouragement à la mécanisation de certains services d'entretien de l'espace (cas du soutien à l'acquisition de machines à nettoyer les plages accordé par le conseil général de Côtes-d'Armor) ou encore les quelques dispositifs d'expérimentation agricole constitués à l'initiative des collectivités territoriales. Dans ce domaine, la Région Rhône-Alpes a développé sa propre démarche intitulée « pôles d'expérimentation et de progrès » qui favorise des actions de recherche développement en finançant 30 % des frais de fonctionnement et 50 % des investissements et des dépenses de diffusion d'un réseau d'expérimentation concernant une dizaine de filières. Enfin des mesures en faveur de l'adoption des techniques agro-biologiques (une petite dizaine) peuvent être assimilées également à une innovation dans la mesure où elles suscitent un changement technique.

D'après notre analyse, les conseils régionaux proposent une plus forte proportion de mesures encourageant les activités innovantes que les conseils généraux. L'écart en valeur relative est net pour toutes les catégories. Il est particulièrement accentué en ce qui concerne la valorisation de ressources inexploitées et les démarches de qualité. Cette différence peut s'expliquer en partie par le fait que les conseils généraux sont accaparés par un grand nombre de tâches de gestion les rendant moins disponibles pour encourager des formes d'activités nouvelles.

Ces différentes formes d'innovation sont proposées en proportion inégale selon les différents domaines d'intervention. La valorisation des ressources inexploitées est plus fréquemment repérée dans le domaine de l'environnement, du tourisme et de l'agriculture. C'est ce dernier domaine qui est surtout concerné par les mesures portant sur l'organisation du travail.

Graphique 15 : Domaines d'intervention et caractère innovant des activités promues (en nombre de mesures)



Source : Guides des aides départementales et régionales

262 - L'innovation dans le type de mesures adoptées

Pour accroître leur propre efficacité, répondre à l'idée qu'elles se font des attentes sociales et également, dans un contexte de concurrence entre collectivités locales, affirmer leur identité, les administrations des conseils généraux et des conseils régionaux cherchent à promouvoir de nouvelles formes d'intervention. Celles-ci peuvent avoir des incidences sur la manière dont les administrations se coordonnent entre niveaux et entre secteurs.

L'innovation dans le type de mesures adoptées peut ainsi concerner la concertation à l'intérieur d'une branche ou d'un secteur en encourageant la mise en réseau sur un site ou dans une filière. L'innovation peut aussi consister à enrichir une démarche sectorielle en visant à faire intégrer par les agents une logique différente de l'intérêt immédiat du secteur, par exemple le développement de l'emploi ou la prise en compte de l'environnement. Ce processus caractérise les mesures que nous qualifions de « conditionnées ». Cette intégration est conçue généralement pour être réalisée au niveau d'un territoire donné. Ces définitions nous conduisent à considérer le processus de territorialisation des politiques comme l'une des formes de l'innovation administrative.

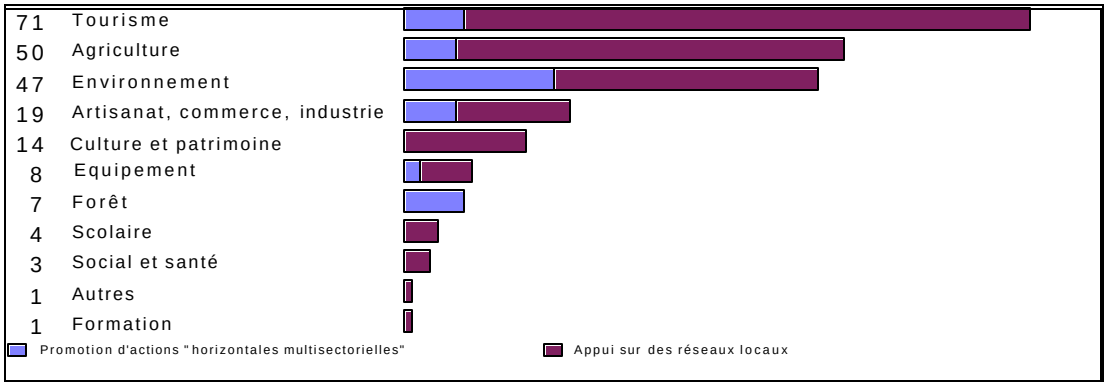
Les mesures considérées comme innovantes sont minoritaires. La catégorie la plus nombreuse, celle concernant la territorialisation des mesures, correspond à un peu moins d'une mesure sur 10, les mesures de mise en réseau sur un site ou une filière territorialisés représentant environ 7 % de l'effectif total.

263 - Les formes de territorialisation des mesures

Dans un souci d'efficacité, les décideurs publics visent depuis environ deux décennies à améliorer l'adaptation aux contextes locaux des initiatives publiques qu'ils cherchent ainsi à territorialiser. Dans cette logique on peut considérer que la territorialisation désigne la structuration organisée d'une petite région, de ses acteurs et de ses projets, selon des formes variables.

Pour caractériser cette territorialisation nous avons retenu deux critères : la promotion d'actions multisectorielles dans un même lieu et le soutien à des réseaux sociaux et économiques locaux. Elle concerne environ 1 mesure sur 10, le plus souvent par la promotion des réseaux locaux. Les mesures relatives aux actions multisectorielles qui peuvent d'ailleurs concourir à promouvoir la multifonctionnalité, à partir d'une activité donnée, sont surtout portées par les conseils régionaux.

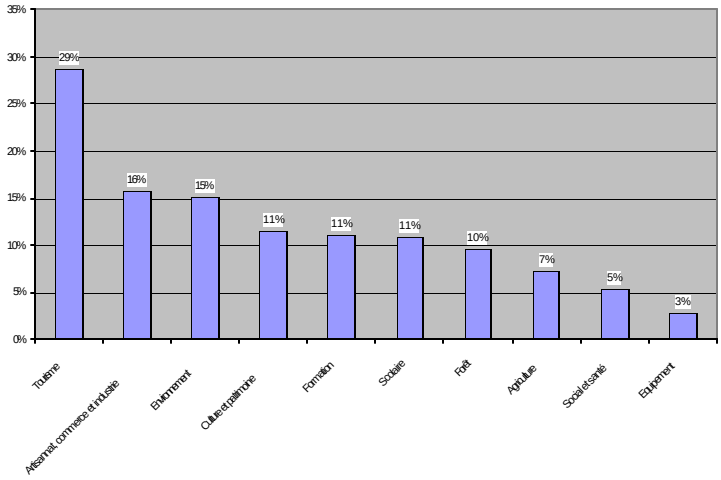
Graphique 16 : Répartition des mesures territorialisées des départements et des régions selon les domaines d'intervention



Source : Guides des aides départementales et régionales

Le tourisme et l'artisanat sont les domaines dont les mesures sont le plus fortement concernées par la territorialisation appréciée selon nos critères, en valeur absolue comme en valeur relative. Plus d'une mesure sur 4 est considérée comme territorialisée. La nature localisée de l'activité et des aménités (agréments du lieu) valorisées, la forte dispersion des agents économiques appartenant à divers secteurs et leur faible degré d'organisation suscitent une intervention publique conséquente et territorialisée.

Graphique 17 : Taux des mesures territorialisées par rapport aux mesures totales par domaines d'intervention



Source : Guides des aides départementales et régionales

L'agriculture comporte un nombre plus réduit de mesures territorialisées. La part relative de ce type de mesures par rapport à l'ensemble des mesures agricoles est faible (à peine plus de 7 %). Le poids de l'organisation économique sectorielle explique probablement cette situation. L'environnement se distingue par une part relative de mesures territorialisées assez importante (plus de 15 %) qui peut s'expliquer par la nature localisée des biens environnementaux et des enjeux. C'est par ailleurs ce domaine qui suscite la proportion la plus importante de mesures multisectorielles qui visent notamment la valorisation de ces aménités.

Un exemple d'utilisation assez inédite des réseaux locaux est fourni par les mesures concernant le développement du commerce et de l'artisanat rural dans le cadre d'opérations locales concertées permettant d'adapter le renforcement des services aux besoins du territoire et le cas échéant de relier cette initiative aux projets touristiques éventuels. De telles Opérations de restructuration du commerce et de l'artisanat (ORAC) sont ainsi proposées par les régions Alsace, Bourgogne, Limousin et Pays de Loire. En Bourgogne ce dispositif est réservé aux zones à objectif 2 (ex 5b).

En plus de la réflexion globale sur l'urbanisme commercial, il est envisagé dans le département d'Ille-et-Vilaine, de relier le soutien à l'artisanat à d'autres initiatives locales soutenues par le département : le dispositif des plates formes d'initiatives locales, procédure originale mais rarement spécifiée en faveur du rural, favorise le suivi des créateurs et leur financement grâce à un parrainage des entrepreneurs qui implique leur participation financière. Les politiques de pôles touristiques (menées entre autres en Auvergne) ou certaines mesures relatives à la structuration de la filière bois (celles de la région Franche-Comté en particulier) illustrent également cette catégorie d'innovation liée à la mise en réseau.

Les Programmes Intégrés de Développement Agricole (PIDA), créés par la région Rhône-Alpes à partir du début des années 90 consistant à soutenir une quarantaine de filières régionales (territorialisées ou non) de produits de qualité se rattachent à cette catégorie. Notons d'ailleurs, qu'en l'occurrence, le périmètre d'action de ces filières est strictement circonscrit aux frontières régionales et qu'aucune coopération interrégionale n'est envisagée pour résoudre d'éventuels problèmes de découpage.

L'innovation peut concerner aussi des mesures visant l'utilisation de réseaux préexistants employés au service de thématiques nouvelles, comme c'est le cas de la mesure initiée par le département de Maine-et-Loire en faveur de l'équipement des CUMA en matériel d'entretien de l'espace ou de réduction des pollutions agricoles.

264 - En dehors de la territorialisation, des formes d'innovation rares mais assez variées

Les autres critères d'innovation intrinsèques aux mesures comme l'écoconditionnalité ou la liaison avec l'emploi représentent chacun seulement environ une mesure sur 60.

L'écoconditionnalité est utilisée dans certaines mesures d'aides aux bâtiments d'élevage. Le critère d'emploi est érigé en condition d'éligibilité dans certaines mesures relatives au commerce et à l'artisanat. Ainsi, en Corrèze, l'aide au développement des entreprises artisanales en milieu rural qui atteint 48 KF dépend, entre autres, de l'engagement du bénéficiaire éventuel à poursuivre une formation ; cette aide est portée à 64 KF en cas d'embauche d'au moins un salarié en CDI. La transposition à un autre secteur de techniques de soutien ayant fait leurs preuves dans un domaine donné constitue un autre type d'expression de l'inventivité dans les procédures. Le département du Maine-et-Loire propose l'une des rares mesures de ce type ; il s'agit d'un dispositif de serres relais (aide indirecte d'un maximum de 350 KF pour favoriser l'installation d'un candidat âgé de moins de 35 ans) constituant une application originale à l'horticulture du système éprouvé des bâtiments relais par lequel les collectivités locales qui restent propriétaires des bâtiments favorisent la création d'entreprises artisanales.

Un autre type de mesures qui peut être assimilé à une innovation correspond aux dispositifs élaborés par les départements et le plus souvent par les régions et qui visent à prendre en compte des publics délaissés par les mesures nationales ou européennes en raison de leur ciblage. Ces mesures assez rares, apparues au milieu des années 90, tendent ainsi à pallier la discrimination induite par certaines aides. Ces mesures concernent surtout le secteur agricole ; il s'agit par exemple des aides de lutte contre la pollution agricole réservées aux élevages de petite et moyenne dimension non concernés par le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA), du soutien à l'installation d'exploitations de dimension économique trop restreinte pour être concernées par les aides classiques. La mesure d'aide à la création d'entreprises artisanales de petite taille et dans des domaines jugés atypiques par les chambres consulaires, intitulée « aide aux entreprises rurales innovantes » en région Rhône-Alpes, se rattache également à cette catégorie.

Enfin, l'organisation de la distribution des crédits sous la forme de fonds spécifiques peut être *a priori* assimilée à une réelle innovation dans la mesure où elle concerne une thématique assez vaste qui ne restreint pas l'initiative locale à des actions particulières strictement prédéfinies et facilite la négociation du contenu. Certains fonds semblent répondre ainsi à notre double définition de l'innovation en termes d'activités économiques et de procédés administratifs ; le Maine-et-Loire par exemple propose depuis 1995 un fonds pour l'innovation et le développement agricole et forestier qui vise, en finançant la moitié du montant des études et 20 % des investissements, à renforcer l'organisation des filières de production, la qualité des produits et l'approche de nouveaux marchés. Ce même département a créé en 1993 un fonds

d’innovation pour la protection de l’environnement, dont la fiche du guide des aides ne précise d’ailleurs guère ce qui est entendu par innovation.

Les régions présentent un nombre de mesures d'aides, considérées comme innovantes selon notre classement, dans des proportions toujours nettement plus élevées que les départements et cela, quelle que soit la catégorie d'innovation retenue ; l'écart le plus net entre départements et régions concerne l'écoconditionnalité.

Conclusion

Les innovations en matière de politiques rurales, pour minoritaires qu'elles soient, prennent des formes très variées. Elles ont essentiellement comme origine la recherche d'adaptation à la diversité des territoires et des situations des agents, mais découlent aussi de la préoccupation de prendre en charge des publics délaissés par les dispositifs nationaux ou communautaires. Si les nouveautés portent effectivement sur l'écoconditionnalité et le lien avec l'emploi, elles concernent aussi les domaines traditionnels comme l'équipement où le recours plus systématique à des fonds globalisés se généralise progressivement.

L'innovation peut favoriser la prolifération des mesures, leur tendance relativement spontanée à la sédimentation plus qu'à la substitution et accroître l'opacité de l'action publique mais *a contrario* elle est susceptible d'améliorer les formes d'articulation entre les différents dispositifs et ainsi favoriser le développement de politiques plus intégrées. Ces effets contradictoires dépendent notamment des formes de concurrence ou de coopération entre collectivités territoriales et entre celles-ci et l'administration d'Etat. L'approfondissement de la question de l'innovation en matière de dispositifs publics, au-delà de l'examen des mesures, nécessiterait l'étude de ces rapports inter-institutionnels susceptibles d'éclairer utilement les conditions de production de l'innovation.

CHAPITRE 3 - DE L'INVENTAIRE DES MESURES A UNE CLASSIFICATION DES POLITIQUES

3.1. Principe de classement

Les possibilités de critères susceptibles de fonder une taxonomie des dispositifs publics sont évidemment très nombreuses. Nous avons choisi d'adopter comme principe de classification, la logique économique de justification des actions publiques, recomposée *a posteriori* en distinguant finalités, objectifs généraux, objectifs intermédiaires.

Certes, le jeu des acteurs sociaux et des institutions constitue l'un des vecteurs essentiels de l'instauration des politiques de développement rural qui ont souvent résulté de réponses pragmatiques à des problèmes immédiats et patents : déclin démographique (avec son lot d'incidences sur la sous-utilsation des équipements publics ou sur l'évolution jugée défavorable des usages du sol) , baisse du taux d'activité, difficultés éprouvées par les jeunes pour trouver un travail sur place, conséquences négatives d'une crise sectorielle. Il n'empêche que le registre plus conceptuel de la justification économique de ces actions permet probablement de généraliser les solutions proposées dans l'espace et dans la durée et aussi, grâce à des références à des catégories plus universelles donc moins contingentes, de favoriser l'acceptation sociale du principe d'une intervention publique spécifique en faveur des espaces ruraux et de comprendre leur condition de généralisation.

Pour fonder notre classification, nous repartons des deux grands types de finalités économiques légitimant les dispositifs publics : la logique allocative et la logique redistributive (voir graphe page 73). Sont ensuite distingués comme objectifs généraux, les principaux moyens retenus pour atteindre ces objectifs. Ces moyens découlent des hypothèses formulées sur les causes des problèmes à résoudre au nom des grands principes mentionnés comme finalités. Enfin, ce que nous désignons dans notre classification comme objectifs intermédiaires correspond aux modalités particulières utilisées pour infléchir les comportements des agents économiques ou pour satisfaire leur demande.

311 - Les deux principales finalités de l'intervention

Selon les conceptions canoniques de l'économie publique, l'Etat et les pouvoirs publics en général, sont habilités à s'interposer entre le marché et les agents économiques dans deux situations très différentes.

Dans le premier cas, l'action publique, par sa fonction allocative, vise à pallier les dysfonctionnements et les défaillances du marché. Ces dysfonctionnements sont imputés généralement à l'opacité de l'information, à l'existence de positions dominantes, au manque de mobilité des facteurs de production. Les défaillances du marché résultent soit du non respect des conditions de confrontation (externalités, monopoles naturels), soit de l'inexistence d'allocations privées (biens collectifs purs). Dans le second cas, les pouvoirs publics s'efforcent de corriger la dynamique du marché, qui peut tendre, en reproduisant des inégalités initiales, à accroître les écarts de revenus interindividuels ou entre l'ensemble des individus d'un territoire. L'action publique par sa fonction redistributive tend alors à infléchir la distribution du revenu, entre individus ou entre territoires. Cette correction se fonde sur un argument éthique extra-économique : l'aspiration à l'équité territoriale. Cette notion assez ambivalente repose sur l'idée selon laquelle la localisation des individus est génératrice de différentes formes d'inégalité. Elle

suppose de considérer que les individus sont peu mobiles (moins que les équipements et le capital) et que leur mobilité quand elle est possible n'est pas forcément souhaitable. La notion d'équité territoriale peut être comprise comme une égalité des chances dans l'accès à l'emploi, aux services publics et à certains services marchands et plus globalement à des conditions de vie décente.

Le rôle allocatif et redistributif des pouvoirs publics dans les espaces ruraux peut apparaître justifié en raison de leurs caractéristiques particulières qui renforcent l'inégalité introduite par la dynamique des marchés ou confèrent des formes particulières aux manifestations des défaillances et des dysfonctionnements du marché.

312 - Les objectifs généraux

Les objectifs généraux correspondent aux formes de perturbation du marché ou d'inégalités particulières aux espaces ruraux que tendent à traiter les dispositifs spécifiques.

a - Les objectifs généraux se rattachant à la fonction allocative

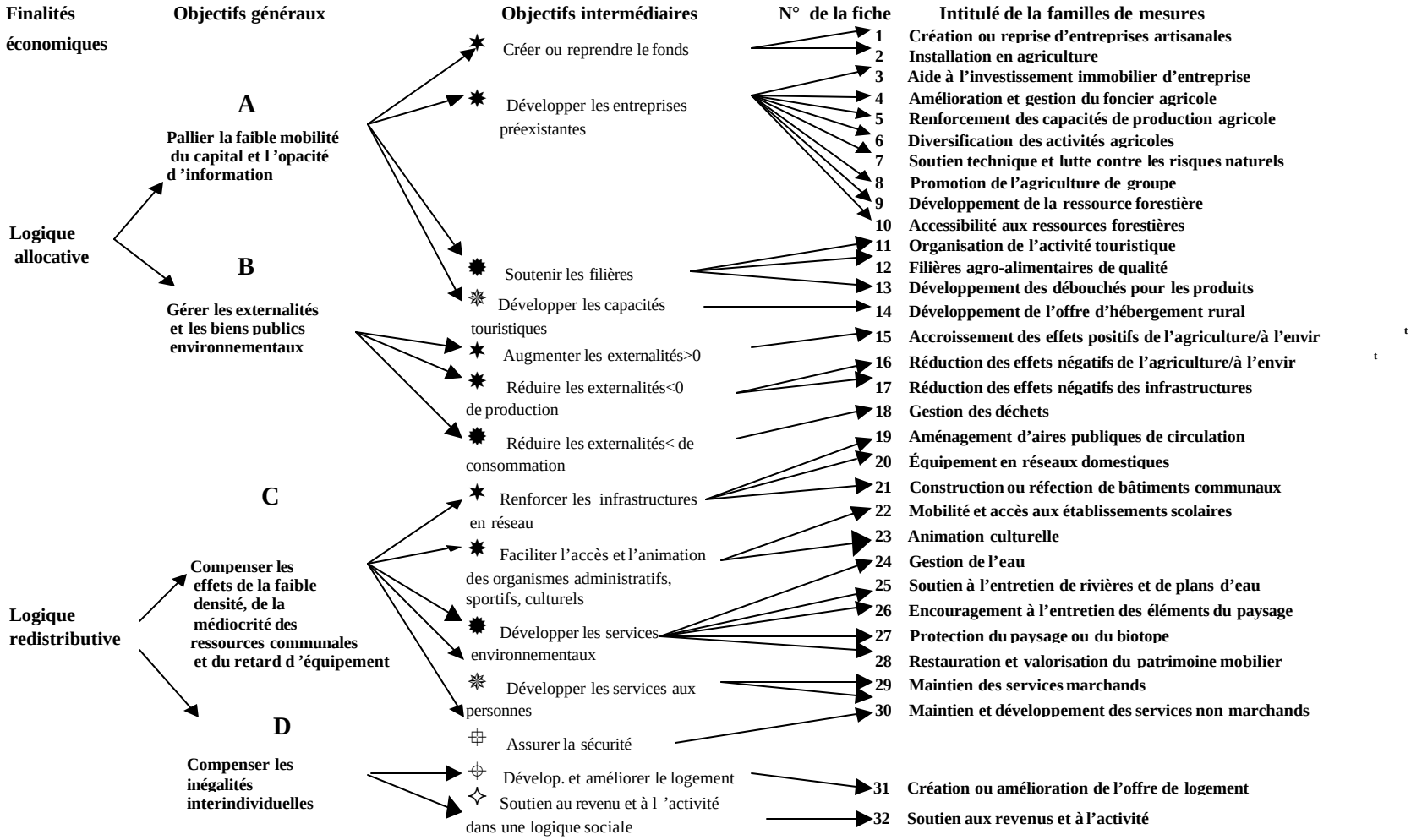
Certaines caractéristiques des espaces ruraux sont susceptibles de renforcer les dysfonctionnements et les défaillances du marché fournissant des arguments en faveur de l'intervention publique. Ainsi, la faible densité de la population et des entreprises peut perturber la circulation de l'information concernant notamment les nouveautés techniques, l'évolution des marchés – en particulier celui du foncier - et les possibilités de valorisation de diverses ressources. Les difficultés de circulation de certaines informations limitent les formes de coopération et de coordination, pourtant particulièrement cruciales pour le dynamisme des PME. Le tourisme rural est particulièrement concerné par ces problèmes d'information qui peuvent être considérés comme des freins au développement de cette activité. L'agriculture, la sylviculture et les industries extractives, activités fortement capitalistiques et souvent caractérisées par des cycles de production de longue période, sont particulièrement concernées par les problèmes liés à la faible mobilité du capital. Celle-ci rend plus périlleuse l'adaptation rapide aux évolutions de la demande. Ces rigidités en termes d'information et de capital sont à l'origine des difficultés de reprise et de création d'établissements qui affectent ces secteurs.
Nous avons distingué un premier objectif général des politiques rurales qui consiste à pallier la faible mobilité du capital et l'opacité de l'information car les mesures publiques tendent en effet à traiter conjointement de ces deux aspects.

L'économie rurale est par ailleurs particulièrement concernée par la question des externalités (négatives et positives) de production qui résultent principalement des activités agricoles et sylvicoles, mais aussi de la construction des infrastructures de transports de marchandises et d'énergie. La gestion de ces externalités constitue le deuxième objectif général, plus récemment apparu, permettant de satisfaire la finalité allocative.

b - Les objectifs généraux relatifs à la fonction redistributive

L'inégalité initiale que peut renforcer la dynamique des marchés justifiant le rôle redistributif des pouvoirs publics concerne, dans les espaces ruraux, du moins dans une partie d'entre eux, la dotation du territoire en ressources intangibles ou tangibles : compétences et coût de la main-d'œuvre (qualité et diversité des qualifications), infrastructures (réseaux hydrauliques, électriques, téléphonique, voies de communication ferrées et routières), services publics postaux, éducatifs et culturels et logements. L'évolution économique est susceptible de rendre ces écarts plus handicapants (pour le développement économique du territoire comme pour les conditions de vie des ménages) en raison du rôle de plus en plus discriminant des conditions d'accessibilité.

Classification des mesures de développement rural



Les problèmes d'inégalité interindividuelle correspondent pour partie à un phénomène de pauvreté particulier au milieu rural, à l'exemple de la persistance des formes traditionnelles affectant une marge de la paysannerie et du salariat agricole encore récemment soulignée par Perriet-Cornet et Blanc (2001). Ces problèmes servent beaucoup plus rarement à justifier des politiques rurales particulières que les inégalités d'équipement des territoires précédemment évoquées. Nous distinguons ainsi comme objectifs généraux la recherche de compensation des effets de la faible densité, de la médiocrité des ressources communales et du retard d'équipement. L'objectif général de compensation des inégalités de revenu est cité pour mémoire comme une possibilité peu utilisée.

32 - Classification des mesures par famille

Ce paragraphe est consacré au commentaire du graphe d'objectifs (cf. figure page 73) et à la présentation de la nature du lien que l'on établit entre ce jeu d'objectifs et les fiches regroupant les mesures par familles homogènes (présentées en annexe 7) ;

321 - Objectifs intermédiaires et groupes de mesures liées à la finalité allocative

a - Les mesures d'atténuation de la faible mobilité du capital et de déficience de l'information (objectif général A)

La faible mobilité du capital et l'opacité de l'information justifient les politiques allocatives de renforcement de la compétitivité et d'orientation vers les nouvelles demandes du marché. Ces politiques peuvent prendre la forme de soutiens individualisés aux entreprises ou jouer sur l'organisation collective en privilégiant l'amélioration de la coordination et la coopération entre les agents économiques. Leur application coordonnée sur un territoire donné tend à diversifier les activités économiques. Leur efficacité suppose le renforcement du capital productif et la diffusion des nouvelles techniques en matière de production ou de commercialisation (par l'information et l'aide au conseil).

- Les politiques favorisant la création ou la reprise du fonds (objectif intermédiaire A 1)

Une part assez importante de ces mesures concerne une période estimée cruciale dans l'évolution des entreprises celle de l'installation et de la reprise du fonds. Les mesures d'aide à l'installation sont spécialisées selon les secteurs d'activité, mais quels que soient ces secteurs, elles ont généralement en commun de combiner des facilités financières pour accéder au capital d'exploitation, des informations sur les opportunités de reprise des fonds de commerce ou des terres agricoles, des incitations à l'acquisition des techniques en facilitant les conditions d'apprentissage (système de tutorat agricole) ou de formation (gratuité du stage, indemnisation et parfois couverture des frais de transport). Le suivi d'une formation conditionne désormais souvent l'obtention de certaines aides à l'investissement. Deux familles de mesures peuvent être distinguées selon les secteurs concernés : les mesures de soutien à la création et à la reprise d'entreprises artisanales, commerciales et agricoles (fiche 1) qui peuvent d'ailleurs prendre une dimension collective dans le cas des pépinières d'entreprises, les mesures d'aide à l'installation agricole (fiche 2).

- Le développement des entreprises préexistantes (objectif intermédiaire A 2)

Les mesures peuvent s'adresser à des entreprises préexistantes. Il s'agit essentiellement d'entreprises en phase de croissance, les aides aux entreprises en difficulté ne sont plus guère en usage, à quelques exceptions près, contrairement aux pratiques des années 70-80 (sans spécificité rurale) qui étaient d'ailleurs, à l'époque, d'origine essentiellement étatique.

Le soutien à l'investissement peut concerner l'équipement individuel ; dans le cas de l'industrie les aides préférentielles en faveur des espaces ruraux concernent presque exclusivement l'immobilier d'entreprise (fiche 3). Les mesures agricoles d'aide individuelle ont des orientations variées qui peuvent être regroupées dans différentes familles : amélioration du foncier agricole, renforcement des capacités de production, diversification des activités, soutien technique et lutte contre les risques sanitaires et naturels (fiches 4 à 7). La promotion de l'agriculture de groupe peut permettre de réduire les risques économiques et d'augmenter les capacités d'anticipation des entrepreneurs (fiche 8). Le soutien aux activités forestières est visé par deux familles d'actions dont l'une mise sur le développement de la ressource et l'autre sur son accessibilité (fiches 9 et 10).

- Le soutien aux filières (objectif intermédiaire A 3) et le soutien à l'offre d'hébergement touristique (objectif intermédiaire A 4)

Le soutien aux filières de production peut passer par le truchement d'incitations individuelles ou collectives qui visent assez directement l'amélioration de l'organisation économique. La famille de mesures portant sur l'organisation des activités touristiques (fiche 11) vise à augmenter les complémentarités productives entre des opérateurs dispersés comme dans le cas du tourisme rural où les hébergeurs ont intérêt à coopérer avec des opérateurs proposant diverses activités d'animation, mais ne le font pas nécessairement spontanément en raison du cloisonnement de l'information.

Les politiques de filière concernent également l'amélioration de la qualité des produits agro-alimentaires (fiche 12) qui passe par une mise aux normes sanitaires et, pour un grand nombre de produits agro-alimentaires, par une spécification territoriale. Dans ce dernier cas, les dispositifs publics visent à renforcer la capacité des unités de production à respecter des normes tendant à «particulariser » le produit en référence à une aire de production et à des techniques adaptées. Ces dispositions sont parfois spécifiées par des cahiers des charges garantis par l'Etat. Les dispositifs publics tendent à renforcer la coordination des agents de la filière en cherchant parfois les formes d'organisation qui autorisent une répartition de la valeur ajoutée estimée équitable. Le soutien aux filières passe parfois par une action en faveur des débouchés de certains produits élaborés dans les espaces ruraux (bois de chauffage et de construction, granit, ardoise) dont l'impact environnemental est jugé positif (fiche 13). Par ailleurs, compte tenu de la forte proportion des mesures en jeu, le soutien à l'offre d'hébergement (en volume et en qualité) a été considéré comme un objectif intermédiaire spécifique (A 4) directement relié à la fiche 14.

b - Les mesures de gestion des externalités et des biens publics environnementaux (objectif général B)

L'application sur un territoire des mesures relatives à cet objectif est censée favoriser les conditions d'un développement durable et offrir la possibilité effective de faire coexister plusieurs activités sur un même territoire. Quand le développement d'un éventail d'activités est recherché à partir d'un même secteur, cette forme de diversification est caractérisée par le terme de la multifonctionnalité, citée pour l'agriculture et la forêt.

Les mesures relatives aux effets externes positifs de production (objectif intermédiaire B 1) concernent exclusivement les secteurs agricoles et sylvicoles dont il s'agit de renforcer l'impact grâce à des mesures qui sont parfois concertées (fiche 15). Les mesures visant la réduction des effets négatifs de production (objectif intermédiaire B 2) portent à la fois sur le secteur agricole (fiche 16) et sur les activités de construction d'infrastructure (fiche 17).

La gestion des déchets qui, dans les espaces ruraux, suscitent parfois une majoration des aides attribuées aux communes, est considérée comme une famille particulière de mesure (fiche 18)

qui se rattache à l'objectif de gestion des effets externes négatifs de consommation (objectif intermédiaire B 3).

322 - Objectifs intermédiaires et groupes de mesures relatives à la finalité redistributive

a - Les politiques de compensation des effets de la faible densité, de la médiocrité des ressources communales et du retard d'équipement (objectif général C)

Ces dispositifs portent d'abord sur le renforcement des infrastructures en réseau (objectif intermédiaire C1). Cet objectif renvoie à différentes familles de mesures : aménagement d'aires publiques de circulation (fiche 19), et équipement en réseaux domestiques (fiche 20), cette dernière catégorie visant l'entretien et l'augmentation de la capacité des réseaux téléphoniques, électriques, d'adduction et de traitement des eaux.
L'accès et l'animation des organismes administratifs, sportifs, culturels ou scolaires constitue un deuxième objectif intermédiaire auquel se rattachent les familles de mesures : construction et réfection des bâtiments communaux, infrastructures, aide à la mobilité (grâce à des subventions aux transports qui visent à réduire le coût d'accès supporté par les usagers) et animation culturelle (fiches 21 à 23).
Le développement de services environnementaux (objectif intermédiaire 3) peut être mis en relation avec des familles d'action concernant la gestion de l'eau (fiche 24), l'entretien des rivières et des plans d'eau (fiche 25), l'encouragement à l'entretien du paysage (fiche 26), ou à sa protection supposant appropriation et mise sous tutelle publique (fiche 27) et la restauration et la valorisation du patrimoine mobilier et immobilier (fiche 28).
Les politiques se rattachant à ce que nous avons identifié comme constituant l'objectif intermédiaire C4 tendent à favoriser le maintien ou une mise à niveau de divers services marchands comme les derniers commerces polyvalents (fiche 29) ou de services non marchands destinés principalement aux ménages (fiche 30) - portage de repas et soins à domicile pour les personnes âgées, garderies d'enfants. Ces politiques concernent également le maintien de certains services publics éléments du cadre de vie en même temps que symboles de la présence de l'Etat (postes, écoles, gendarmeries) dont le maintien de l'action est, dans ce cas, fortement souhaité. Une partie de ces services recoupe un objectif intermédiaire (C 5) qui porte sur la sécurité ; cet objectif concerne également certains aménagements particuliers.

Dans de nombreux cas il s'agit pour la puissance publique de pallier la déficience de rentabilité économique de ces services imputable à la faible densité démographique ou aux surcoûts engendrés par leur mise en place. Cette perspective constitue le trait principal de la théorie d'action (définie comme l'hypothèse causale des problèmes à résoudre) des mesures de compensation territoriale.

b - Les mesures de compensation des inégalités interindividuelles

Les mesures spécifiques ayant pour but de compenser les inégalités interindividuelles (objectif général D) sont rares. On peut rattacher à cet objectif général, l'objectif intermédiaire portant sur le développement des services aux personnes également lié à l'objectif général de compensation du sous-équipement. Le développement et d'amélioration des logements et la compensation de la chute de certains revenus liés à des activités caractéristiques du rural constituent les objectifs intermédiaires D 6 et D 7. A ces objectifs intermédiaires peuvent être rapprochés respectivement la famille de mesures de création et d'amélioration de l'offre de logement (fiche 31) ou celle de soutien au revenu dans une logique sociale (fiche 32). Le dispositif en faveur des agriculteurs en difficulté s'attache au public ayant échoué dans leur tentative de modernisation qui se solde par un surendettement, mais ne concerne pas ceux qui sont restés à l'écart de la modernisation.

Le traitement de la pauvreté rurale fait plus l'objet d'adaptation de dispositifs nationaux dont on renforce les conditions de mise en vigueur (par exemple pour le RMI à travers les réseaux d'assistantes sociales de la Mutualité Sociale Agricole) que par la mise en place de procédures spécifiques. Historiquement, l'intervention dans une logique redistributive, au sens où nous l'avons définie, sous la forme de politiques rurales particulières, semble être apparue plus précocement que celle réalisée dans une logique allocative.

Cette logique redistributive correspond à l'essentiel des dépenses des conseils généraux explicitement dédiées à l'espace rural. Ainsi, par exemple, dans un département comme celui de la Meuse (dont le budget a été précédemment présenté), les trois quarts des dépenses envisagées dans le budget primitif de l'année 2000 et consacrées de manière exclusive aux territoires ruraux (correspondant à des activités ou à des équipements qui ne se trouvent que dans les espaces ruraux) ou privilégiant ce type d'espace par un renforcement du taux de subvention, sont vouées à des politiques d'équipement communal et de mise à niveau des infrastructures. Le quart des dépenses restantes est réservé à l'agriculture, au tourisme et à l'environnement, et justifié selon une logique allocative.

Canevas des fiches concernant les familles de mesures

Chaque famille de mesures fait l'objet d'une fiche qui adopte le plan suivant :

- la référence mentionne le n° de la fiche et le code de classification reprenant la lettre caractérisant l'objectif général et le n° particulier à chaque objectif intermédiaire auxquels la famille de mesures peut être rattachée,
- l'intitulé de la famille est rédigé en référence aux objectifs des mesures concernées,
- les bénéficiaires sont les personnes morales ou physiques qui tirent parti de la mesure,
- les objectifs, à ce titre on rappelle d'abord systématiquement l'objectif général auquel se réfère la mesure avant d'apporter des précisions éventuelles concernant généralement le type de bien ou de service concerné par la mesure,
- le mode d'intervention : il s'agit de préciser la forme d'incitation employée consiste le plus souvent en une subvention d'investissement ou de fonctionnement,
- la théorie d'action désigne la représentation du problème à résoudre dont témoigne le décideur lors de la conception de la mesure (ou du moins la manière dont nous l'interprétons),
- les modalités de mise en œuvre évoquent les conditions liées à l'octroi de la mesures, les engagements souscrits par les bénéficiaires ou l'organisation collective rendue nécessaire par le dispositif,
- l'articulation prévue *a priori* : cette rubrique mentionne le programme plus général ou le fonds de financement global auquel la famille de mesures est éventuellement rattachée,
- l'aspect innovant inhérent au dispositif est éventuellement rappelé,
- l'importance de la mesure, il ne s'agit pas d'une pondération des financements mais uniquement de la part des mesures se rattachant à la famille répertoriée par rapport à l'effectif total des mesures,
- exemple de mesure : un ou parfois deux cas de mesures sont cités à titre d'illustration, en détaillant l'objet de l'aide, la condition d'attribution ou le montant.

L'ensemble des fiches présentant les 32 familles de mesures est placé en annexe 7.

33 - Typologie des politiques mises en œuvre par les collectivités territoriales

A partir du classement des mesures élémentaires, la construction de catégories de politiques repose sur un principe de construction simple qui cherche à distinguer les grandes dominantes des départements et régions. Pour chaque collectivité, l'ensemble des mesures répertoriées, codifiées selon la nomenclature qui vient d'être présentée (cf. § 31), est réparti en 3 sous-ensembles : les mesures attachées à l'objectif A, à l'objectif C, aux objectifs B et D. Le premier sous-ensemble comprend les mesures qui visent des objectifs économiques en agissant sur les secteurs ou les branches d'activité ; dans le deuxième, les mesures sont attachées à la mise en place, à l'entretien et au développement des équipements et services publics de proximité, tandis que le troisième, par l'association des objectifs généraux B et D, correspond à des logiques d'action plutôt transversales, en regroupant les mesures qui prennent en compte les biens environnementaux et la dimension sociale des phénomènes de développement. Les interventions peuvent ainsi être classées selon 3 pôles qui représentent des logiques d'action principalement consacrées à l'un des grands domaines (secteur d'activité, catégorie d'équipement) ou plus horizontales (environnement, social).

L'utilisation d'un triangle dans lequel chaque côté représente un axe sur lequel les valeurs s'échelonnent de 0% à 100% permet de situer chaque collectivité selon les traits dominants de sa politique. A partir de ce positionnement peuvent être construits des types qui rendent compte de cette orientation dominante en transformant les données numériques en données catégorielles : on découpe des intervalles qui renseignent sur le type de politique en respectant la distribution des valeurs effectives dans le cas des observations qui nous concernent (les intervalles utilisés n'ont donc pas de validité en dehors de l'ensemble de mesures étudié).

Tableau 19 : Classement des politiques rurales des départements et des régions

Objectifs Groupes de politiques	A	C	B + D	Collectivités
Groupe 1 : Politique à dominante économique et sectorielle	Nombre de mesures > 60%	N< 40%	N < 20%	Auvergne, Bourgogne, Centre, Franche Comté, Limousin, Pays de Loire, Rhône Alpes, Cher, Corrèze, Côte-d'Or, Creuse, Loir-et-Cher, Loire Atlantique, Lot, Nièvre, Bas Rhin, Haute-Savoie
Groupe 2 : Politique à dominante équipement et services publics locaux	N < 50%	N>45%	N<20%	Allier, Dordogne, Ille-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Jura, Loiret, Maine-et-Loire, Deux-Sèvres
Groupe 3 : Politique à dominante "transversale"	N<60%	N<60%	N<15%	Aquitaine, Côtes-d'Armor, Doubs, Drôme, Isère, Lot et Garonne, Saône-et Loire, Savoie
Groupe 4 : Politique à dominante "équilibrée"	40%<N<60%	30%<N<50 %	N<20%	Alsace, Cantal, Eure et Loir, Finistère, Indre, Loire, Haute Loire, Mayenne, Puy de Dôme, Haut Rhin, Haute Saône, Tarn, Yonne

Le groupe 4 correspond à un type intermédiaire qui a été constitué pour tenir compte de situations assez équilibrées entre des interventions qui privilégient les secteurs d'activité économique et d'autres qui privilégient les équipements et services publics locaux.

La présentation des 4 groupes et des caractéristiques des politiques qui nous semblent pouvoir être tirées de ce classement est proposée sans référence (ou très ponctuellement) aux cas précis et particuliers des différents départements et régions concernés, afin de circonscrire les apports de l'exercice à l'effort de discernement de catégories de politiques et d'éviter tout effet de classement dans le sens d'une hiérarchisation et de jugements de valeur.

331 - Groupe 1 : Politiques orientées sur le développement des activités économiques

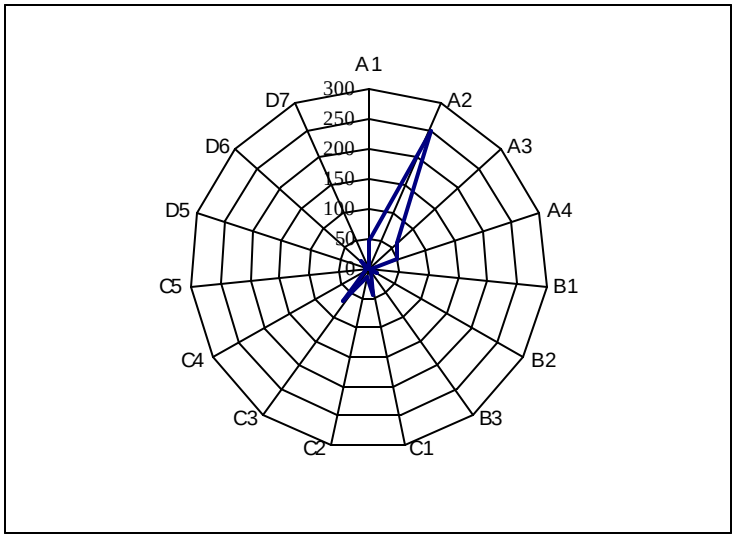
Les collectivités locales classées dans ce groupe présentent, dans leurs guides des aides, une politique qui semble guidée par un objectif général de développement économique en mettant l'accent sur les moyens de production et leur engagement dans l'activité productive. Ce sont 7 régions (c'est le seul groupe dans lequel elles occupent une place significative) et 10 départements qui le composent, pour un total de 600 mesures qui sont sectorielles à plus des deux tiers, ne laissant qu'une portion de 1 mesure sur 4 pour les équipements et moins de 1 sur 10 pour l'environnement et l'action sociale.

Tableau 20 : Répartition des mesures des collectivités locales du groupe 1 par grands objectifs (en nombre de mesures "rurales" relevées dans les guides des aides)

Régions et départements	Mesures sectorielles		Mesures d'équipement		Mesures envir. & sociales		Total mesures	
	N	%	N	%	N	%	N	%
R3	22	68.8	9	28.1	1	3.1	32	100
R4	26	68.4	9	23.7	3	7.9	38	100
R5	15	62.5	4	16.7	5	20.8	24	100
R6	22	62.9	9	25.7	4	11.4	35	100
R7	39	81.2	7	14.6	2	4.2	48	100
R8	32	71.1	9	20.0	4	8.9	45	100
R9	12	60.0	3	15.0	5	25.0	20	100
Total régions	168	69.4	50	20.7	24	9.9	242	100
D3	26	63.4	12	29.3	3	7.3	41	100
D4	21	65.6	8	25.0	3	9.4	32	100
D5	24	61.5	11	28.2	4	10.3	39	100
D7	13	68.4	3	15.8	3	15.8	19	100
D18	31	60.8	17	33.3	3	5.9	51	100
D21	29	69.0	10	23.8	3	7.1	42	100
D23	15	62.5	7	29.2	2	8.3	24	100
D27	28	75.7	6	16.2	3	8.1	37	100
D29	23	62.2	11	29.7	3	8.1	37	100
D34	33	78.6	6	14.3	3	7.1	42	100
Total départements	**243**	**66.8**	**91**	**25.0**	**30**	**8.2**	**364**	100
Total	***411***	***67.8***	***141***	***23.3***	***54***	***8.9***	***606***	**100**

Il s'agit d'un groupe dans lequel l'orientation choisie par construction est très largement prédominante, puisque la part des mesures sectorielles s'échelonne de 60% à plus de 80% de l'ensemble des mesures répertoriées. Si l'on observe plus en détail les mesures concernées, c'est en direction des entreprises qu'un faisceau principal apparaît. On peut en effet classer environ 4 mesures sur 10 en relation avec un objectif de développement de l'activité des entreprises agricoles, industrielles ou commerciales (cf. graphique en radar ci-dessous), et cette inclinaison est renforcée par un autre sous-ensemble de mesures qui visent le soutien aux filières (c'est le seul qui parvient à 10% avec, sur un objectif plus transversal, les mesures qui cherchent à développer les services environnementaux).

Graphique 18 : Répartition des mesures de l'ensemble des collectivités du groupe 1 selon les objectifs de la politique (en nombre de mesures "rurales" relevées dans les guides des aides)



*Intitulés des objectifs A1 à D7 : cf. section 31

Comme cela a été mentionné dans le chapitre II, les interventions économiques des collectivités locales qui sont dédiées aux campagnes le sont en raison de la correspondance entre un type d'activité et un type d'espace, à l'image de l'agriculture. La plupart des mesures classées sous l'objectif économique (A) sont ainsi attachées à des activités qui sont rurales par nature et non à des activités ubiquitaires qui bénéficieraient d'un traitement différencié selon des critères de ruralité définis par les autorités publiques. Il s'agit principalement de l'agriculture et des activités d'approvisionnement et de transformation avec lesquelles elle est reliée, de la forêt et des industries de transformation du bois, du tourisme vert et des activités de plein air. Sur ces secteurs traditionnels, les interventions des collectivités locales visent d'abord à pérenniser le niveau d'activité, en assurant le renouvellement des actifs par différentes aides à l'installation, à la reprise ou à la transmission (objectif A1). C'est l'agriculture qui est essentiellement ciblée -accessoirement d'autres secteurs sont aussi envisagés, comme l'hotellerie ou le petit commerce-, grâce à une palette d'instruments classiques qui renforcent le dispositif national d'accompagnement des installations agricoles ("chèque installation"), ou parfois le complètent (aide aux installations hors cadre familial, aide aux installations non bénéficiaires des aides de l'Etat, …).

En prolongement de ce premier volet, le fonctionnement des entreprises bénéficie de mesures qui confortent les unités de production en place (objectifs A2 et A4). Les aides individuelles portent sur la maîtrise des coûts de production (en baissant le coût d'usage du foncier ou des bâtiments, en améliorant l'efficacité des techniques de production) mais aussi sur la diversification (petites productions, conduite "biologique" des productions, transformation). Elles sont assez souvent articulées avec des mesures collectives qui veulent promouvoir des activités inscrites dans leur territoire d'origine, selon une conception de la qualité accrochée à l'authenticité et à la typicité (aide aux AOC, aux races régionales, aux produits de terroir, "cellier du goût", …), et également avec des mesures incitatives au regroupements professionnels (aide aux CUMA, au développement coopératif, aux syndicats forestiers, aux groupes d'agriculteurs bio, aux groupements d'employeurs, …) et aux structures de gestion ou de régulation du marché (équipement de marchés au cadran, aide à l'investissement immatériel

de nature commerciale,…). Les différentes mesures qui portent cette dimension collective concernent environ 10% des actions, selon des ordres de grandeur comparables entre le sous-groupe des régions et celui des départements, avec toutefois des variations géographiques importantes (la Nièvre et la Haute Savoie proposent plus de 1 mesure sur 5 avec une dimension organisationnelle).

Malgré une certaine hétérogénéité de l'information utilisée pour identifier les différentes interventions des collectivités locales, le caractère massif du résultat obtenu dans ce groupe laisse peu de doute sur l'existence d'une forte orientation de politiques qui privilégient le volet économique pour contribuer au développement rural. C'est par les activités qui valorisent l'abondance d'espace que passe cette sollicitude, pour les départements comme pour les régions -ce qui signifie que ces dernières utilisent peu leurs compétences sur le développement économique régional pour décliner des axes d'intervention différenciés en faveur du rural. A ce côté traditionnel des activités-cibles est associée une façon d'agir elle-même assez conventionnelle qui procède plus en accompagnement des démarches habituelles qu'en recherche de voies renouvelées de développement. Il ne faut cependant pas identifier trop étroitement ce groupe de politiques à une conception ancienne ou traditionnelle de l'intervention publique car on repère aussi de nombreux indices d'évolution, en particulier sur le thème de la territorialisation des modes d'action et sur la promotion des capacités d'action collective.

332 - Groupe 2 : Politiques de développement orientées sur l'équipement et les services publics locaux

Deuxième grand pôle à partir duquel peuvent être ordonnées les politiques locales de développement, l'équipement rural est toutefois réservé aux seuls départements dans notre classification, conformément à la répartition réglementaire des blocs de compétences. La logique qui sous-tend l'objectif général (C) de ce type d'intervention se situe sur le registre de la compensation vis-à-vis essentiellement de collectivités territoriales de base (les communes et leurs groupements) qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour mettre à niveau leurs équipements et services publics locaux.

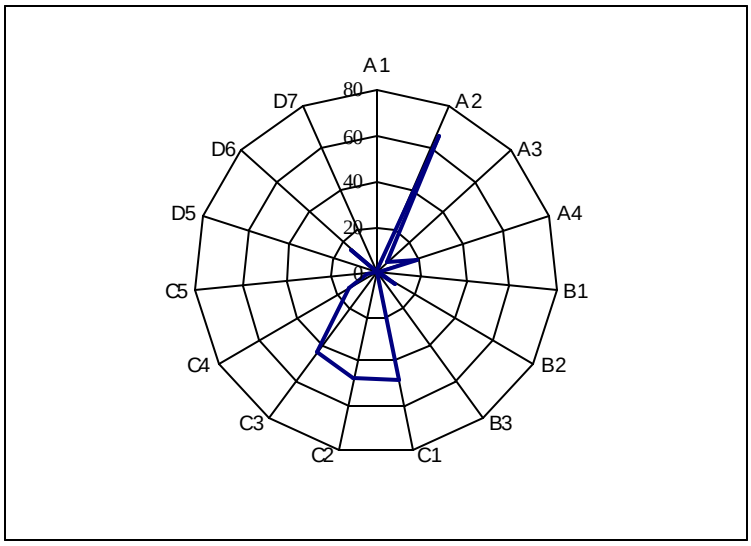
Le mode de classement utilisé distingue 8 départements pour la direction dominante qu'ils impriment sur le pôle équipement à leur guide des aides en faveur du monde rural.

Tableau 21 : Répartition des mesures des collectivités locales du groupe 2 par grands objectifs (en nombre de mesures "rurales" relevées dans les guides des aides)

Régions et départements	Mesures sectorielles		Mesures d'équipement		Mesures envir. & sociales		Total mesures	
	N	%	N	%	N	%	N	%
D1	21	41.2	23	45.1	7	13.7	51	100
D8	9	37.5	12	50.0	3	12.5	24	100
D13	8	17.4	30	65.2	8	17.4	46	100
D15	14	45.2	14	45.2	3	9.7	31	100
D17	13	36.1	19	52.8	4	11.1	36	100
D22	13	40.6	18	56.3	1	3.1	32	100
D25	11	30.6	24	66.6	1	2.8	36	100
D35	4	20.0	16	80.0	0	0	20	100
Total	***93***	***33.7***	***156***	***56.5***	***27***	***9.8***	***276***	100

Les combinaisons de mesures sont majoritairement affichées sur les infrastructures et services locaux (56 % en moyenne pour le groupe), en ménageant cependant les interventions économiques sectorielles (1 mesure sur trois en moyenne). Parmi celles-ci, ce sont les actions destinées au développement des entreprises (A1) qui occupent ici aussi la première place (près de 1 mesure sur quatre) et reste l'objectif intermédiaire le mieux étayé (cf. graphique ci-dessous). Pour les mesures engagées au service de l'objectif général de compensation des difficultés des pouvoirs publics locaux à fournir des prestations satisfaisantes (objectif C), la répartition est plus équilibrée en mobilisant 50% des mesures sur 3 objectifs intermédiaires (objectifs C1, C2 et C3).

Graphique 19 : Répartition des mesures de l'ensemble des collectivités du groupe 2 selon les objectifs de la politique*(en nombre de mesures "rurales" relevées dans les guides des aides)



* intitulés des objectifs A1 à D7 : cf. section 31

Toutes les collectivités classées dans ce groupe usent de manière appuyée d'une batterie d'aides destinées à faciliter la mise en place et l'entretien de réseaux (objectif C1), qu'il s'agisse de la voirie, de l'adduction d'eau potable, de l'assainissement ou de l'électrification. Le plus souvent, la politique d'appui à l'équipement des communes n'est pas spécifiée *a priori* pour le milieu rural, mais modulée selon des critères de population ou de potentiel fiscal qui conduisent de fait à leur réserver un effort particulier. La première caractéristique de ce groupe de politiques peut ainsi être définie par une attention explicite aux contextes locaux de production des services publics, en cherchant à mettre en rapport les ressources dont peut effectivement disposer chaque commune avec ce qui doit être engagé pour qu'elle soit en mesure de proposer des prestations de niveau satisfaisant.

Cette recherche d'équité ne passe pas uniquement par des réalisations physiques d'équipements, certains restant de toute manière hors de portée de petites municipalités et également hors des critères élémentaires de comptabilité publique, elle prend aussi la voie de l'amélioration des conditions d'accès aux équipements préexistants (objectif C 2). Très concrètement, les aides sont destinées à faciliter le déplacement des ressortissants des communes rurales et à accroître la qualité d'accueil des services publics des bourgs-centres. On voit ainsi se dessiner une orientation au sein de ces politiques dans le sens de différences de traitement internes aux espaces ruraux en faveur des chefs lieux sur lesquels se concentrent les efforts publics pour certains équipements et services de catégorie intermédiaire (équipements sportifs ou

périscolaires, points d'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, services à la petite enfance, …), accessibles à tous les habitants du canton ou du périmètre intercommunal.

Il faut d'ailleurs noter que les aides sont assez fréquemment conditionnées ou renforcées lorsque la maîtrise d'ouvrage est intercommunale (équipements scolaires, assainissement,…). Certaines aides visent même la mise en place et le fonctionnement de structures intercommunales en dehors de projets précis (aide aux EPCI, aide globale aux syndicats de pays). Ce sont globalement 12% des mesures des collectivités concernées qui comportent une dimension organisationnelle.

Les actions soutenues par les politiques de ce groupe sont, par construction, tirées du côté des réalisations d'infrastructures et encadrées par une multitude de dispositifs réglementaires. Les mesures relevées dans les guides des aides s'insèrent dans ce cadre précontraint, en en confortant certains traits traditionnels (pose de tuyaux, construction de salles polyvalentes, aménagement/embellissement de bourgs, …) et en renforçant les interventions d'échelon supérieur (compléments d'aides aux édifices classés, aux espaces sensibles, …). On relève aussi une extension sur les secteurs peu ou pas couverts par les politiques génériques (patrimoine non protégé) et une prise en compte, sans doute de plus en plus affirmée, de la dimension environnementale des opérations d'équipement dans le sens de l'aménagement esthétique et de l'intégration paysagère.

333 - Groupe 3 : Politiques à orientation transversale

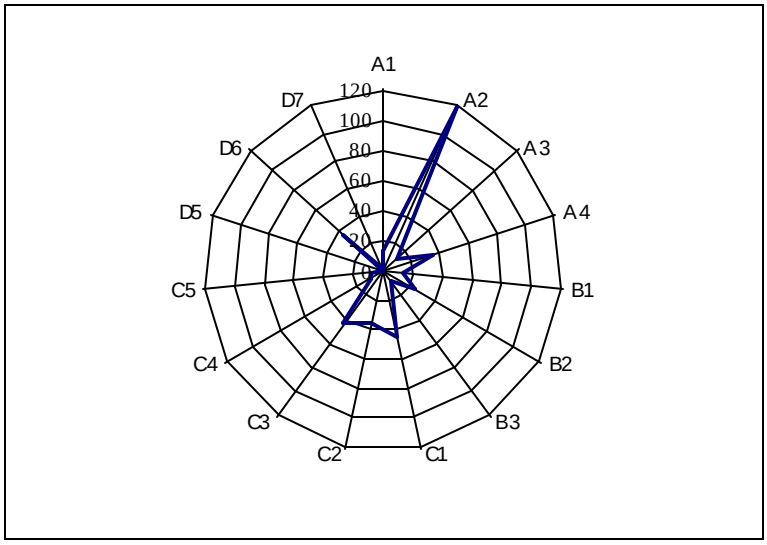
Les deux pôles précédents exercent un fort pouvoir structurant sur les politiques examinées ; ils permettent de rendre compte des orientations majeures des guides des aides. L'utilisation d'un troisième pôle, dévolu aux actions moins sectorisées, est justifiée par la volonté de discerner l'existence d'éventuelles politiques construites sur des bases plus transversales ou qui, en tout cas, accordent une importance observable aux relations entre les différentes composantes du développement rural. Les collectivités rangées dans ce groupe 3 sont ainsi définies par la place qu'elles réservent aux dimensions environnementales (objectif B) et sociales (objectif D). Une seule région est concernée ainsi que 7 départements.

Tableau 22 : Répartition des mesures des collectivités locales du groupe 3 par grands objectifs (en nombre de mesures "rurales" relevées dans les guides des aides)

Régions et départements	Mesures sectorielles		Mesures d'équipement		Mesures envir. & sociales		Total mesures	
	N	%	N	%	N	%	N	%
R2	**29**	**51.8**	**17**	**30.4**	**10**	**17.9**	56	100
Total régions	**29**	**51.8**	**17**	**30.4**	**10**	**17.9**	56	100
D6	8	27.6	10	34.5	11	37.9	29	100
D9	16	50.0	11	34.4	5	15.6	32	100
D10	32	45.1	28	39.4	11	15.5	71	100
D16	25	37.3	24	35.8	18	26.9	67	100
D24	22	44.0	20	40.0	8	16.0	50	100
D32	32	57.1	15	26.8	9	16.1	56	100
D33	14	36.8	15	39.5	9	23.7	38	100
Total départements	**149**	**43.4**	**123**	**35.9**	**71**	**20.7**	**343**	100
Total	***178***	***44.6***	***140***	***35.1***	***81***	***20.3***	***399***	100

Au sein de cette population de 8 politiques locales, on parvient à une répartition moyenne de 20% des mesures qui sont dites transversales, ce qui est loin d'écraser les mesures économiques (45%) et les mesures d'équipement (35%). Du point de vue géographique, les collectivités locales repérées se distribuent sur toute la zone d'étude, mais il est à souligner qu'on y retrouve les départements ayant une histoire dans le domaine du développement rural et du développement local, en Bretagne, en Franche -Comté ou en Rhône-Alpes.

Graphique 20 : Répartition des mesures de l'ensemble des collectivités du groupe 3 selon les objectifs de la politique*(en nombre de mesures "rurales" relevées dans les guides des aides)



* intitulés des objectifs A1 à D7 : cf. section 31

La représentation du rattachement des mesures des collectivités locales du groupe 3 sur un schéma en radar met en évidence la permanence d'un fort contingent sur les objectifs A2, C1, C2 et C3. La particularité des politiques dites transversales tient en fait à l'existence d'une proportion significative de mesures reliées aux objectifs B2 et D6. On peut schématiser cette situation en posant côte à côte un ensemble d'aides publiques destinées au développement des activités économiques et des entreprises (en A2) avec un ensemble d'actions publiques qui cherchent à contenir les effets externes de ces mêmes activités (en B2). C'est donc la prise en compte des effets indésirables de la mise en valeur des ressources locales qui spécifie ce groupe.

Dans cette direction on relève des aides qui abondent les transferts publics déjà en place pour faciliter la maîtrise des pollutions liées à l'activité agricole (maîtrise et traitement des effluents de l'élevage, de la pisciculture, de la transformation fromagère, …) et qui passent concrètement par les Plans de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) et par les mises aux normes des bâtiments et installations. Ces catégories de mesures se rencontrent dans la plupart des guides des aides que nous avons étudiés, ce qui est sans doute plus marqué ici c'est la présence d'actions qui procèdent d'une certaine anticipation sur la gestion des problèmes d'environnement. On note ainsi la présence de mesures qui s'attaquent à la question des pesticides, de l'érosion des sols ou des atteintes au paysage. Les éléments de solution qui transparaissent dans les aides visent, au delà de la connaissance et du suivi des phénomènes en jeu, à agir sur les pratiques en cause dans les externalités posant problème, c'est-à-dire en assurant la promotion de pratiques compatibles avec la préservation durable de l'environnement. En revanche, ce mode d'intervention ne s'appuie pas spécialement sur une

incitation particulière à organiser des réponses collectives : les aides aux actions en commun concernent moins de 7% des mesures du groupe.

En parallèle à cette prise en compte des interactions entre les facettes productives et environnementales des activités rurales, les politiques du groupe 3 mettent aussi l'accent sur les questions de logement. L'entrée peut cette fois être formulée sur le registre de la solidarité, dès lors que les aides au logement sont centrées sur le locatif avec une préoccupation sociale explicite (HLM, patrimoine locatif communal, logements sociaux en milieu rural). Il s'agit là aussi d'un indicateur de prise en compte du caractère multidimensionnel du développement, le logement constituant l'un des points de rencontre des différents mouvements qui traversent les espaces ruraux, particulièrement dans le rapport entre les lieux d'emploi et de résidence.

Le discernement de ce groupe dans la population d'enquête a nécessité un classement volontariste : sa faiblesse relative a été contrôlée en plaçant très bas la proportion de mesures des objectifs B et D qui y ouvrent l'accès. Ce n'est pas sur un plan numérique que se situe son intérêt, les combinaisons de mesures restant très majoritairement sectorisées, mais selon une perspective dynamique car on peut supposer que les collectivités locales sont de plus en plus sensibles aux multiples interdépendances qui font le développement des espaces ruraux. Pour les départements et la région examinés sous cet angle, tout se passe comme si ils avaient décidé de gérer à leur niveau les externalités engendrées par les activités économiques des campagnes, alors que dans d'autres cas le même souci peut passer par l'aide à l'organisation et à la prise en charge collective du même type de problèmes par les agents eux-mêmes.

334 - Groupe 4 : Politiques de développement "équilibrées", orientées à la fois sur les secteurs d'activité et sur les services publics

Les résultats obtenus lors de la classification des politiques des régions et départements d'étude ont fait apparaître un groupe assez important de collectivités pour lesquelles les combinaisons de mesures ne se rattachent pas clairement à l'un des trois pôles. En première analyse, ces politiques échappent au mode de classement retenu mais elles peuvent aussi être considérées en correspondance avec un certain équilibre entre les orientations dominantes. Dans la population d'étude, ce groupe comprend une région et 12 départements.

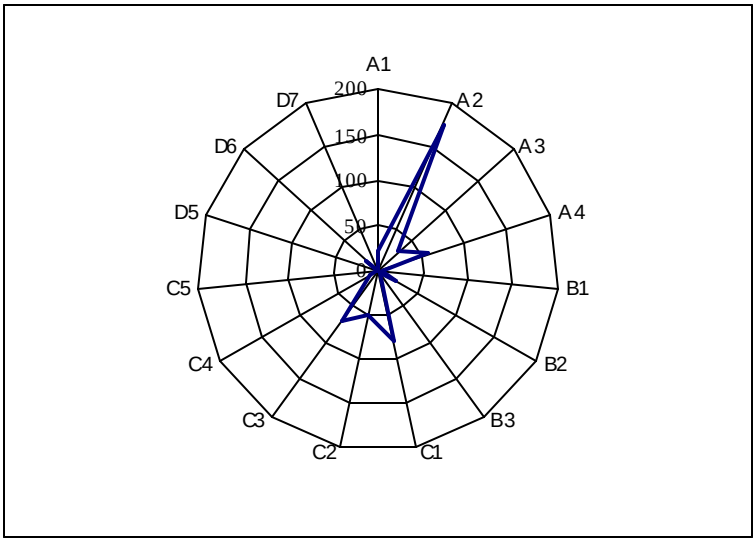
Tableau 23 : Répartition des mesures des collectivités locales du groupe 4 par grands objectifs (en nombre de mesures "rurales" relevées dans les guides des aides)

Régions et départements	Mesures sectorielles		Mesures d'équipement		Mesures envir. & social		Total mesures	
	N	%	N	%	N	%	N	%
R1	23	52.3	15	34.1	6	13.6	44	100
Total régions	**23**	**52.3**	**15**	**34.1**	**6**	**13.6**	44	100
D2	26	55.3	15	31.9	6	12.8	47	100
D11	14	58.3	8	33.3	2	8.3	24	100
D12	13	50.0	10	38.5	3	11.5	26	100
D14	15	53.6	13	46.4	0	0	28	100
D19	26	56.5	14	30.4	6	13.1	46	100
D20	21	53.8	18	46.2	0	0	39	100
D26	20	50.0	19	47.5	1	2.5	40	100
D28	27	54.0	18	36.0	5	10.0	50	100
D30	16	44.4	16	44.4	4	11.2	36	100
D31	15	50.0	14	46.7	1	3.3	30	100
D36	23	46.0	21	42.0	6	12.0	50	100
D37	31	57.4	19	35.2	4	7.4	54	100

Total départements	**247**	**52.6**	**185**	**39.4**	**38**	**8.1**	**470**	100
Total	***270***	***52.5***	***200***	***38,9***	***44***	***8.6***	***514***	100

Ce sont les mesures sectorisées qui marquent ces politiques de façon prépondérante (une mesure sur deux est consacrée aux interventions sur les secteurs économiques, 4 sur 10 aux équipements, et moins de 1 sur 10 aux domaines transversaux). Le curseur est en quelque sorte placé entre ces deux logiques d'action principales, refusant de privilégier les secteurs d'activité ou les services publics locaux, ou jouant sur les deux tableaux. Si l'on examine de plus près les objectifs à partir desquels on peut regrouper les mesures consacrées dans les guides des aides au développement rural, il ressort que le trait distinctif qui les caractérise peut être organisé autour du thème de l'attractivité du territoire.

Graphique 21 : Répartition des mesures de l'ensemble des collectivités du groupe 3 selon les objectifs de la politique*(en nombre de mesures "rurales" relevées dans les guides des aides)



* intitulés des objectifs A1 à D7 : cf. section 31

Les mesures cherchant à conforter les activités rurales traditionnelles sont ici aussi dominantes (1/3 des mesures), mais la prise en compte du secteur touristique est particulièrement affirmée (1 mesure économique sur 5, alors que la proportion n'est que de 1 sur 7 en moyenne dans les autres groupes). Cette particularité n'a pas de signification précise en la considérant de manière isolée, mais si on la rapproche du constat d'un effort également appuyé sur les services publics locaux, on peut alors poser l'hypothèse qu'il s'agit de collectivités locales qui orientent leurs actions de développement sur l'amélioration de l'attractivité de leurs espaces ruraux.

Dans les départements qui semblent suivre cette option de développement (par exemple la Mayenne, le Haut-Rhin ou le Tarn), les mesures qui peuvent avoir un effet sur la capacité d'accueil de nouvelles populations sont fortement représentées mais, de plus, il faut relever une certaine complémentarité dans chaque ensemble de mesures entre les différentes facettes de l'attractivité. Les actions soutenues sur le secteur touristique mettent en jeu une batterie de formules (gîtes d'enfants, gîtes de séjour, auberges de village, "hôtellerie de plein air", aires d'accueil, bases de plein air, …) adaptées à la variété des activités de loisirs possibles dans ce type d'espace (tourisme de pêche, randonnées non motorisées, tourisme fluvial, tourisme équestre, loisirs en forêt, petits plans d'eau, …). En complément, sont également promues les actions des communes et groupements intercommunaux en faveur de la préservation et mise en valeur du patrimoine local, que ce patrimoine soit bâti, architectural, ou naturel, ainsi que les

activités de "mise en scène" des ressources locales, par le biais de diverses opérations d'animation culturelle.

C'est cet ensemble de mesures incitant à des actions en un faisceau relativement cohérent du point de vue du développement de la capacité d'accueil du territoire qui marque la logique d'intervention des départements de ce groupe. Tous n'ont pas une position aussi nette sur ce plan, certains départements étant classés dans ce groupe par un simple effet de répartition équilibrée des mesures qu'ils affichent, et parmi ceux qui se distinguent sur cette option de développement, les stratégies ne sont pas forcément explicites et volontaristes. Au-delà des cas d'étude, on peut en retenir l'idée de politiques d'attractivité globale des espaces ruraux, visant à la fois à augmenter la capacité d'accueil de résidents permanents et de résidents temporaires. Dans les deux cas, il s'agit d'intéresser et d'attirer des populations attentives au cadre de vie, à la fois en termes d'aménités, d'agréments des sites, mais aussi de possibilités d'activités de loisirs et de plaisance. La stratégie peut être résumée par l'idée de promotion de "campagnes vivantes".

Conclusion

Des groupes de politiques ont été constitués dans l'optique de distinguer les options dominantes à partir desquelles les interventions des départements et régions peuvent être caractérisées. Il s'agit de catégories empiriques qui prennent appui sur la classification des mesures élémentaires en fonction des objectifs de développement que l'on peut leur assigner. L'examen des 4 groupes permet effectivement de faire ressortir certaines régularités dans les combinaisons de mesures observées dans les guides des aides et d'en déduire d'éventuelles options stratégiques. Il faut d'abord insister sur les points de ressemblance entre les divers ensembles de mesures étudiés avant d'en résumer les différences. Pour ce qui concerne les mesures étudiées, c'est-à-dire les mesures destinées au milieu rural de façon spécifique, les collectivités territoriales interviennent très massivement pour la promotion des activités économiques qui valorisent les ressources des espaces concernés ainsi que pour la compensation de leur faible capacité d'investissement dans les équipements publics. C'est le trait marquant des politiques examinées, avec des variantes de proportions relatives des deux volets, penchant tout spécialement du côté des actions économiques pour les régions et du côté des équipements pour les départements. Il faut ajouter que les politiques sont très fortement tournées sur les composantes les plus classiques de la ruralité, en termes d'activité comme de population, de ressources naturelles ou patrimoniales (ceci est sans doute accentué par le mode de traitement de l'information que nous avons retenu).

La constitution de catégories homogènes du point de vue des objectifs d'action permet toutefois de distinguer différentes lignes de conduite. La première est centrée sur la valorisation des dotations des espaces ruraux en facteurs de production, en cherchant à en corriger les faiblesses qui ont une répercussion sur les coûts de production et à en promouvoir les atouts qui ont un impact sur la différenciation des biens et services produits localement. Cette option est classique en économie du développement, elle conduit à mettre l'accent sur les fonctions productives traditionnelles qui valorisent les ressources abondantes dans les espaces concernés. Elle ouvre aussi à la promotion de nouvelles activités ou tout au moins à l'incorporation d'attributs territoriaux à même de spécifier les productions locales. On sent à ce niveau la présence d'une alternative opposant une stratégie d'action qui s'adresse aux agents économiques

à titre individuel en tentant d'améliorer leur position concurrentielle par baisse des coûts de production, à une stratégie de différenciation qui cherche à accroître la spécificité des ressources locales, des procédés utilisés et leur incorporation dans des marchandises ou prestations elles-mêmes spécifiées, selon une logique de différenciation qui suppose un fort engagement collectif des acteurs locaux et requiert des aides à l'organisation.
La deuxième ligne de conduite que l'on peut reconstruire à partir des enseignements des groupes de politiques est fondée sur une logique d'aménagement du territoire «à la française ». On peut la présenter comme résultat d'une certaine conception de l'équité territoriale et d'une certaine répartition des compétences des différentes composantes du système d'administration territoriale de la République. L'examen des politiques de développement rural qui sont orientées sur la mise en place d'équipements et services publics locaux montre en effet que chaque collectivité tend d'abord à considérer son champ de prérogatives de manière relativement autonome, à le gérer en soi avant d'articuler ses actions avec celles des autres échelons. Dans ce schéma, la commune constitue l'unité élémentaire objet de toutes les sollicitudes sur laquelle converge une multitude d'interventions. Elle se voit attribuer une sorte d'indice de fragilité en fonction de sa strate de population totale, de sa densité, de ses ressources propres, etc., qui ouvre droit à des transferts de solidarité plus ou moins accentués. Un tel classement, pratiqué par le département, la région, l'Etat et l'Union européenne, de façon plus ou moins concertée, ne se traduit pas par des transferts globaux (sauf dans le cas de la DGF ou éventuellement de la DGE) dont les communes seraient libres d'usage, mais par des subventions sur des objet précis qui dépendent de la vision que la collectivité émettrice se fait du développement desdites communes. Des problèmes peuvent alors survenir si des contradictions traversent les politiques des différents partenaires -voire entre les services d'une même institution- ou si les incitations reçues ne correspondent pas à l'option de développement de certaines communes ou groupements locaux. En termes d'équipements publics, cela se traduit en particulier par des tensions entre une répartition diffuse et un regroupement sur des sites de niveau intermédiaire, avec une certaine hésitation sur les formes de micro-polarisation à promouvoir. Il faut toutefois tempérer cette analyse en notant l'existence de dispositifs de coordination des aides publiques dans les départements ou régions (fonds spécifiques d'intervention ou procédures), entre les opérateurs publics (contrats et autres formules de partenariat) mais également sur les territoires (communautés de communes, syndicats de pays, associations de développement).

On peut enfin regrouper les enseignements des groupes 3 et 4 sous une même ligne que l'on peut désigner par l'idée de politique intégrée. Sortant du strict exercice de ses compétences et de la juxtaposition des interventions, le département ou la région peut mettre en ordre ses différentes mesures destinées au développement rural selon des voies de développement cohérentes sinon explicites. Cette ligne de conduite peut d'abord ajouter un niveau d'organisation interne en prenant en compte les interactions entre différents domaines d'action parties prenantes du développement. Cela peut simplement signifier la couverture des effets externes négatifs des activités que l'on promeut par ailleurs, leur prise en charge sur fonds publics se substituant aux solutions des agents concernés ; le maintien ou la croissance de ces activités productives est ainsi rendu «acceptable ». Cela peut aussi se transcrire de manière plus positive et dynamique dans une modification des pratiques, l'intervention publique permettant d'initier un processus d'apprentissage de nouvelles manières de produire, « soutenables » dans la durée. A un autre niveau de mise en œuvre, la démarche intégrée peut partir d'une stratégie de développement relativement univoque pour la totalité du périmètre d'action, à l'image de ce qui a été relevé sur l'amélioration de l'attractivité du territoire. Les aides proposées conservent un degré de diversité compatible avec les différences de situation des agents locaux, mais elles sont aussi inscrites dans un schéma d'ensemble cohérent, et chacune concourt à l'atteinte des objectifs généraux de développement.

34 - Mise en perspective

L'étude a porté sur l'inventaire des mesures et leur classification en catégories de politiques. Cette approche analytique, qui présente l'intérêt de mettre à plat de façon organisée la diversité des interventions menées, occulte toutefois deux dimensions importantes, à savoir d'une part les relations des départements et des régions avec les autres acteurs publics (communes, Etat et Union Européenne), d'autre part l'existence de programmes régionaux et départementaux qui tendent à rationaliser l'intervention publique locale mais qui soulèvent également la question de la coordination entre ces dispositifs. Il importe donc, dans cette dernière partie, de se détacher du dispositif d'étude, tel qu'il a été conçu initialement, et de proposer des pistes de réflexion relatives à ces deux éléments dont la prise en considération de façon approfondie s'avère, à terme, indispensable dans le cadre de l'évaluation des politiques de développement rural.

341 - Les relations des politiques rurales des régions et départements avec l'Etat et l'Union Européenne

Les collectivités locales conduisent des politiques qui s'articulent avec d'autres formes d'intervention publique sur le milieu rural. Il est nécessaire de repérer ces interventions, afin de s'interroger sur la cohérence de l'action publique en direction de ce milieu. Le dépouillement des mesures qui a été effectué a permis de situer cette articulation, ainsi que la différence de positionnement des deux types de collectivités :
- pour les régions, un tiers des mesures analysées s'insère dans un « programme », et les deux tiers sont articulés avec celles d'autres institutions publiques (Etat, Union Européenne, département, etc.),
- pour les départements, une mesure analysée sur 10 s'insère dans un «programme », et un tiers est articulé avec d'autres institutions publiques (Etat, région, agence de l'eau, etc.).

L'histoire, et notamment les lois de décentralisation, explique cette différence : le département, collectivité locale ancienne, avec des compétences touchant aux équipements, a des charges de gestion importantes et intervient plus au coup par coup, notamment au bénéfice des communes ; la région, collectivité récente, avec des compétences qui génèrent moins de charges de gestion, a déployé son intervention dans les champs nouveaux de l'action publique, en adoptant souvent des démarches de programmes et des modes contractuels ; l'Etat en faisant de la région l'échelon de planification et d'aménagement du territoire et l'Union Européenne celui de mise en œuvre de ses programmes territoriaux y ont largement contribué.

Qu'il s'agisse de la région ou du département, la tendance est à la recherche de modes d'intervention plus globaux : il n'est pas de discours ou de texte émanant de ces collectivités qui ne se défende du «saupoudrage » ou de « politique du guichet ». On prône au contraire des formes d'intervention plus ciblées sur des projets, et combinant des formes d'intervention multiples pour les appuyer. Mais il faut aussi composer avec les contraintes du droit financier public, notamment avec le principe de l'annualité du budget. Il en résulte des tentatives variées pour instaurer de nouvelles pratiques, par exemple en assemblant diverses mesures au sein de programmes sectoriels ou globaux ayant leurs propres objectifs ou en créant des « fonds d'intervention » sur l'économie ou l'aménagement du territoire, permettant de mieux adapter l'intervention à la diversité et aux contraintes des projets, ou encore d'inscrire l'intervention dans un schéma départemental ou régional de l'investissement concerné (cf. exemple de la Bourgogne).

Encadré 4

Le regroupement des interventions régionales dans le cadre de contrats

La région Bourgogne, par exemple, a regroupé son intervention sur les territoires au sein de 3 dispositifs :

* « cœur de village », s'adressant aux communes rurales, qui permet d'intervenir sur la réhabilitation d'habitat en vue de créer des logements locatifs, sur la sauvegarde ou la recréation de commerce, et sur des opérations d'urbanisme,

* « cœur de pays », s'adressant aux futurs pays, permettant de financer des opérations structurantes sur l'économie et les équipements,

* « cœur de quartier », s'adressant aux quartiers urbains avec le même objectif.

On analysera l'articulation de ces politiques locales en cours de rénovation avec les autres niveaux de l'action publique, d'abord avec les politiques nationales et ensuite avec celles de l'Union Européenne.

a- L'articulation avec les politiques nationales

• Une procédure *ad hoc*, le contrat de plan

La loi réformant la planification de juillet 1982 a permis aux collectivités locales, dans la logique de la décentralisation qui venait d'être mise en place, de passer des conventions organisant leur collaboration sur certains thèmes pour une durée donnée. Elle a créé un dispositif spécifique pour mettre en œuvre cette articulation entre l'Etat et les régions, le contrat de plan Etat-Région, conclu pour la durée du plan. Ce contrat formalise, sur certains thèmes relevant des compétences croisées des deux institutions, des engagements sur des enveloppes de financement public permettant de dépasser l'annualité budgétaire, et sur les modalités d'intervention publique : mode de mise en œuvre, de traitement des dossiers, de pilotage du dispositif, d'évaluation. Les politiques rurales, qui font partie des compétences communes de l'Etat et de la région, figurent partout dans les contrats de plan, soit sous une forme individualisée dans un programme consacré à l'espace rural, soit sous une forme dispersée entre différents chapitres. En revanche, les départements, qui ont aussi des compétences touchant au milieu rural (foncier agricole, laboratoire vétérinaire, appui à l'équipement des communes) sont rarement co-signataires de ces contrats, même si plusieurs régions proclament que cette éventualité est souhaitée.

• Des procédures spécifiques à certains domaines de l'action publique

Cette procédure globale n'exclut pas, pour certains ministères, la mise en place de procédures de concertation spécifiques, souvent prévues par les textes, pour associer les régions ou départements à la mise en œuvre des politiques dont ils ont la charge. Il n'est pas dans la mission de cette étude d'en faire un inventaire, mais il est utile d'en citer quelques unes qui concernent directement le milieu rural, dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement, du commerce et de l'insertion.

Les procédures de concertation en agriculture

- La politique des structures des exploitations est traitée au niveau départemental par la Commission Départementale d'Orientation Agricole (CDOA) créée par la loi d'orientation agricole du 01/02/95. Celle ci est essentiellement constituée de membres des organisations professionnelles et de l'administration d'Etat, mais le département y est représenté. Cela peut faciliter la prise en compte des aides à l'installation instaurées par certains départements ou régions : 31 départements sur les 38 analysés et 8 régions sur les 9 avaient

mis en place des dispositifs d'appui à l'installation (39 mesures pour les départements, 17 pour les régions), parfois complémentaires mais quelquefois déviantes du système national dont elles cherchent à corriger la sélectivité jugée trop forte ; or la CDOA devrait être le lieu où les dispositifs locaux et nationaux sont remis en cohérence, et certaines le pratiquent ainsi, notamment en veillant à la redistribution équitable des droits à produire. Pourtant quelques CDOA ne prennent pas en compte les dossiers d'installations aidées par les collectivités locales, pourtant importantes dans certains cas (encadré 5) ; par ailleurs la région, qui distribue également des aides à l'installation, n'est pas représentée dans cette instance.

Encadré 5
Les politiques d'aide à l'installation des collectivités locales

Le dispositif d'aide à l'installation en agriculture a été mis en place en France dès les années 70, dans l'objectif de parvenir à une agriculture compétitive permettant d'atteindre la parité de revenu, tout en restant dans une forme familiale. S'il a réussi à sécuriser les démarches d'installation, il n'a pu empêcher dans les années 90 la chute du nombre d'installations et l'existence d'une proportion significative d'installations non aidées.

Depuis 1995, les collectivités locales étaient invitées, dans le cadre des PIDIL, à prendre des initiatives en faveur de l'installation. Certaines régions et certains départements, profitant des libertés qu'autorisaient les lois de décentralisation, avaient d'ailleurs anticipé et mis en place des dispositifs spécifiques, soit en accompagnement du dispositif national, soit en s'adressant aux agriculteurs qui ne pouvaient bénéficier des aides de l'Etat. 8 régions sur les 9 analysées et 31 départements sur les 38 interviennent ainsi dans le champ de l'installation. Le Ministère a entrepris d'assouplir le dispositif national en modulant certaines dispositions, les initiatives des régions et départements apparaissent aujourd'hui comme des «laboratoires de la politique agricole ». Le CNASEA a ainsi demandé à l'UMR INRA-ENESAD d'analyser les politiques d'aide à l'installation de deux départements (Loire-Atlantique et Haute-Garonne), et celle de deux régions (Limousin et Nord-Pas de Calais) (UMR INRA-ENESAD, 2001).

L'étude montre que la mise en place de ces politiques locales, en allégeant les conditions d'accès aux aides locales par rapport au dispositif national, a permis de toucher une population qui, à défaut se serait sans doute installée, mais avec plus de risques. Si certaines abondent la DJA, toutes mettent également en place des aides destinées à ceux qui ne remplissent pas les conditions pour en bénéficier. L'obtention de droits à produire pour ces nouveaux installés était assurée par des dispositifs divers (attribution par la CDOA, rachat de quotas par le département). Le dispositif d'accompagnement, souvent calqué sur celui du niveau national, joue un rôle dans la réussite de ces installations, même si leur fragilité financière demeure importante. L'obtention des aides a en outre facilité l'insertion de cette population dans la vie professionnelle. L'existence de ces dispositifs locaux a entraîné une réflexion salutaire, dans les organisations professionnelles comme dans l'administration, sur d'autres formes d'installation.

- La politique d'installation, qui fait partie de la politique des structures, a généré, en application de la Charte nationale d'installation (novembre 1995) un dispositif spécifique, le PIDIL, décliné aux niveaux régional et départemental par des chartes régionales et départementales, et mis en œuvre par des structures spécifiques, les comités régionaux et départementaux d'installation, auxquels sont associés régions et départements. Le dispositif ayant pour ambition de « stimuler les initiatives locales en faveur de l'installation », ces collectivités sont invitées à prendre, à coté de mesures nationales financées par le Fonds d'intervention sur l'installation, des mesures propres et à les financer dans le cadre de ces programmes.

- La politique agri-environnementale, issue de l'Union Européenne, est mise en œuvre par un Comité régional agriculture-environnement (CRAE) où la région est représentée, et par des Comités Départementaux dont font partie les départements, et qui sont devenues section agri-environnement de la CDOA après sa constitution en 1995.

Dans le domaine de l'environnement

Certains espaces particulièrement fragiles nécessitent une intervention publique spécifique, à laquelle le Ministère de l'Environnement s'efforce d'associer régions et départements.

- Les Parcs Nationaux comprennent, dans le Conseil d'administration de l'Etablissement public qui les gère, des représentants des régions et départements concernés par leur territoire. Dans leur zone périphérique sont menées des actions de développement impliquant les régions, et souvent contractualisées avec l'Etat dans le CPER.

- Les Parcs Naturels Régionaux, placés sous la responsabilité commune de l'Etat et de la région, sont cadrés par une charte réactualisée régulièrement. Leur agrément peut être retiré en cas de non observation de cette charte. Sa mise en œuvre financière se fait à travers les financements de l'Etat et de la région prévus dans le CPER. La forme juridique du Syndicat mixte permet d'associer les régions et départements aux autres composantes du PNR.

- Les conservatoires des sites, créés par beaucoup de régions, servent d'opérateurs pour gérer des espaces sensibles, sur mandat des régions et parfois des départements.

- Les réserves naturelles assurent, avec des formes juridiques diverses associant souvent les départements, la mission de gérer des espaces fragiles déterminés par les pouvoirs publics. Elles peuvent bénéficier de financements départementaux.

- Les programmes de rivières, résultant des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) quand ils sont établis, sont mis en œuvre par les syndicats de rivière associant les collectivités concernées.

- La commission départementale des sites, présidée par le préfet ou son représentant, associe le département, les services de l'Etat, les associations environnementales et depuis 1995, les organisations professionnelles pour la protection des sites classés et inscrits.

Dans le domaine du commerce

La volonté de maintenir, malgré la concentration en cours dans la distribution, un équipement commercial de base en milieu rural est commune à l'Etat, aux régions et aux départements. Des actions convergentes sont menées dans certains départements, du côté de l'Etat dans le cadre de l'opération « mille villages » financée par le FISAC, du coté des départements ou régions par des aides au dernier commerce, le financement de « multiples ruraux » ou l'aide aux tournées des commerçants. Des procédures territorialisées existent également (ORAC, OPARCA), souvent intégrées dans les programmes européens 5 b, permettant d'adapter les interventions sur un site en y associant les acteurs locaux.

Dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle

Le département s'est vu reconnaître des compétences étendues en matière sociale, et il est associé à l'Etat dans la mise en œuvre de multiples mesures. Citons par exemple le revenu minimum d'insertion (RMI), pour lequel il doit consacrer l'équivalent de 20 % des sommes versées par l'Etat aux bénéficiaires aux actions d'insertion sociale ou professionnelle (cf. encadré) : ces actions sont proposées au Comité Départemental d'Insertion (CDI), coprésidé par le Préfet et le Président du conseil général, et inscrites au Programme départemental d'insertion ; elles sont mises en œuvre par des Commissions locales d'insertion (CLI), souvent par du personnel financé par le département.

Encadré 6

L'intervention des départements dans la mise en œuvre du RMI

La loi du 1° décembre 1988 qui institue le Revenu Minimum d'Insertion a été complétée par celle du 29 juillet 1992 : celle-ci, après 3 ans et demi de mise en œuvre, précise le dispositif institutionnel, en recherchant notamment une synergie des initiatives départementales avec celles de l'Etat. Il prévoit ainsi que le département est associé à toutes les instances mises en place (CDI, CLI), et qu'il consacre l'équivalent de 20 % des sommes versées par l'Etat aux RMIstes du département au financement d'actions d'insertion. Une enquête effectuée dans toute la France montrait qu'en 1997 quelques 10 milliards avaient été affectés par l'ensemble des départements au RMI, sur les 44 qu'avait coûté cette politique, le reste étant à la charge de l'Etat. Ces 10 milliards étaient principalement consacrés à l'insertion (4,46 milliards), et à la santé. L'enquête signalait aussi que l'implication des départements était inégale, 13 départements ne mettant effectivement en œuvre que 85 % des sommes qu'ils étaient tenus d'inscrire à leur budget.

Une étude sur « le RMI en agriculture », demandée par la DIRMI et le Ministère de l'Agriculture à l'INRA (UMR INRA-ENESAD, 2000) a permis d'analyser le fonctionnement du dispositif institutionnel dans 4 départements ; partout le département est impliqué à tous les niveaux dans la mise en oeuvre du RMI : il participe à toutes les instances de concertation et de décision du dispositif que son président ou son coprésident (Commission départementale et Commissions locales d'insertion) ; ses services élaborent, avec ceux de l'Etat (Préfecture, DASS, DDTEFP, ANPE) le programme départemental d'insertion (PDI) et participent à son pilotage. Il finance dans ce cadre une partie des actions d'insertion : ainsi la Drôme et le Morbihan affectaient respectivement 34 et 37,6 millions par an à ce programme ; ces crédits sont mis en œuvre soit par un ensemble de conventions passées avec des organismes divers (entreprises d'insertion, organismes sociaux, associations[19]), pour les actions d'insertion sociale et professionnelle, soit directement, notamment pour l'accès aux soins. Les RMIstes bénéficient en effet des actions sociales générales mises en place par le Département pour les publics en difficulté, qu'il s'agisse de logement (dans le cadre du Plan Départemental d'Accès au Logement Pour les Démunis), de santé (maintien de la couverture santé, carte santé), de protection de la famille ou de lutte contre l'illettrisme.

Le département fournit enfin la majorité des moyens humains du dispositif : ses élus participent aux CLI et dans la moitié des cas les représentants de ses personnels (dépendant de la Direction de la Solidarité Départementale) suivent les allocataires du RMI, notamment ses travailleurs sociaux généralistes ou spécialisés sur le RMI, ses agents locaux d'insertion et parfois ses médecins mis en place auprès des CLI. Une répartition des responsabilités plus ou moins formalisée selon les départements s'est instaurée entre l'Etat, chef de file pour les actions d'insertion professionnelle, et le département chef de file pour l'insertion sociale.

[19] Le département de l'Hérault a ainsi passé des conventions pour 130 actions avec 75 organismes.

b -L'articulation avec les politiques territoriales européennes

Dans le dispositif d'intervention européen issu de la réforme des fonds de 1988 confirmée en 1993 et qui a fonctionné jusqu'à la fin 1999, les objectifs 1, 2 et 5b étaient territorialisés, et interféraient donc avec les politiques des régions, et dans une moindre mesure des départements dont une partie du territoire relevait d'un zonage européen. Le principe européen de subsidiarité a eu pour conséquence d'associer ces collectivités à la conduite du programme placé sous la responsabilité de l'Etat, mais établi au niveau régional : élaboration du document d'objectifs, participation à la programmation des actions, au suivi en comité de pilotage et à l'évaluation.

L'objectif 5 b, spécifique au milieu rural en difficulté, coïncide avec le champ de cette étude et mérite de ce fait un examen particulier. Les programmes qui le mettaient en œuvre (les PDZR) élaborés au niveau régional, recoupaient les interventions des régions et départements, et s'articulaient avec eux de différentes manières :
- parfois ils abondaient, au même taux, le financement de mesures déjà existantes, permettant d'augmenter le volume de l'intervention publique ;
- d'autres fois ils permettaient d'augmenter le taux d'intervention publique, rendant la mesure plus attractive ;
- quelquefois ils amenaient à mettre en œuvre une mesure nouvelle, n'existant pas antérieurement.

Quelques régions ont intégré leur propre politique territoriale dans le programme européen, en se calquant sur leur zonage et en incluant son financement dans le calcul des contreparties nationales : l'exemple le plus abouti est celui de la Bourgogne dans le second PDZR. Ses 7 Programmes Régionaux de Développement Coordonné (PRDC) déjà contractualisés avec l'Etat, découpaient la zone 5b en sous-ensembles territoriaux dotés chacun d'un programme de développement propre, porté par une instance locale ayant elle-même contractualisé avec l'Etat et la région sur ce programme ; le financement européen venait abonder les actions de ce programme[20] et une partie des opérations était programmée au niveau local. Ce cas mérite d'être noté, mais il reste exceptionnel : le zonage européen établi à partir des handicaps des territoires n'étant pas directement favorable à la détermination de territoires pertinents pour le développement, et il est à remarquer que la Bourgogne n'a pas reconduit ce dispositif dans le nouvel objectif 2.

342 - Programmation et territorialisation des procédures départementales et régionales

Le développement des formes de programmation comme mode d'intervention publique à l'échelle des collectivités locales se traduit par l'émergence de multiples procédures parmi lesquelles on peut distinguer deux catégories principales : (i) les programmes de développement territorial qui correspondent parfois à de véritables politiques de développement territorial, (ii) les programmes spécifiques de développement relatifs à un secteur (agriculture, tourisme) ou à un domaine d'intervention précis (environnement) qui permettent de rationaliser les différentes mesures pré-existantes ou de concevoir une politique global de développement relative à ce secteur ou ce champ d'intervention. Cette seconde

[20] Une étude sur la territorialisation des aides des programmes 5b, effectuée par l'ENSA de Rennes sous la conduite de P. Daucé en juin 1999, a analysé en détail les différents dispositifs mis en place dans les régions pour articuler leur politique territoriale avec l'intervention européenne (ENSAR, 1999).

catégorie de programmes peut d'ailleurs être conçue comme un des éléments d'un programme de développement territorial.

Les fiches présentées en annexe 10 reprennent les quatre principales familles de programmes élaborées par les départements et les régions telles que nous avons pu les repérer dans cette étude :

- les contrats globaux de développement
- les programmes de valorisation des sites
- les contrats de développement touristique
- les plans de développement agricole.

Nous ne reprenons ici que les politiques de développement territorial qui ont été peu traitées dans le rapport et qui correspondent à des formes croissantes d'intervention en milieu rural dans un contexte de renforcement de la territorialisation des politiques publiques.

a - La territorialisation des politiques publiques

La majorité des politiques publiques, qu'elles émanent de l'Europe, de l'Etat ou des collectivités locales, sont indifférenciées dans l'espace. Mais l'existence de déséquilibres spatiaux et la nécessité de valoriser des avantages comparatifs localisés amènent les uns et les autres à différencier une partie de leurs politiques selon les territoires, et parfois à rechercher une cohérence locale à travers des programmes territoriaux. S'agissant des collectivités qui nous intéressent, cela se vérifie particulièrement pour la région dont la moitié des interventions nous sont apparues territorialisées, mais certains départements pratiquent aussi cette forme d'adaptation. Le tiers de leurs interventions témoigne en effet d'un caractère territorial. Cette constatation amène bien sûr la question de la coordination des politiques territoriales de différents niveaux.

Le simple zonage de mesures, fréquent dans certaines politiques sectorielles (agricole, touristique, industrielle, environnementale) ne peut être assimilé à une politique territoriale ; à l'exemple de l'Etat, de véritables politiques sectorielles territorialisées ont parfois été mises en place par certaines collectivités : ces politiques peuvent être spécifiques ou constituer une partie de programmes globaux de territoire. Ceux-ci impliquent, à nos yeux, la prise en compte globale d'un territoire et de ses composantes, et une relation entre la collectivité et les acteurs de ce territoire, éventuellement sur le mode contractuel dans le cadre de divers dispositifs sectoriels ou globaux. L'élaboration et la mise en œuvre de ces programmes nécessitent des relais et des partenariats avec des acteurs de statut varié, au delà des interlocuteurs habituels que sont les compagnies consulaires et principales organisations professionnelles.

b - Les politiques territoriales des régions

Les politiques territoriales globales des régions sont anciennes, elles ont longtemps cherché leur mode d'intervention, en référence aux politiques de l'Etat (contrats de pays des années 70, chartes intercommunales des années 80). Ces politiques ont parfois, dans les plans précédents, été contractualisées avec l'Etat ; ce n'est pas le cas dans toutes les régions : ainsi Auvergne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Pays de Loire, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes avaient des politiques territoriales non contractualisées avec l'Etat, soit qu'elles aient préféré les conduire seules et qu'elles en aient eu les moyens, soit qu'elles n'aient pu convaincre l'Etat de s'y associer. Ces politiques ont donné lieu à des expérimentations intéressantes, mais aussi à des tâtonnements, des dérives, des arrêts (Rhône-Alpes, PACA) ; beaucoup restent encore sommaires (Haute et Basse Normandie, Languedoc-Roussillon par exemple).

On peut considérer aujourd'hui que toutes les régions se préparent à élaborer une politique territoriale[21]. La LOADDT avec la perspective de mise en place des pays, cadre dans lequel l'Etat et les régions seront amenés à harmoniser leurs politiques territoriales, constitue un facteur nouveau et déterminant en ce sens. Mais il apparaît d'une part que beaucoup de politiques régionales demeurent très décalées par rapport aux ambitions de la LOAADT, notamment par rapport à l'autonomie laissée à l'instance locale de développement, et d'autre part que la contractualisation avec l'Etat demandera de part et d'autre d'importants ajustements, qu'il s'agisse de la définition des territoires, du contenu de leur charte de territoire ou du mode de contractualisation avec la structure qui les représente.

c - La politique territoriale des départements

Une politique territoriale est par nature inégalitaire, lorsqu'elle cherche à adapter l'intervention publique à des territoires dotés différemment. Or le département est une collectivité dirigée par une assemblée élue au scrutin uninominal, dans la circonscription territoriale du canton. Ce mode de scrutin amène naturellement l'élu qui en est issu à rechercher une quote-part maximale de l'intervention publique pour les électeurs de la petite circonscription dont il est le seul interlocuteur : sa performance d'élu sera jugée sur ce critère. Notons que la région, avec son scrutin de liste au niveau départemental, n'a pas la même contrainte pour ses élus. Les politiques départementales ont de ce fait beaucoup de difficultés à sortir du système d'intervention purement égalitariste entre cantons, et à mettre en place des politiques modulées selon les situations et les territoires.

Quelques départements ont mis en place un système contractuel avec les collectivités locales, la plupart du temps au niveau d'un canton : sur 29 monographies départementales réalisées, 8 révélaient l'existence d'un tel dispositif, sans lien avec la politique territoriale de la région. Des dispositifs de ce genre ont ainsi été repérés dans des départements de Picardie, de Lorraine, de Franche-Comté, de Bourgogne, de Basse Normandie. D'autres ont inscrit leur démarche territoriale dans le cadre défini par leur région d'appartenance, en abondant par leur financement le dispositif mis en place par leur région : 7 départements sur les 29 analysés ont de telles pratiques en Alsace, Centre, Pays de Loire et Rhône Alpes (pour une partie seulement des départements). Mais la « nouvelle donne » de l'action publique entraînée par la LOADDT interpelle aussi les départements : la Nièvre et la Haute Savoie par exemple envisagent un découpage de leur territoire en Pays, et réfléchissent au mode de relation à instaurer entre le département et ces pays (cf. exemple de la Nièvre).

Tableau 24 : Echelles et instances de territorialisation de la politique de développement rural dans la Nièvre

	Lieu de participation, réflexion, proposition	**Lieu de décision, financement, exécution**
Département	**Conférence Départementale d'Aménagement et de Développement** *Instance de coordination des politiques d'aménagement et de développement à l'échelle départementale, composée des pays, des territoires de proximité et groupes institutionnels (notamment*	***Conseil Général***

[21] Ces observations ont été faites, au delà du dépouillement effectué pour la présente étude limité à 9 régions, dans l'étude de l'ENSAR citée dans la note précédente, et dans le dépouillement des procédures territoriales des régions en cours à l'école des territoires de la Bergerie Nationale.

	chambres consulaires) ayant pour objet l'observation et la mise en cohérence.	
Pays	*Conseil de Développement* Instance de concertation des organismes économiques, sociaux et des Comités de Territoires ayant pour objet la mise en commun des projets exprimés par les Territoires.	***Syndicat Mixte***
Territoires de proximité	*Comité de territoire* Instance (statut d'association) d'expression de la démocratie locale composée des acteurs locaux du territoire et des collectivités locales et qui a pour objet de faire émerger un projet de vie locale.	***Communautés de Communes***

Ces initiatives amènent à poser la question de l'harmonisation des politiques territoriales des différentes collectivités locales ; le CPER pourrait constituer un cadre d'ajustement et de mise en cohérence : quelques départements en sont signataires aux cotés de l'Etat et de la région (1 département franc-comtois, 2 départements bretons par exemple ou ceux des Pays de Loire). Ailleurs existent parfois des dispositifs de concertation (Midi-Pyrénées), mais la situation la plus générale est la non concertation des politiques, aboutissant parfois à des empilements d'interventions sur certains territoires ou certains thèmes, et à une opacité de l'action publique. Au delà des tentatives locales d'ajustement toujours nécessaires mais sans cesse susceptibles d'être remises en cause, le remède à cette situation relève à l'évidence du législateur, par une répartition plus nette des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales et par l'implication des conseils généraux dans les instances ou dispositifs régionaux de concertation de l'intervention publique.

CONCLUSION GENERALE

Cette étude a été construite avec l'ambition d'établir un état des lieux actualisé des interventions que les régions et les départements consacrent au développement rural. Compte tenu des difficultés de méthode qui sont inhérentes au traitement d'un sujet aussi vaste et de définition incertaine, le parti pris principal à partir duquel notre démarche a été construite est celui d'une délimitation relativement stricte et restrictive de l'objet d'étude de manière à lui appliquer un mode d'exploitation systématique. En considérant que la notion de "développement rural" supporte des variations considérables selon les temps et les lieux, et que sa signification dépend des représentations collectives qui prévalent pour les communautés considérées, nous n'avons pas posé de définition *a priori* de ce qui doit être pris en compte pour nous attacher à la traduction qui est faite du «rural » par les institutions régionales et départementales. Une telle expression a été recueillie surtout dans les guides des aides que les conseils régionaux et départementaux éditent pour faire connaître leur politique.

L'exploitation des documents de présentation des mesures d'intervention de 9 régions et 38 départements -soit près de la moitié des collectivités du territoire métropolitain hors agglomération parisienne- a permis de dresser un panorama relativement précis de la situation actuelle et d'en analyser les orientations majeures, en gardant à l'esprit les limites de l'exercice. Celles-ci ne sont pas négligeables : les dénombrements concernent les mesures affichées et non les moyens financiers qui y sont alloués ; ils sont effectués de façon ponctuelle sur l'année 2000 et ne traitent pas directement des éléments d'évolution qui traversent les politiques ; ils sont restreints à ce qui figure dans les documents publics, auxquels échappe un certain nombre d'interventions qui sont établies sur d'autres bases ; enfin le classement par nos soins en mesure "rurale" écarte les politiques génériques. Les enseignements principaux de cette opération d'inventaire et de classification effectuée dans la perspective de travaux d'évaluation ultérieurs peuvent être récapitulés de manière schématique en deux temps, à partir de deux questions :
i) qu'est-ce que recouvre effectivement aujourd'hui la notion de politique de développement rural si on l'observe depuis les départements et régions ?
ii) quelle est la contribution de ces politiques départementales et régionales au dispositif global d'aide publique aux espaces ruraux ?

i) Après examen de près de 2000 mesures mises en place par les collectivités territoriales, on voit assez précisément de quels outils se dotent ces institutions pour intervenir sur les espaces ruraux, ce qui n'allait pas de soi compte tenu de la dispersion des sources d'information et d'une transparente toute relative. Il s'agit surtout de moyens incitatifs destinés à soutenir certaines activités ou amplifier certains mouvements en privilégiant les réalisations matérielles dans les secteurs d'activité typiques des campagnes. Que l'on réfère ces mesures à des champs de compétences, à des domaines ou à des logiques d'action, les traits marquants de l'inventaire sont distribués sur deux registres essentiels : celui du handicap contre lequel on mobilise des moyens de compensation, celui du potentiel sur lequel on organise des formes de valorisation.

- Le premier est le plus ancien, il procède de cette idée que les espaces ruraux s'éloignent progressivement des centres de développement, au fur et à mesure que progresse l'urbanisation de la société, et qu'un juste retour est légitime pour services rendus à d'autres époques du développement. Les handicaps évoqués ou implicites sont liés à la distance et à l'éloignement, à la faible densité et à la faible dimension des collectifs de population et d'activité, aux difficultés à mettre en valeur les quelques ressources disponibles, bref à l'étroitesse des bases locales d'"accumulation" de moyens de développement. Cette

conception trouve sa pleine expression dans le secteur agricole où l'on rencontre toutes les caractéristiques des problèmes d'adaptation d'activités traditionnelles strictement localisées. On la croise également sur le domaine des équipements et services publics locaux qui subit très directement les effets des différences de peuplement dans l'espace. C'est un principe de solidarité qui prévaut ici, l'ensemble de la population du département ou de la région faisant transfert d'une partie des richesses disponibles pour l'occupation et l'entretien de l'ensemble de son territoire. Dans tous les cas, cette ligne d'action est présente dans toutes les collectivités qui assurent la mise en place et le fonctionnement d'infrastructures et de services publics, avec la recherche d'un niveau minimum de prestation en tout point du pays.

- Le deuxième registre est celui du potentiel propre aux espaces de faible densité dont il convient d'aider la valorisation. Chaque espace est conçu comme dépositaire d'une dotation particulière en ressources que l'on se propose d'entretenir, de développer et de valoriser. Les campagnes sont caractérisées, de ce point de vue, par l'abondance d'espace, la présence d'aménités et l'existence de savoirs humains attachés à l'histoire économique et sociale des lieux. Ces atouts, implicitement considérés comme sous-exploités, peuvent être confortés et donner lieu à des productions adaptées aux conditions générales de compétition sur les marchés. En même temps, chaque contrée se distingue de sa voisine par une combinaison particulière d'attributs qu'elle peut chercher à spécifier davantage en répondant aux incitations de dispositifs publics de plus en plus souvent consacrés à cet objectif. La réussite de ce type de démarche contient en puissance un autre principe de concurrence, territorial celui-ci.

- Ces deux registres sont rarement mobilisés de façon univoque par les départements ou les régions, qui composent des « cocktails » qui leur sont propres en fonction du contexte local. On peut d'ailleurs noter qu'une même mesure concernant par exemple l'équipement peut être utilisée dans une logique de compensation ou dans une perspective d'activation de ressources sous-exploitées. La complémentarité entre les deux n'est pas toujours évidente, mais on peut supposer qu'elle trouve en ce moment un terrain propice avec la prise en compte des questions d'environnement et plus largement de protection des ressources. C'est sans doute un troisième registre en cours d'émergence, celui qui repose sur une vision de long terme nécessitant de contrôler les effets croisés entre différentes allocations des ressources tout en intégrant la dimension des impacts potentiels sur les générations futures. Au-delà des mesures que nous avons pu repérer, et qui ne désignent qu'une faible proportion d'actions des départements et régions sur ce registre, il faut insister sur leur présence dans presque tous les dispositifs locaux avec un accent particulier sur la volonté de maîtriser les externalités qui pèsent sur les perspectives du territoire. En termes dynamiques, cette façon de poser les problèmes de développement ouvre des perspectives nouvelles dans la mesure où elle nécessite l'examen des interdépendances entre les occupations alternatives ou complémentaires sur une zone donnée et incidemment la projection dans l'avenir, avec à la clé un projet commun de développement.

ii) Comment ces politiques des collectivités territoriales contribuent-elles au dispositif global d'appui public au développement rural ? Nous ne disposons pas de réponse complète sur ce point mais l'examen des modes d'intervention des départements et régions éclaire l'ensemble des composantes du dispositif et les articulations qui les relient. Chaque collectivité ayant un champ de compétences et un ensemble de prérogatives qui lui sont propres, elle consacre d'abord ses moyens à l'exercice de ces responsabilités. Dans les grands domaines qui font l'objet d'une répartition explicite et précise des compétences de chaque échelon, comme les infrastructures de transport ou l'éducation et la formation, les actions de chacun et leur emboîtement permettent d'assurer l'ensemble des prestations publiques et leur cohérence. Mais tous les domaines ne sont pas aussi nettement découpés et les actions qui s'y rapportent sont

imparfaitement gérées sous le seul principe de subsidiarité. Le caractère multidimensionnel du développement rural soumet ce champ d'action aux difficultés de répartition des attributions et de coordination des procédures d'intervention publique. Pour ce que nous avons perçu des modalités d'action des collectivités de niveau régional et départemental, une distinction importante doit être effectuée entre ce qui concerne le(s) niveau(x) d'appréhension des problèmes et ce qui concerne le(s) niveau(x) de mise en cohérence des actions publiques.

- Le niveau de traitement des problèmes de développement est choisi selon des raisons d'ordre politique (volonté de rapprocher le pouvoir de décision des citoyens), géographique (dès lors que les distances entraînent des désajustements), culturel (en présence de groupes de population différents de ce point de vue) et économique (selon l'efficience des modalités alternatives d'organisation). Il est le plus souvent construit comme un compromis entre une tendance à la décentralisation des décisions qui touchent à la vie quotidienne des communautés locales et la définition de l'échelon pertinent pour saisir le sujet traité dans sa complexité. La gestion d'un cours d'eau, par exemple, est revendiquée par les communes en charge de l'approvisionnement en eau potable et du traitement des effluents, par les associations de pêche, les agriculteurs pratiquant l'irrigation ou le groupement des hôteliers sur un autre périmètre, chaque partie ayant un point de vue à défendre et une formulation du problème à traiter, éventuellement une légitimité à intervenir dans l'ordre de l'action publique. La maîtrise effective de la situation de cette rivière exige en même temps que sa gestion soit posée au niveau du bassin hydrographique. Il existe ainsi un mouvement qui part de la gestion "au plus près", la commune pour ce qui est de la sphère de droit public, selon une logique souvent qualifiée de « *bottom-up* ». Il suit une pente ascendante par le jeu combiné des différents intervenants qui ont en charge l'une des dimensions ou l'un des niveaux du problème global à traiter. Ces collectivités publiques utilisent leur capacité d'intervention financière pour orienter et canaliser les actions des échelons infra-territoriaux. Elles cherchent aussi à aller au delà en mettant en place des outils plus ambitieux de coordination.

- La définition du niveau de mise en cohérence des diverses interventions publiques traitant d'un problème donné constitue certainement l'une des difficultés majeures de tout système d'administration territoriale. Elle met en jeu à la fois une dimension fonctionnelle liée à la coordination d'initiatives variées mais aussi une dimension politique majeure en lien avec la gestion des disparités spatiales et la désignation du chef de file institutionnel. L'approche des modalités d'intervention des régions et départements permet de discerner deux logiques d'organisation qui se complètent et éventuellement se concurrencent. Sur une première filière sont associés les communes ou leurs groupements et les départements, dans une démarche concertée d'aménagement et de fourniture des services publics locaux. Les "territoires de proximité" objets de cette mise en cohérence sont définis en référence à la circonscription cantonale. Une deuxième filière tend à se constituer à partir de la région en cherchant à faire émerger des institutions de rang intermédiaire du type de structures intercommunales à fiscalité propre sur de grands périmètres ou du type des pays. Les "territoires de projet" qui en émergent s'organisent en vue du développement en référence à la région économique.

Dans le contexte général de la décentralisation, la période actuelle est une "période critique" au sens de Paul Valéry, inconfortable pour les acteurs qui la vivent car leurs relations ne sont pas encore fixées et leurs repères restent incertains, mais intéressante pour l'observateur qui cherche à discerner les contours du nouveau système qui se profile. Les enjeux de cette évolution pour le développement des espaces ruraux tient sans doute à la mise en place d'un dispositif d'action publique qui soit à même de faciliter la création d'aptitudes collectives à anticiper le déploiement des mouvements économiques dans l'espace et le temps. Entre les plans des déterminismes généraux et l'apparente immobilité des sociétés locales, les formes d'action publique à même de s'interposer pour permettre l'orientation du développement semblent encore à inventer.

Bibliographie

Berriet-Solliec M. (1999). *Les interventions décentralisées en agriculture*. L'Harmattan, 333 p.

Berriet-Solliec M. (1997). *Institutions et territoires : vers le renouvellement des politiques publiques ? Les interventions des départements et des régions dans le secteur agricole*. INRA, Série Etude et recherches, n°109.

Berriet-Solliec M., Guichard V. (2001). La politique agricole et de développement rural en Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon. Les contradictions d'une décentralisation « à la française», in Perraud, D. *L'Europe verte*, INRA Editions.

Bergerie Nationale, (2001) (à paraître), Bilan des programmes territoriaux des régions, Rambouillet.

Commission Européenne (1999), *Evaluer les politiques socio-économiques*, Documents MEANS, Six volumes.

Conseil Scientifique de l'Evaluation (1996). *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques.* Paris : La Documentation Française.

Daucé, P., Le Bourlot (2000). Inventaires des politiques nationales et européennes intervenant sur le milieu rural ? ENSAR, Rapport pour la DERF et la DATAR, Octobre.

Delaunay J.M. (1986). Les services extérieurs du Trésor et l'information sur les finances locales, *Brises*, Quelles informations sur les collectivités locales ?, mars, n°8, pp 66-69.

Douence J.C. (1988). *L'action économique locale : décentralisation ou recentralisation ?* Economica. 430 p.

ENSAR (1999). *La mise en oeuvre par les régions des dispositifs de territorialisation des aides publiques en France, application aux programmes européens objectif 5 b* - Etude effectuée pour le CNASEA et la DATAR, juin, 80 pages

Lacour C. (1986). L'information économique et la décentralisation. *Brises*, Quelles informations sur les collectivités locales ?, mars, n°8, pp. 20-23.

Lephay-Merlin C. (1992). *Les interventions culturelles des départements : analyse et évolution.* Ministère de la Culture, Département d'étude et de la prospective, La Documentation Française.

Lephay-Merlin C., Duboscq, B. (1995). *Les dépenses culturelles des régions : analyse et évolution*. Ministère de la Culture, Département d'étude et de la prospective, La Documentation Française, 200 p.

Mauroy P. (2000). *Refonder l'action publique locale*, Rapport au Premier Ministre de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, 112 p.

Ministère de l'intérieur (1990). *L'action économique des collectivités locales*. DGCL, Paris, La Documentation Française.

OCDE, (1996), *Indicateurs territoriaux de l'emploi. Le point sur le développement rural*, 195 p.

Perraud, D. (2001). Les politiques agricoles et rurales dans les régions : une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe ? *Economie rurale*, n°261, pp ; 7-22.

Perrier-Cornet P., Blanc M. (2001). Pauvreté et RMI dans l'agriculture, *INRA Sciences Sociales*, n°5/00, avril.

Schmitt B., Perrier-Cornet P. (dir.) (1998). *Les campagnes et leurs villes* , INSEE; Série Contours et caractères, 203 p.

Trosa S., 1992, Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du conseil scientifique de l'évaluation en France. *Politique et management public*, vol X, n°3, pp.83-102.

UMR INRA-ENESAD (2000), Pauvreté et RMI en agriculture, rapport pour la DIRMI, Ministère de l'Agriculture, CCMSA - octobre.

UMR INRA-ENESAD (2001). Les politiques d'aide à l'installation agricoles menées par les régions et départements, rapport pour le CNASEA, avril, 2 tomes (45 et 180 pages).

LISTE DES ANNEXES

		Pages
Annexe 1 :	Les aides des collectivités locales en matière économique	p. III
Annexe 2 :	**Rhône Alpes : budgets exécutifs 1992-96**	p. V
Annexe 3 :	Méthodologie	p. VII
Annexe 4 :	Grille d'exploitation des guides des aides	p. XV
Annexe 5 :	Les compétences des collectivités locales	p. XIX
Annexe 6 :	Carte des régions et départements étudiés	p. XXI
Annexe 7 :	Les différentes familles de mesures	p. XXIII
Annexe 8 :	Classement des mesures des différentes collectivités selon les objectifs des interventions	p. LV
Annexe 9 :	Répartition des mesures de développement rural des départements et des régions	p. LVI
Annexe 10 :	Quatre principales familles de programmes	p. LVII

Annexe 1

LES AIDES DES COLLECTIVITES LOCALES EN MATIERE ECONOMIQUE

1 – Budgets globaux des Collectivités Locales

Evolution des budgets des différentes collectivités (R, D, C, groupements de communes).en MF.

Budget en milliards de F	1995	1996	1997	1998	1999
Région	Nd	73,8	78,2	78,3	82,6
Département	Nd	228,2	232,8	238,1	246,1
Groupement de com ; à fiscalité propre	44,9	48,4	55,2	55,3	62,7
Communes	434	441,8	447,7	458,1	472,8

Source : Les finances des collectivités locales en 2000. Observatoire des finances locales, juin 2000.

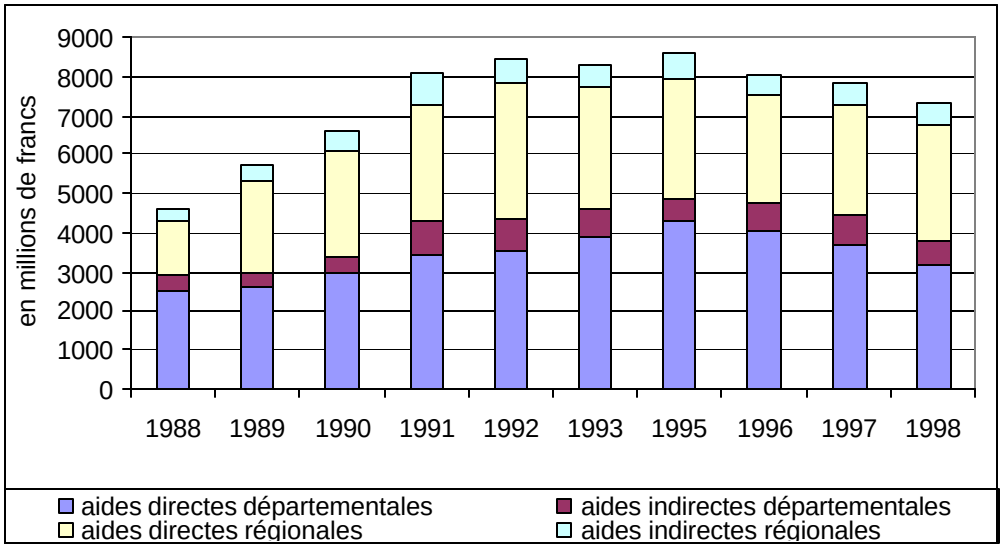
2 - Nature des aides des CL*

Sont répertoriées :
Aides directes : subventions, primes, prêts et avances, bonification d'intérêts, achat de bâtiments et de terrains.
Aides indirectes : Etudes, diagnostic et conseil de gestion, aménagement de zones industrielles, ventes à paiement échelonné, prise de participation, fonds de garantie, autres.

Nature des aides des CL*	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Aides directes	11054	12301	11727	11531	11283	10637	10504
Aides indirectes	3189	2716	2648	2234	2555	3260	3328
Total des aides	14243	15017	14375	13765	13838	13897	13832

* communes de plus de 5000 habitants, les départements et les régions. Et avant 1990, sont prises en compte les aides versées par les communes de plus de 700 habitants.

Source : Les Notes Bleues de Bercy



3 - Répartition des aides des collectivités locales par secteur d'activité

			1990	1991	1992	1993	1995	1996	1997	1998
I-C-A	**total**		**5852**	**6056**	**6315**	**5014**	**4979**	**5902**	**5571**	**5551**
	C	Aides directes	1178	927	1141	720	880	1681	1014	694
		Aides indirectes	1908	1553	1380	1018	773	646	1246	1449
	D	Aides directes	886	1313	1414	1108	1060	968	937	1019
		Aides indirectes	453	530	408	381	387	417	328	357
	R	Aides directes	1101	1159	1381	1285	1526	1666	1630	1604
		Aides indirectes	327	575	592	502	353	524	416	428
Agriculture	**Total**		**1590**	**1677**	**1597**	**1708**	**1509**	**1678**	**1563**	**1602**
	C	Aides directes	36	23	12	26	10	37	20	14
		Aides indirectes	17	15	3	1	4	6	27	5
	D	Aides directes	545	509	543	542	486	538	509	518
		Aides indirectes	15	56	53	75	91	60	63	74
	R	Aides directes	948	922	837	909	844	938	848	888
		Aides indirectes	29	151	148	155	74	99	96	103
Tourisme	**Total**		**1094**	**943**	**750**	**934**	**810**	**714**	**661**	**704**
	C	Aides directes	314	227	405	320	183	112	123	97
		Aides indirectes	41	33	35	4	8	11	7	2
	D	Aides directes	413	369	29	329	260	245	224	237
		Aides indirectes	12	27	74	42	56	56	53	83
	R	Aides directes	312	261	191	225	238	218	196	219
		Aides indirectes	3	26	16	13	65	72	58	66
B-T-P	**Total**		**664**	**792**	**532**	**1121**	**1149**	**583**	**835**	**1167**
	C	Aides directes	307	571	287	798	578	294	456	884
		Aides indirectes	60	71	78	90	25	50	264	85
	D	Aides directes	281	30	48	32	22	122	26	175
		Aides indirectes	3	4	1	20	22	11	12	17
	R	Aides directes	11	114	117	179	502	105	74	4
		Aides indirectes	2	2	2	2	0	1	3	2
Logement	**Total**		**1771**	**2546**	**1995**	**4024**	**3383**	**3175**	**3447**	**3197**
	C	Aides directes	924	1467	624	2552	1854	1603	1577	1713
		Aides indirectes	53	90	137	211	92	305	312	431
	D	Aides directes	427	498	567	656	799	544	639	696
		Aides indirectes	7	6	13	11	17	9	28	4
	R	Aides directes	360	468	646	594	621	713	890	353
		Aides indirectes	0	18	8	0	0	1	1	0
Divers	**Total**		**1229**	**1930**	**1841**	**2212**	**1935**	**1685**	**1820**	**1608**
	C	Aides directes	541	696	649	830	679	753	947	1011
		Aides indirectes	322	151	101	133	120	70	102	131
	D	Aides directes	149	279	591	500	448	324	484	270
		Aides indirectes	12	233	92	30	49	28	32	32
	R	Aides directes	168	516	360	691	541	423	43	109
		Aides indirectes	38	55	49	29	98	87	212	55
TOTAL			**12200**	**13944**	**13031**	**15014**	**13765**	**13737**	**13897**	**13829**

Annexe 2

RHONE ALPES : BUDGETS EXECUTIFS 1992-96 (SANS CULTURE, ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, RECHERCHE) EN MILLIERS DE FRANCS

Intitulé (titres chap. 92)	Taux de variation 96/92	Moyenne des dépenses 92-96	Mandatements Totaux 92	Mandatements Totaux 94	Mandatements Totaux 95	Mandatements Totaux 96
Affaires économiques et internationales	**57%**	**25 296**	**24 010**	**19 455**	**19 919**	**37 799**
Contrats de développement de bassin (CGD, volet industriel)			4 889	4 651	4 181	7 207
Immobilier d'entreprise en zone rurale			19121	14 804	15 738	30 592
Urbanisme et habitat	**-17%**		**53 885**	**31 445**	**29268**	**44 546**
Contrats de pays			40 111	26 162	27 713	37 876
Prime à l'amélioration du logement des agriculteurs (offre locative en milieu rural)			13774	5 283	1 555	6670
Agriculture et aménagement rural	**-37%**	**136 940**	**188 651**	**126 273**	**113 507**	**119329**
Développement des productions et actions diverses			1 835	149		
Installation en agriculture			2 815	0	149	
Stockage et conditionnement			101	0		
Transformation – promotion			0			
Informatique communale			69			
Valorisation des potentialités agricoles régionales (PIDA)			44 194	30 852	41 334	46 857
Aquaculture			1 580	354	121	0
CUMA			4 471	5 445	4 430	6 191
Hydraulique agricole			56 001	29 765	19 485	6 119
Environnement technique des entreprises agro-alimentaires			22 314	15 556	10 464	15 182
Economie forestière			9 036	6 266	8 042	10 053
Aménagement et développement des espaces ruraux			1 105	3 561		2 479
Développement rural et contrats globaux					1 349	0
Mise en valeur des ensembles pastoraux			9 988	9 553	7 017	11 039
Restauration des terrains en montagne			9 659	9 683	7 509	12 340
Interventions diverses en montagne			5 738	492	405	241

Assainissement bassins versants des lacs			0			
Zones agricoles périurbaines			0	0		
Equipements ruraux d'animation			15 772	11 537	6 583	2 454
Démoustication			1 605	1 200	1 200	0
Gestion de l'espace par l'agriculture et la forêt			2 368	1 860	4 831	4 594
Programme d'aide 1er emploi (PAPEP)					588	1 780
Espace naturel régional et environnement	**198%**	**52 005**	**26 625**	**39 107**	**62 921**	**79 367**
Connaissance de l'environnement			0	1 258	1 377	5 613
Parcs Naturels Régionaux			6 680	8 539	10 317	18 551
Espaces Protégés			0			
Sites d'intérêt régional			0			
Rivières propres			0			
Paysages			0			
Politique de l'eau			12 365	14 830	28 607	30 979
Gestion du patrimoine naturel			7 580	6 718	10 861	11 572
Plans locaux de l'environnement				207	1 035	194
Envirônalpes			0	6 794	0	
Programmes Emploi-Environnement				761	10 724	12 458
Enseignement secondaire	**14%**	**145 750**	**142 000**	**134 000**	**145 000**	**162 000**
Enseignement agricole			142 000	134 000	145 000	162
Aménagement du territoire		**4 926**		**2 016**	**6 266**	**6 496**
Contrats Globaux de développement				433	1 582	3 582
Actions générales d'aménagement du territoire				1 583	4 484	2 914
Tourisme	**3,3%**	**812 34,25**	**85 048**[22]	**75 441**	**76 600**	**87 848**
TOTAL RURAL	**3,3 %**	**484 705,5**	**520 219**	**427 737**	**453 481**	**537 385**
% des dépenses rurales dans les dépenses totales de la région			11,1 %	7,7%	7,2%	7,9%

Source : Programme PACREGIO, Berriet-Solliec et Guichard, 2001.

[22] Ne sont pas intégrées les dépenses conjoncturelles liées aux Jeux Olympiques en 1992.

Annexe 3

METHODOLOGIE

I – La collecte de l'information

Dans le cas de l'étude, elle s'est déroulée de la manière suivante :

- Un courrier envoyé auprès de tous les conseils généraux et régionaux de France, a sollicité l'envoi de leur part des documents suivants: budgets 88, 94, 99, compte-rendu d'activités, guide des aides.
- Une recherche sur internet a été réalisée pour compléter les informations reçues.
- Une ou plusieurs relances ont été réalisées soit pour compléter l'information insuffisante, soit par absence de retour de courrier. Cette relance a parfois donné lieu à des démarches répétées pour différentes raisons : difficulté à trouver l'interlocuteur privilégié, non compréhension de la demande, impossibilité pour la collectivité de répondre *a priori* à la demande formulée,…

1) Le guide des aides: contenu, pertinence et limites

Le guide des aides ou guide des interventions est le document de base qui a été utilisé pour l'étude car correspondant le mieux aux informations recherchées et se généralisant apparemment de plus en plus dans les collectivités locales. Son contenu souvent détaillé a permis de repérer des informations précises et dans tous les domaines ; certains aspects présentent néanmoins des limites dans l'analyse qu'il est important de souligner ;

- **Un contenu souvent bien organisé :**

Le guide est souvent constitué de trois parties. La première dresse une présentation synthétique de la collectivité, sa constitution, ses moyens humains et financiers, ses domaines d'intervention, son mode d'organisation. Une deuxième partie présente les principes généraux et règles d'octroi des aides. Enfin, la dernière partie, qui constitue la partie la plus volumineuse, présente les différentes mesures, sous forme de fiches, mentionnant des informations généralement très précises.

Dans leur version la plus complète les fiches sont présentées de la manière suivante :

- Objet de l'aide ou « pourquoi ? »
- Nature des bénéficiaires ou « pour qui ? »
- Aire d'application de la mesure ou « où ? »
- Action aidée ou « pour quelle opération ? »
- Financement ou « combien ? »
- Procédure et conditions d'éligibilité ou « comment ? »
- Avec en fin de fiche : « contact »

Le destinataire du guide est souvent la commune mais son mode de présentation le rend souvent accessible également aux particuliers. L'unité de base de ce guide est donc « la mesure », qui correspond au niveau d'analyse retenu dans le cadre de l'étude. Au sein du guide les mesures sont regroupées par grands domaines d'action. Ce mode de présentation permet ainsi aux collectivités d'afficher leurs domaines de compétence, qu'il s'agisse des thématiques d'intervention reconnues par la législation ou de celles dans lesquelles elles cherchent à s'affirmer. Aussi ces domaines varient souvent d'une collectivité à l'autre, notamment entre Régions et Départements :

- Exemple d'une région : aménagement du territoire, coopération transfrontalière, éducation/formation, économie/emploi, recherche/transfert de technologie, transport, logement et politique sociale, environnement, agriculture et forêt, tourisme, culture et patrimoine, sport.
- Exemple d'un département : bâtiments communaux, logement/urbanisme/développement local, éducation, sport et jeunesse, culture, tourisme, économie, agriculture, gestion de l'eau, environnement, action sanitaire et sociale, transport, voirie.

- **Une information pertinente :**

Ces guides fournissent généralement une information exhaustive, précise et rapidement exploitable dans le cadre de l'étude. La présentation étant destinée à un public de bénéficiaires dont les connaissances techniques sont variables, est généralement guidée par un louable souci pédagogique. Ces guides permettent d'avoir une vue d'ensemble des politiques menées dans les différents domaines d'interventions. Par ailleurs, les rubriques concernant la définition du public ciblé et les conditions d'éligibilité peuvent permettre de préciser la notion de rural même si les représentations des différentes collectivités sont susceptibles de varier.

- **Les limites de ces guides :**

Néanmoins, un certain nombre d'informations nous échappe au seul regard de ces guides. Par exemple, les modes d'intervention qui sont négociés avec d'autres partenaires par le biais de conventions ne figurent pas dans ces guides alors qu'ils peuvent représenter une part importante dans les politiques d'intervention de la collectivité. C'est le cas par exemple de tout le domaine social pour les départements, qui est souvent conventionné avec des structures partenaires et dont les interventions ne sont pas mentionnées dans le guide des aides. C'est le cas aussi des modes d'intervention par marché public qui seront bien sûr absent sdu guide des aides.
Par ailleurs, l'organisation de ceux-ci en grands domaines d'intervention et déclinée en mesures rend les interventions très sectorisées ; certains guides ne font pas référence aux modes d'intervention plus globaux (charte ou contrat de pays par exemple) initiés par la collectivité locale étudiée.
Enfin, le découpage par mesures et leur représentation au sein d'un guide peuvent provoquer aussi certaines dérives qui rendent l'information extrêmement complexe, notamment l'aire d'application, le taux d'aide, le type d'action soutenue … et la représentation qui se veut synthétique dans le guide des aides devient difficile à comprendre.

2) Les autres documents utilisés et leurs limites

- ***Le compte-rendu d'activités : un aperçu du département.***

Ce document de présentation générale des différents services et actions de la collectivité donne une première approche globale du département ou de la région. Il fournit une approche une première impression générale sur la politique générale menée : politique globale ou très sectorisée, cohérence générale ou impression de dispersion et de saupoudrage, degré d'innovation. A travers ce premier document, on pourra noter aussi comment est prise en compte le milieu rural, ou comment il s'imbrique dans une politique plus large où le rural et l'urbain s'entrecroisent et se complètent.
Néanmoins, c'est un document souvent trop général pour réaliser une saisie précise des actions en cours. Il n'est d'ailleurs pas toujours récent, l'entrée par service très souvent rencontrée rend les données très sectorisées et la présentation générale très protocolaire.
C'est un outil d'approche qui donne « le ton » et dégage une première impression de la collectivité mais ne permet pas d'affiner les politiques menées.

- *Les documents « grand public » de la collectivité : une information très médiatique.*

Deux types de documents de communication peuvent être rencontrés : la revue mensuelle ou trimestrielle du Conseil Général ou Régional ou parfois un compte-rendu annuel d'activités diffusé pour le grand public et revêtant une forme différente de celui exposé précédemment, qui se rapproche plus de la revue. Dans les deux cas, ces documents donnent aussi une impression générale du département, non pas par l'entrée institutionnelle par service, mais avec une entrée par actions en s'appuyant sur des exemples concrets de réalisation de terrain. Ces documents permettent de repérer les priorités de la collectivité quand elles existent, ou de lire la dispersion des interventions. Là aussi, il est intéressant de noter comment ressort le milieu rural ou pas.
Toutefois, ces documents de communication n'échappant pas à une certaine tentation propagandiste donnent une image idéalisée et édulcorée des interventions réalisées. Si le compte-rendu d'activités abordé précédemment est très institutionnel, ce deuxième type de document est certainement trop médiatique pour en faire un outil précis. Lui aussi donne une impression des politiques et interventions menées à utiliser avec beaucoup de prudence tant l'effort de communication semble devenir un soucis de justification d'existence vis à vis des citoyens.
Comme le compte-rendu d'activités, ce type de documents peut participer à une analyse du département , néanmoins partiel car trop généraliste. Il n'a jamais été utilisé par contre dans la saisie précise des mesures d'intervention.

- ***Internet : entre promotion d'un pays et documents d'informations***

Presque tous les départements et les régions possèdent un site internet (parfois plusieurs). Il est difficile de donner une information globale pour tous, tant les différences sont importantes au niveau objectifs et contenus de ces sites. Très souvent, ces sites ont surtout un caractère médiatique. Leur objectif vise à promouvoir la région ou le département, notamment dans un but touristique. Ils s'adressent alors au grand public, pas seulement celui du département ou de la région, mais plus largement à un public susceptible de venir séjourner. Dans ce cas, les sites donnent peu d'éléments d'informations pour ce qui concerne l'étude, si ce n'est la politique touristique mise en place, notamment le tourisme vert.
Cependant, ces sites ont parfois une fonction informative vis-à-vis des communes, ou autres acteurs du territoire. Dans ce cas, on y retrouve en priorité le guide des aides ou des interventions ; mais on peut y trouver aussi des informations assez précises sur les réalisations en cours, les orientations actuelles, les débats tenus par l'Assemblée ou plus largement par telle ou telle initiative locale à laquelle la collectivité a participée. C'est par exemple le cas de l'Allier, ou dans une moindre mesure de la Cote d'Or. A noter par ailleurs que certains départements utilisent toujours le minitel pour correspondre avec les communes, prétextant que rares sont les communes possédant l'outil internet, c'est le cas de la Saône et Loire.

L'outil internet constitue une source d'information intéressante mais encore très hétérogènes. Ce support aborde des registres très différents oscillant entre deux vocations opposées : la promotion commerciale du territoire qui s'adresse aux entreprises et aux consommateurs, la diffusion d'informations sur le budget et sur le débat des assemblées, susceptible de concourir au renforcement d'une vie démocratique plus participative car mieux informée.

- ***Les budgets : une information précise mais difficile à traiter.***

Dans de nombreux cas, les collectivités ont adressé leurs budgets qui présentent une foule d'informations. Ce document permet notamment d'évaluer le montant des financements octroyés en direction de tel ou tel service, tel ou tel intervention globale. Dans quelques cas très rares, il permet de mesurer le montant octroyé pour tel type d'action.
L'idéal pour l'étude aurait été de pouvoir apprécier les montants affectés aux différentes mesures mises en oeuvre, afin de se rendre compte des leviers financiers utilisés par la collectivité pour répondre aux priorités ou désirs d'intervention qu'elle s'est fixée. Ce degré d'information permettrait d'apprécier concrètement l'« effort » réalisé par la collectivité en direction de telle ou telle mesure. Or, les budgets permettent rarement de cerner ce niveau d'information, chaque mesure étant souvent affectée avec d'autres dans une ligne budgétaire spécifique, sans que l'on puisse l'isoler. Une analyse financière plus fine nécessiterait le concours des agents comptables de chaque collectivité .
Ces budgets peuvent donc être utiles pour une analyse financière globale , c'est pourquoi ils ont peu été utilisés dans la présente étude. Les éléments financiers mesure par mesure peuvent être obtenus dans les procès verbaux de délibération.

· ***Les procès verbaux (PV) de délibération : des documents souvent précis mais lourds d'utilisation.***

Dans plusieurs cas, en l'absence de guide des aides, la recherche des mesures spécifiques au rural est passée par la consultation des procès verbaux de délibération, mesure par mesure. Ces documents sont souvent assez précis pour cerner le type de mesure, le leviers d'action et son importance car contrairement à tous les autres documents, y figurent souvent les montants consommés l'année précédente et les montants octroyés dans le budget prévisionnel pour l'année suivante.
Par ailleurs, le travail à partir de ces procès verbaux de délibération est lourd à mettre en œuvre, la rédaction de ces derniers est souvent complexe, ces documents n'étant pas destinés à une quelconque diffusion. Des informations importantes comme les bénéficiaires ou le mode de financement (taux, forfait, autre…) sont parfois difficiles à trouver. De plus, leur compilation n'est souvent réalisé que service par service, il serait nécessaire pour chaque collectivité de faire le tour de tous les services pour être sûr de n'avoir rien oublié. C'est une source d'information qui est risqué pour viser une certaine exhaustivité des mesures en oeuvre.
Ces documents sont donc utiles soit en l'absence de guide des aides, soit pour une analyse financière mesure par mesure. Pour cela, une consultation de tous les services de la collectivité semble nécessaire pour viser l'exhaustivité.
Il ressort de cette approche des différents documents utilisés dans la collecte d'informations réalisée que le guide des aides a été la pièce maîtresse dans la recherche d'information et l'exploitation des résultats. De plus, c'est l'outil qui semble le plus se généraliser auprès des collectivités avec l'outil internet. Ces deux supports semblent être les outils en fort développement, dans la politique de communication des départements et des régions. D'ailleurs, plusieurs collectivités ont indiqué être en plein travail de rédaction de guide des aides au moment de l'enquête, ou encore en train de créer un site internet ayant vocation de diffuser une information précise pour les communes ou les bénéficiaires visés.

3) Premières approches de la collectivité traitée

a) Une phase exploratoire

Cette phase correspond à une lecture transversale des documents reçus. Cette première approche donne déjà quelques éléments d'analyse quant au type de collectivité rencontrée : plutôt rural, plus axé sur des démarches sectorielles que globales, classique ou innovante. Bien souvent, ce premier travail a été accompagné d'un entretien téléphonique, soit pour des compléments d'informations (oral), soit pour une recherche de documents complémentaires. Ce contact téléphonique a souvent été très riche d'informations pour mieux cerner l'organisation de la collectivité, la sensibilité des personnes autour de ce thème. De plus, il permettait une lecture plus dynamique de la structure et de son évolution, notamment les réflexions en cours au sein de la collectivité qui permettaient de connaître les sujets actuels de débat, parfois les changements et orientations en cours, qui n'étaient pas forcément explicites dans les documents écrits. Par ailleurs, cette étape a permis aussi de mesurer les difficultés qu'avaient les collectivités pour répondre à notre demande. La première difficulté résidait déjà dans ce qui est rural et ce qui ne l'est pas. Cette question à priori basique est loin d'être évidente et cache de nombreuses complexités. Parmi celles-ci, il a été difficile pour la plupart des collectivités de donner une information exhaustive des politiques en direction du rural car les différents volets d'intervention sont dispersés dans de nombreux services.

b) Une phase d'approfondissement
Après cette exploration à travers les documents cités et quelques contacts téléphoniques, il s'agissait de rentrer en profondeur dans les politiques d'intervention en direction du rural pour chaque collectivité étudiée. Ce travail a été réalisé en entrant précisément dans l'un des documents reçus, bien souvent le guide des aides ou les P.V. de délibération si ce dernier n'existait pas. Ce document servait de base d'analyse du questionnaire établi, avec toutes les limites que cela comporte. Les autres documents servaient d'appui pour telle information pas suffisamment claire ou pour compléter parfois un guide des aides non exhaustif. Par ailleurs, pour approfondir l'approche par mesure et dans l'objectif d'avoir une vue globale de la collectivité, une fiche de synthèse par collectivité a été établie après cette collecte de données, au regard des documents analysés et des entretiens téléphoniques tenus.

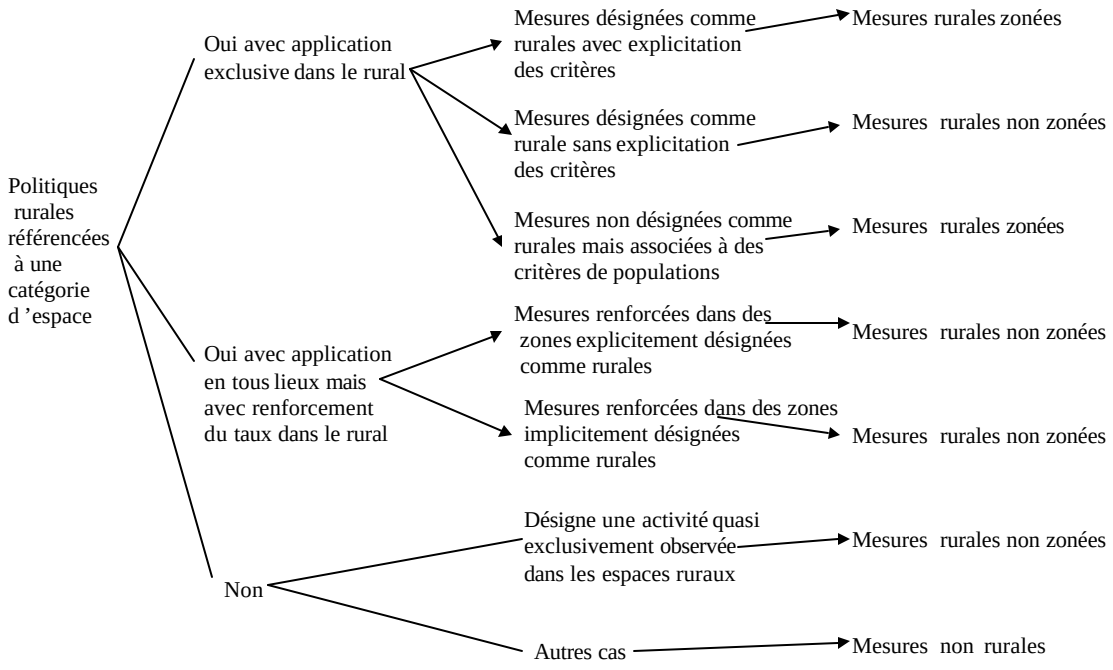
II – Exploitation des documents

1) Les critères de choix des mesures : une définition pragmatique du rural

La détermination de l'espace rural a donné lieu depuis plusieurs décennies à de nombreux travaux. Selon les cas, ceux-ci mettent l'accent soit sur une acception résiduelle du rural en référence à des seuils de population et de densité (en deçà desquels on considère ne plus pouvoir parler d'agglomération urbaine) soit sur une conception à la fois plus fonctionnaliste et plus constructiviste, insistant sur les forces économiques et sociales qui concourent à constituer le rural comme un objet spécifique associé à différents types d'activités et à certaines représentations.
La définition des dispositifs publics ruraux renvoie à ce débat ancien, toujours contemporain et difficile à trancher. Pour réaliser notre classement des politiques rurales nous avons choisi d'intégrer des critères subjectifs (en prenant en compte ce que le décideur désigne *a priori* comme rural sans invoquer d'éléments objectifs précisant son choix) et des critères explicites (généralement relatifs à des effectifs de population). Nous nous sommes aussi référés à la fois à une logique de localisation et à une logique d'activité.

- - Ainsi nous avons d'abord retenu comme politiques rurales, celles désignées explicitement comme telle dans le guide des aides, sans que l'espace d'intervention fasse l'objet d'explications plus précises.
- Nous avons ensuite considéré comme des interventions rurales, des mesures spécialement réservées à une catégorie de communes répondant à des critères associés explicitement par la collectivité territoriale au rural ou identifiés par nos soins comme se référent implicitement à cette catégorie spatiale (dans le cas où le guide des aides mentionne un seuil de population dans le critère d'éligibilité de l'aide sans désigner explicitement la politique comme étant rurale).
- Les mesures bénéficiant à l'ensemble des territoires mais pour lesquels les incitations financières sont renforcées dans l'espace rural (explicitement ou implicitement désigné) ont été également considérées comme rurale.
- Enfin nous désignons comme politiques rurales celles concernant des activités, qui selon nous, utilisent l'espace rural comme cadre quasi exclusif (cas de l'agriculture, de la sylviculture, mais aussi de l'entretien de rivière ou de certains types de patrimoine).

Tableau 1 : Principe de classement des politiques rurales



Ce mode de collecte permet de sélectionner les mesures en direction du milieu rural et de définir leur aire d'application qui peut différer d'une mesure à l'autre.

Les limites de cette approche sont de deux ordres :

- La première concerne l' « unité de mesure » : les observations réalisées sont des mesures d'application d'une politique liées à des aides identifiées. Les politiques menées par le biais de conventionnement avec des organismes n'apparaissent pas dans l'inventaire de ces différentes mesures. Pourtant, elles peuvent aussi représenter une part substantielle de la politique menée en direction du rural. Un exemple concret concerne toute la politique sociale des Départements : le champ d'intervention est vaste, les modes d'interventions figurent rarement dans les documents car ils s'expriment peu en terme de mesures d'aide et sont souvent liés à des conventions passées avec tel ou tel organisme.
- La deuxième limite concerne certains secteurs aidés non spécifiques au milieu rural mais très liés malgré tout à l'espace rural. L'exemple le plus explicite concerne toute la politique des transports. Ce champ d'intervention est très lié au rural et à l'éloignement des communes vis-à-vis des villes centres. Néanmoins, il n'est jamais spécifique au rural puisque les villes sont aussi concernées par les transports en commun. Dans notre étude, ce type d'intervention n'a pas été pris en compte, sauf s'il était spécifié par la collectivité. Par contre, certains secteurs d'intervention considéré comme rural par nature ont été pris en compte. C'est l'objet de la partie suivante qui permet d'éclairer les définitions utilisées dans l'étude.

2) Définitions et justification des classements opérés

Une fois obtenus, les guides des aides aont systématiquement été exploités selon le questionnaire figurant en annexe 4.
Les limites émises dans la partie précédente nous ont contraints à opérer des choix de classement. Dans un souci d'exhaustivité, le meilleur moyen de rendre cette méthode de travail explicite et transférable consiste alors à préciser le contenu et les éventuelles ambiguïtés rencontrées pour les renseigner des questions « stratégiques » et des questions sujettes à controverse. Les questions ne posant pas de problèmes particuliers ne sont pas évoquées. Les questions énumérées ci-dessous font référence à la grille d'exploitation des questionnaires (annexe 4).

Q2 : Intitulé de l'aide :
Le nom de l'aide présentée a été intégralement repris, ce dernier donnant souvent une image explicite du type de mesure.

Q3 : Quel est la nature du domaine d'intervention :
C'est le domaine principal lié au thème de la mesure qui a été retenu, laissant la possibilité de cocher deux domaines dans le cas d'intervention double : par exemple agriculture et environnement, forêt et environnement, agriculture et tourisme.
Quelques partis pris : Chemins de randonnées = domaine du tourisme
Gîtes ruraux, Chambres d'hôtes = domaine du tourisme
Aménagement et valorisation des rivières = domaine de l'environnement.

Q9 : Quel est le nom du maître d'œuvre:
A été considéré comme maître d'œuvre la personne physique ou morale qui reçoit les fonds liés à cette aide, soit pour réaliser l'action directement, soit pour les redistribuer au bénéficiaire final tout en restant responsable de l'action.
Quelques partis pris : les agriculteurs ont été classés à la fois dans les catégories « établissement privé » et « particulier », en raison de la nature relativement ambivalent du statut agricole obéissant selon les cas à une logique patrimoniale ou une logique d'entreprise.
Limites : pour certaines mesures, l'identification du maître d'œuvre est difficile, d'où une catégorie « autres » qui regroupe ces cas difficiles.

Q21 : Les objectifs affichés par la mesure tendent-ils à maintenir ou créer des emplois ?
Encore plus que d'autres, cette question nécessite une interprétation de la part de l'analyste Il s'agissait de déterminer en quoi la mesure participe au maintien ou à la création d'emploi, soit directement, soit indirectement. La catégorie « non-réponse » correspond à des incertitudes dans le jugement qui a amené l'enquêteur à ne pas répondre à cette question subjective.

Q29-30-31 :les critères d'éligibilité des bénéficiaires (individus, entreprises, ou communes)
Ces trois questions ont permis de notifier des critères spécifiques que chaque mesure pouvait préciser. Dans de nombreux cas, des mesures ont été classées dans la catégorie "non réponse" par précaution faute de précision.

Q32 : le domaine d'intervention de la mesure concerne t-il les équipements publics ?
Le terme « équipement public » a été pris au sens large. Il a en particulier été utilisé pour désigner des propriétés privées assujetties à des servitudes qui rendent impossible à leurs propriétaires le strict contrôle de l'accès du lieu. La création ou l'entretien de chemin de randonnées ou de rivières par exemple, a ainsi été considéré comme équipement public.

Q34 : Le domaine d'intervention concerne t-il l'appui technique collectif ou individuel ?
Il s'agissait à travers cette question d'identifier les mesures qui faisaient appel à un accompagnement technique. Toute mesure étant accompagné d'un appui soit du maître d'œuvre, soit d'un partenaire associé à la mesure (conseiller technique, administration,…) est identifiée à travers cette question.

Q38 : Si création, gestion ou entretien de biens publics environnementaux, quel est l'objectif de l'intervention ?
- Réduction des effets externes négatifs : sont classées dans cette catégorie les mesures qui agissent pour palier à un problème environnemental telles que la mise aux normes des bâtiments d'élevage.
- Infrastructure : il s'agit des réseaux d'assainissement notamment pour la gestion de l'eau.
- Encouragement aux effets externes positifs : sont classées dans cette catégorie les mesures qui favorise le maintien ou le développement d'activités dont les effets externes sont estimés favorables. Il s'agit par exemple de l'encouragement pour aménager une zone faunistique ou floristique protégée ou exceptionnelle.

Q40 : S'agit-il d'une aide directe ou indirecte ?
Une aide a été considérée comme directe lorsque le bénéficiaire perçoit directement des financements publics la subvention liée à la mesure sans intermédiaire et met en œuvre l'action liée à cette mesure. L'aide est indirecte lorsque le bénéficiaire n'est pas le maître d'œuvre et qu'elle transite par un organisme ou une institution intermédiaire.
Cette définition pose problème quand le maître d'œuvre, le bénéficiaire de la mesure (celui qui touche les financements) et le bénéficiaire final sont difficilement identifiables.

Q53 : Quels sont les leviers économiques utilisés par la mesure ?
Cette question identifie cinq catégories distinctes : valorisation des ressources fixes, baisse du coût de la main d'œuvre, qualification de la main-d'œuvre, dynamique entrepreneuriale et mouvement de population, attractivité.

Le meilleur moyen de se rendre compte des définitions retenues est sans doute de se référer à quelques cas types comme nous le proposons dans la partie suivante.

3) Mesures type et réponses types

Dans cette partie, il s'agit de donner quelques exemple de mesures saisies, d'abord des mesures « classiques » que l'on a retrouvé dans chaque département, car faisant partie des compétences obligatoires des collectivités, ensuite quelques mesures plus spécifiques donnant une idée de la diversité des leviers d'action utilisés par les collectivités.

Mesures « classiques » :

Pour un certain nombre de mesures régulièrement rencontrées, il a été nécessaire de prendre parti pour réaliser une saisie qui soit la plus uniforme que possible et éviter les effets de subjectivité devant des questions récurrentes.
Ces mesures sont les suivantes :

- L'installation des jeunes agriculteurs
- La transmission et la reprise d'entreprises commerciales et artisanales
- Les programmes d'aménagement et de valorisation des rivières
- La restauration et la valorisation du patrimoine bâti
- La création et/ou la modernisation de gîtes ruraux
- La création et/ou l'entretien d'itinéraires de randonnées
- Différentes mesures liées au foncier : échanges amiables, remembrements, travaux connexes,…

Mesures « spécifiques »
Il s'agit ici de donner quelques exemples de mesures plus spécifiques et la manière dont les réponses ont été formulées dans la saisie du questionnaire.
Quelques exemples :

- Adaptation et diversification agricole : aide aux micro-filières
- Création de logements sociaux dans des immeubles anciens en milieu rural
- Réhabilitation de points noirs paysagers
- Alimentation en eau potable
- Lutte contre l'érosion dans le Châblisien
- Mise en valeur des sites et préservation du grand paysage
- Forêts communales

4) Les limites de ce type d'exploitation :

Le nombre de traitements opérés (presque 1500 observations) rend le travail réalisé significatif et reproductible.
Néanmoins, certaines limites sont à notifier pour mettre en œuvre une méthodologie encore plus pertinente.

- *L'uniformité du matériau :*
  L'unité de base est la mesure. Cette unité présente de nombreuses disparités qu'il faudrait pouvoir identifier pour traiter des choses comparables.
  Le cas typique et le plus simple concerne la mesure qui va permettre de mettre en place une action précise et unique, grâce à un financement spécifique.
  Selon les départements, une mesure peut regrouper plusieurs types d'actions ou au contraire être consacrée à une seule action élémentaire correspondant par exemple à un type d'activité, de bénéficiaires et de prestataires. Sur ce plan, le cas du tourisme semble exemplaire. Ainsi, dans certains départements, chaque mode d'hébergement et d'accueil - gîtes ruraux privés, gîtes communaux, chambres d'hôte, ferme équestre, camping à la ferme - fait l'objet d'une mesure spécifique. Dans d'autres départements une seule mesure générique regroupe l'ensemble de ces actions touristiques. Dans le domaine touristique une même famille d'aide peut ainsi être désignée comme une seule mesure ou faire l'objet de cinq ou six mesures spécifiques. Autant que possible nous nous sommes efforcés d'homogénéiser cet inventaire en faisant le choix de l'exhaustivité ; ainsi dans les départements où une seule mesure regroupait plusieurs types d'actions, nous avons inventorié une mesure pour chaque action. Enfin, certaines mesures dans les documents recoupent en fait tout un programme d'actions sans que les bénéficiaires ni les actions mises en œuvre soient clairement identifiés; par exemple « opération structurante en milieu rural » ou « politique de développement touristique ». Ces mesures correspondent souvent en fait à une procédure plus vaste ou un programme d'action où il est parfois difficile d'avoir toute la déclinaison.

- *Le champ couvert:*

Certaines actions des collectivités en faveur du milieu rural nous échappent totalement. C'est le cas notamment de toutes les interventions qui se font par le biais de conventionnement avec des partenaires extérieurs. Par exemple, dans le cas des départements, les actions en faveur du social sont très peu nombreuses dans notre traitement alors que l'intervention des conseils généraux en direction du social représente une part importante de leur budget. Soit ces interventions ne sont pas typiquement rurales et n'apparaissent donc pas, soit celle-ci ne sont pas spécifiées dans les documents émis par les collectivités car conventionnées avec d'autres partenaires qui sont chargés de mettre en œuvre. C'est souvent ce dernier cas qui est rencontré. Donc, tout le champ d'intervention des collectivités mis en œuvre par voie conventionnelle n'est pas pris en compte dans cette étude.

- *Un travail sur les intentions :*
  Le travail réalisé s'appuie essentiellement sur des intentions plus que des réalisations, en raison des sources utilisées. Ceci permet d'identifier les orientations politiques des collectivités, ce vers quoi elles tendent, mais ne permet pas d'apprécier les réalisations. Et comme nous l'avons vu, l'analyse par les budgets est très complexe, voire impossible, pour déterminer le montant affecté ou dépensé par type d'action.

- *Une photo plus qu'un film :*
  Enfin, l'étude présente une situation statique des interventions des collectivités en faveur du milieu rural, bien souvent en s'appuyant sur des documents récents, sans qu'il ait été possible de comparer à des situations passées.

Annexe 4

GRILLE D'EXPLOITATION DES GUIDES DES AIDES

ANNEXE 5

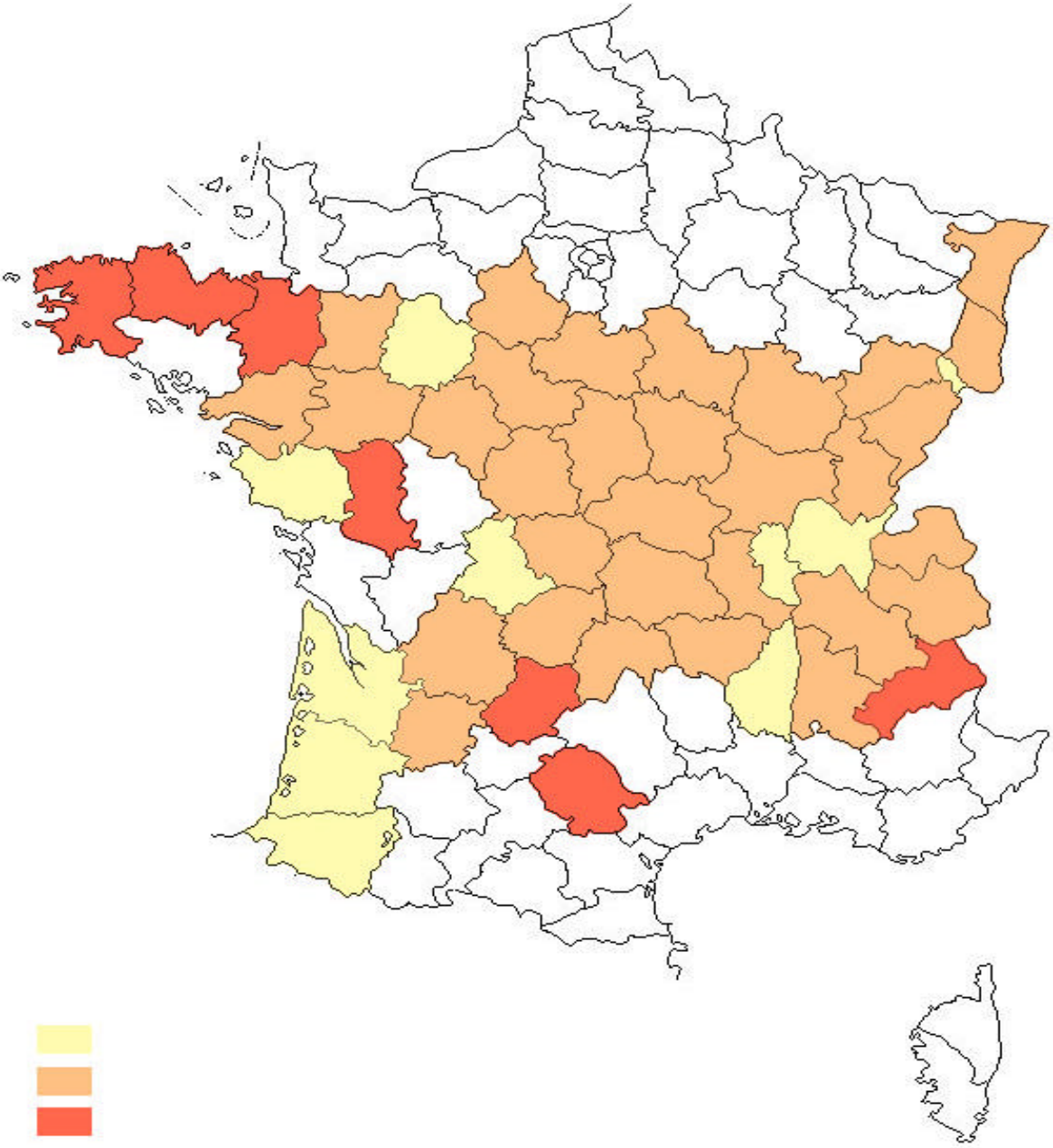
LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES LOCALES FRANÇAISES

Domaines	**Région**	**Département**
Aménagement rural	Aménagement touristique	Répartition aux communes et aux maîtres d'ouvrages des crédits d'électrification rurale, de remembrement et de travaux hydrauliques. Aménagement foncier
Aménagement du territoire, planification	Développement économique, plan régional Contrat de plan	Avis sur le plan régional
Action économique	Aides directes et indirectes aux entreprises Pôle de recherche et d'innovation	Aides indirectes Aides directes complémentaires
Formation professionnelle **Apprentissage**	Compétence générale pour la définition et la mise en œuvre des actions	Avis des comités départementaux de formation professionnelle
Logement	Aides complémentaires à celles de l'État	Avis sur la répartition des aides
Aide sociale et santé		Aide à l'enfance Protection maternelle Hébergement des handicapés et des personnes âgées Prévention sanitaire Service social (dont RMI)
Voirie **Transport**	Ports fluviaux, canaux, flotte de pêche côtière Cultures marines	Chemins départementaux Ports maritimes de commerce et de pêche Transports scolaires et transports collectifs urbains
Enseignement public	Lycées	Collèges
Culture	Archives et musées régionaux	Archives et musées départementaux Bibliothèques centrales de prêt
Environnement	Parcs naturels régionaux Collèges du patrimoine et des sites	Programmes départementaux

Source : La France et ses régions, INSEE, 1993

Annexe 6

Régions et départements dont les guides des aides ont été exploités



ANNEXE 7

LES DIFFERENTES FAMILLES DE MESURES

Références	**N° de la fiche**	**1**	**Code de classification/objectifs**	**A 1**
Intitulé de la famille	**Soutien à la création et à la reprise d'entreprises**			
Domaines	Commerce, artisanat, industrie			
Bénéficiaires	Entrepreneurs, commerçants et artisans			
Types d'intervention	Soutiens individuels à l'investissement, à la formation et au conseil. Des actions collectives diverses sont développées : opérations de restructuration de l'artisanat et pépinières d'entreprises permettant un repérage des opportunités de reprises, une réorganisation de l'entreprise et le partage de certains services			
Objectifs	Pallier la faible mobilité du capital ou l'opacité d'information par le soutien à la création, la transmission ou la reprise d'entreprises artisanales, commerciales ou industrielles			
Modes d'intervention	Subventions d'investissement, subvention de fonctionnement finançant la formation et les études de faisabilité, avance remboursable pour financer le fonds de roulement, prêts participatifs, avances remboursables, prêts d'honneur, exonérations fiscales.			
Théorie d'action	En milieu rural la reprise ou la création d'entreprises peut être problématique pour différentes raisons : les difficultés d'appariement entre repreneurs et affaires à reprendre en raison de la rareté relative des entrepreneurs, les carences d'information sur les opportunités de reprises et le marché potentiel, l'adaptation aux éventuelles contraintes nées de l'éloignement et la rareté des effets de polarisation. L'action collective peut favoriser un minimum d'économie d'échelle et d'effets de proximité tout en évitant d'exacerber la concurrence			
Modalités de mise en œuvre de la procédure	Les opérations collectives et les démarches intercommunales sont généralement encouragées. L'accueil en pépinières d'entreprises exclut certaines activités (comme les entreprises de construction ou celles de services aux entreprises)			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	Des formations sont prévues			
Aspects innovants	La pratique du parrainage permet de mobiliser des entrepreneurs qui s'engagent à aider techniquement et financièrement certains projets sélectionnés sur leur avis. Le relogement des cédants est envisagé pour faciliter la cession du fonds			
Importance relative	1 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : création, transmission et reprise d'entreprises commerciales, artisanales et de services dans les communes de moins de 5 000 hab.** Conditions d'attribution : dossier présentant le plan de financement et les conditions de diplôme Type d'aide : 3 points de bonification d'intérêt pour un emprunt de 50 à 100 000 F dépensés pour l'achat du fonds, du stock et du fonds de roulement dont le montant doit être au minimum de 100 000 F pour une création de 70 000 F dans le cas d'une reprise			

Références	N° de la fiche	2	Code de classification/objectifs	A 1
Type de famille	**Soutien à l'installation en agriculture**			
Domaines	Agricole			
Bénéficiaires	Exploitant individuel, société			
Types d'intervention	Soutien à l'investissement de jeunes agriculteurs (capital d'exploitation, capital foncier), financement de la formation (déplacement et remplacement), encouragement des exploitants âgés à effectuer un parrainage auprès de candidats à l'installation qui ne sont pas d'origine agricole; indemnisation des jours de formation des candidats à l'installation,			
Objectifs	Pallier la faible mobilité du capital ou l'opacité d'information par le soutien à l'installation de nouveaux agriculteurs. Plus précisément il s'agit de favoriser la reprise d'exploitation et la constitution d'exploitations viables			
Modes d'intervention	Subventions d'investissement, indemnités de remplacement et de déplacement, couverture des frais de formation			
Théorie d'action	L'installation est une phase déterminante pour constituer le capital d'exploitation et orienter le système de production Le soutien concerne généralement des populations (en dessous des seuils correspondant à des dimensions économiques de l'exploitation) ou des productions qui ne sont pas la cible des aides classiques. Il peut par exemple orienter l'installation vers des productions complémentaires considérées comme emblématiques.			
Modalités de mise en œuvre de la procédure	Réalisation d'une formation			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	Avec des formations, avec la politique d'installation nationale, avec des politiques de filière, avec le programme agricole départemental			
Aspect innovant **Importance relative**	Dans la filière horticole, initiative en faveur de serres relais, selon le système des ateliers relais utilisés dans l'industrie, le commerce et l'artisanat, permettant une installation plus progressive 4 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : création d'un atelier de pré-installation** Conditions d'attribution : répondre à des conditions d'âge et de dimension économique, la constitution du dossier est assurée avec l'appui du CDJA du Cantal Type ou montant de l'aide : 22 300 F pour un montant d'investissement de 150 000 F HT			

Références	N° de la fiche	3	Code de classification/objectifs	A 2
Intitulé de la famille	**Aides à l'investissement immobilier d'entreprises**			
Domaines	Commerce, artisanat, industrie			
Bénéficiaires	Entrepreneurs, les communes			
Types d'intervention	Acquisition par la commune de bâtiments relais, soutien de l'investissement de capacité et de productivité, aménagement de zones d'activité, appui aux démarches de qualité et de mise aux normes techniques, favoriser l'adoption d'innovation de procédés			
Objectifs	Pallier la faible mobilité du capital ou l'opacité d'information par le soutien aux initiatives visant à diversifier, maintenir et développer le tissu des petites et moyennes entreprises de l'industrie, du commerce et de l'artisanat. Favoriser la mise à niveau technique et la compétitivité des entreprises rurales			
Modes d'intervention	Aides indirectes ou subventions directes			
Théorie d'action **Modalités de mise en œuvre de la procédure**	La rareté relative des entrepreneurs due à l'érosion démographique, les carences d'information sur les évolutions du marché, l'étroitesse du marché de l'emploi, la nécessité de s'adapter aux éventuelles contraintes nées de l'éloignement et la rareté des effets de polarisation constituent autant de contraintes que l'action publique peut chercher légitimement à compenser Dans le cas des opérations de soutien à l'immobilier d'entreprise la subvention est souvent versée à une SICOMI qui finance les bâtiments appartenant aux communes ou à leurs groupements. Ceux-ci sont loués à l'entreprise qui a parfois la possibilité de racheter au terme d'une période donnée			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	-			
Importance relative	5 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet : aide pour une durée maximum de 10 ans aux communes ou à leur groupement pour l'acquisition d'un bâtiment relais à usage commercial ou de service situé en zone rurale** Conditions : viabilité économique, absence de concurrence déloyale Type ou montant de l'aide : prêt de 30 % de la dépense subventionnable. Limite du prêt : 200 KF.			

Références	N° de la fiche	4	Code de classification/objectifs	A 2
Intitulé de la famille	Amélioration et gestion du foncier agricole			
Domaines	Agricole			
Bénéficiaires	Exploitants, unités de production			
Types d'intervention	Incitation à l'échange de parcelles, aménagement foncier, irrigation individuelle, retenues collinaires, drainage, assèchements, travaux connexes			
Objectifs	Pallier la faible mobilité du capital ou l'opacité d'information par le soutien au développement des activités agricoles Plus précisément il s'agit d'améliorer le potentiel agronomique, la taille et l'accessibilité des parcelles			
Modes d'intervention	Subventions d'investissement, crédits de fonctionnement			
Théorie d'action	L'action sur les structures foncières d'exploitation jouant en particulier à la fois sur la diminution des charges de transport et de travail constituent un élément important de l'efficacité productive			
Modalités de mise en œuvre de la procédure	Les aménagements fonciers donnent lieu à une organisation collective dans le cadre notamment d'Associations Syndicales Autorisées (ASA). Les opérations concertées d'échanges fonciers reposent sur une animation susceptible de rapprocher les intérêts des propriétaires			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	-			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	Certaines actions supposent l'instauration de démarches collectives, voire la création de structures spécifiques comme les associations syndicales autorisées			
Importance relative	9 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : accélérer le remembrement rural dans les communes qui n'en ont jamais fait l'objet** Conditions d'attribution : communes désignées selon l'ordre d'urgence établi par la commission départementale d'aménagement foncier Type d'aide : prise en charge totale par le département du coût global de l'opération			

Référence	**N° de la fiche**	**5**	**Code de classification/objectifs**	**A 2**
Intitulé de la famille	**Renforcement des capacités de production agricole**			
Domaines	Agricole			
Bénéficiaire	Exploitant, entreprise sociétaire			
Types d'intervention	Acquisition individuelle de matériel et d'équipement, mise aux normes, rénovation ou construction de bâtiments d'élevage ou de stockage			
Objectifs	Pallier la faible mobilité du capital ou l'opacité d'information par le soutien au développement des activités agricoles Plus précisément il s'agit d'améliorer l'outil de production par une augmentation des capacités de production dans les productions classiques, par un accroissement de la productivité, de l'hygiène et de la sécurité, par la mise aux normes du matériel et des installations fixes			
Théorie d'action	Renforcer le potentiel de production existant et/ou orienter l'exploitation vers de nouvelles productions ou de nouvelles pratiques			
Modes d'intervention **Modalités de mise en œuvre de la procédure**	Subventions d'investissement L'incitation financière est parfois utilisée pour conformer l'exploitation à des dispositions rendues obligatoires par la réglementation			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	Il est spécifié très rarement que la mesure est articulée à un programme de filière			
Importance relative	8 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide :réalisation de travaux de construction ou d'aménagement de logements pour vaches laitières allaitantes, animaux mâles ou femelles voués à l'engraissement, ovins, caprins, porcs, volailles, lapins.** Conditions d'attribution : fonction de l'altitude du lieu de construction qui doit être situé au minimum à 800 m Type ou montant de l'aide : la subvention des bâtiments destinés à l'éle vage bovin est modulée en fonction de l'altitude; de 10 % HT entre 800 et 1000 m et de 20 % au-delà. Le taux d'aide pour les autres types d'élevage comporte un seuil (de 800 m) mais pas de progressivité en fonction de l'altitude. Ce taux est de 10 % pour les élevages de lapins, de veaux et de porcs et de 20 % pour les bâtiments de volailles. La dépense subventionnable est plafonnée à 260 000 F HT.			

Références	**N° de la fiche**	**6**	**Code de classification/objectifs**	**A 2**
Intitulé de la famille	**Diversification des activités agricoles**			
Domaines	Agricole			
Bénéficiaires	Exploitants agricoles			
Types d'intervention	Soutien à l'investissement en matériel et aux formations et conseils nécessaires à l'introduction de productions nouvelles			
Objectifs	Pallier la faible mobilité du capital ou l'opacité d'information par le soutien au développement des activités agricoles Plus précisément il s'agit d'accroître la valeur ajoutée de l'exploitation en introduisant des productions nouvelles et en développant la transformation des produits et des services spécifiques			
Modes d'intervention	Soutien à l'investissement, à la formation et au conseil			
Théorie d'action	La diversification des productions et des services est favorable à l'accroissement du revenu des exploitations et au maintien de l'emploi agricole ; elle nécessite une aide publique pour accélérer cette réorientation. Dans un contexte de contingentement des principales productions, le maintien ou l'augmentation du revenu agricole passe par un accroissement de la part de valeur ajoutée des produits			
Modalités de mise en œuvre de la procédure	-			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	-			
Importance relative	2 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : assurer la qualité sanitaire des installations nécessaires à la préparation des produits fermiers et ou encourager la mise en place de nouveaux circuits de commercialisation des produits agricoles.** Conditions d'attribution : envisager des types de travaux ou d'équipement répondant à une liste déterminée, réaliser une étude de marché Type ou montant de l'aide : 25 % HT, le plafond d'investissement subventionnable est de 100 000 F pour les investissements incorporels collectifs, de 200 à 400 000 F pour les investissements corporels individuels ou collectifs. Ces aides sont cumulables avec les aides nationales dans la limite de 60 % de l'investissement HT toutes aides confondues.			

Référence	N° de la fiche	7	Code de classification/objectifs	A 2
Intitulé de la famille	**Soutien technique et lutte contre les risques naturels et sanitaires**			
Domaines	Agricole			
Bénéficiaires	Exploitants, entreprises sociétaires			
Types d'intervention	Soutien aux structures de développement (chambres d'agriculture), de représentation (syndicats) et de contrôle sanitaire (Groupement de Défense Sanitaire), encouragement à la prophylaxie animale, incitation à la souscription d'assurances			
Objectifs	Pallier la faible mobilité du capital ou l'opacité d'information par le soutien au développement des activités agricoles Plus précisément il s'agit d'améliorer l'environnement technique de l'entreprise et d'assurer sa protection sanitaire ou contre les risque naturels			
Théorie d'action	Renforcer les structures d'encadrement de l'agriculture facilitant la diffusion technique. En matière sanitaire, la tutelle publique est nécessaire pour éviter les comportements opportunistes (passagers clandestins) particulièrement préjudiciables dans le domaine des épizooties. Organisation de fonds de garantie mutuelle			
Modes d'intervention	Subventions d'investissement et de fonctionnement, versement de primes.			
Modalités de mise en œuvre de la procédure	L'incitation financière est parfois utilisée pour conformer l'exploitation à des dispositions rendues obligatoires par la réglementation			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	-			
Importance relative	3 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesures appartenant à cette famille	**Objet de l'aide :incitation à la soucription d'assurance grêle.** Conditions d'attribution : versement direct à la compagnie d'assurance Type ou montant de l'aide : 10 % du montant des primes pour les agriculteurs assurés pour les récoltes fruitières et les légumes ou pour les horticulteurs et vignerons installés depuis moins de 3 ans.			

Références	**N° de la fiche**	**8**	**Code de classification/objectifs**	**A 2 O**
Intitulé de la famille	**Promotion de l'agriculture de groupe**			
Domaines	Agricole			
Bénéficiaires	Groupements d'employeurs, CUMA, groupements de producteurs, points de vente collectifs			
Types d'intervention	Soutien à l'investissement des CUMA ou à des structures de commercialisation, incitation à l'adhésion aux CUMA, soutien aux démarches d'embauche			
Objectifs	Pallier la faible mobilité du capital ou l'opacité d'information par le soutien au développement des activités agricoles Plus précisément il s'agit de favoriser l'acquisition de matériel adapté, baisser le coût de mécanisation, permettre une gestion rationnelle de la main-d'œuvre.			
Modes d'intervention	Subventions, aide au conseil			
Théorie d'action	Au-delà de la baisse du coût d'équipement la coordination peut favoriser des projets et des pratiques concertées favorables à l'augmentation de la productivité et de la valeur ajoutée. L'action collective favorise l'investissement collectif et ou la gestion concertée afin de diminuer le coût du capital voire d'améliorer le pouvoir de marché. On recherche la diminution du coût de l'investissement par l'optimisation des moyens matériels et humains et la mutualisation des risques			
Modalités de mise en œuvre de la procédure	Ces types de mesures sont souvent concertés avec des fédérations départementales qui tendent à harmoniser les démarches			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	-			
Aspect innovant	Dans certains cas les aides aux CUMA sont orientées vers l'acquisition de matériels destinés à la réalisation de prestations en faveur de l'environnement			
Importance relative	2 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : encouragement à l'adhésion à une CUMA** Conditions d'attribution : être considéré comme un jeune agriculteur Type d'aide : prise en charge de 50 % du capital appelé lors de l'adhésion à la CUMA dans la limite d'un plafond de 6 000 F par adhésion.			

Références	N° de la fiche	9	Code de classification/objectifs	A 2
Intitulé de la famille	**Développement de la ressource forestière**			
Domaines	Forêt			
Bénéficiaires	Communes ou EPCI			
Types d'intervention	Aides au boisement, aides à la conversion des taillis en futaies, débroussaillement, dégagement de semis, élimination de taillis sans valeur, plantations de compléments, aide à l'élaboration d'un plan de gestion forestier, aide à l'extension de la forêt publique (opérations d'acquisitions de terres boisées subventionnées). Soutien à la constitution d'un syndicat mixte de gestion forestière			
Objectifs **Modes d'intervention**	Pallier la faible mobilité du capital ou l'opacité d'information par le renforcement du potentiel productif Plus précisément il s'agit d'accroître le potentiel de production et de garantir la qualité de la gestion de la ressource Subventions d'investissement, aides forfaitaires à la constitution d'un syndicat mixte de gestion forestière			
Théorie d'action **Modalités ou conditionnalité de mise en œuvre de la procédure**	L'importance des investissements et de la durée du cycle de production des forêts rend utile dans certains cas l'intervention publique; l'appropriation publique constitue une solution pertinente pour gérer une ressource dans le long terme -			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	La subvention du département est souvent attribuée en complément avec les aides octroyées par l'Etat ou la Région ou l'Europe			
Importance relative **Exemple de mesure appartenant à cette famille**	3 % de l'ensemble des mesures **Objet de l'aide : interventions sylvicoles contribuant à assurer l'avenir écologique et économique des peuplements forestiers existants (dépressage, balivage, première éclaircie, élagage)** Conditions d'attribution : surface d'intervention inférieure à 4 ha, priorité aux interventions sur des boisements issus de régénération naturelle Type d'aide ou montant : aide forfaitaire de 1 700 F/ha effectivement traité			

Références	N° de la fiche	10	Code de classification/objectifs	A 2
Intitulé de la famille	**Accessibilité aux ressources forestières**			
Secteur	Forestier			
Bénéficiaire	Communes et Etablissements Publics de Coopération intercommunale			
Types d'intervention	Construction de routes forestières, aménagement de dépôts, consolidation et mise aux normes des voies existantes, aménagement d'aires de pique-nique, abris			
Objectifs	Pallier la faible mobilité du capital ou l'opacité d'information par la réduction du coût d'accès de la ressource Plus précisément il s'agit d'améliorer l'accessibilité des ressources forestières marchandes et non marchandes			
Modes d'intervention	Subventions d'investissement			
Théorie d'action **Modalités ou conditionnalité de mise en œuvre de la procédure**	L'optimisation de l'exploitation économique de la forêt en minimisant les coûts de transport, la promotion de la multifonctionalité de la forêt nécessite une intervention publique Les travaux concernant les forêts domaniales sont intégrés à un programme départemental établi par le chef de centre de l'ONF			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	Respect du schéma de desserte forestière			
Aspects innovants	Prise en compte de la multifonctionnalité dans le cadre du financement de certains aménagements touristiques			
Importance relative	1 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : aménagement de voies structurantes de desserte** Conditions d'attribution : intégration du projet dans un schéma de desserte forestière Type d'aide ou montant : 20 % du montant HT des travaux			

Références	**N° de la fiche**	**11**	**Code de classification/objectifs**	**A 3**
Intitulé de la famille	**Aménagement d'infrastructures de loisirs**			
Domaines	Tourisme			
Bénéficiaires	Particuliers, communes			
Types d'intervention	Tracé de sentiers de randonnée, signalisation, équipement de tourisme équestre, encouragement au tourisme lié à la pêche et à la chasse (équipement signalétique, aménagement de pontons et d'abris, soutien aux stations de ski)			
Objectifs	Pallier la faible mobilité du capital ou l'opacité d'information par le soutien susceptible de gêner le développement du tourisme. Il s'agit d'améliorer l'offre de tourisme rural en développant la variété des activités			
Modes d'intervention	Investissement, études, formations, promotion			
Théorie d'action	Amélioration des infrastructures d'animation souvent dispersées			
Modalités de mise en œuvre de la procédure	L'octroi de certaines aides, comme celle à l'activité de pêche par exemple, est conditionné à l'engagement à participer aux actions de promotion			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	Les actions sont parfois coordonnées par le contrat de développement économique ou des contrats de pays ou par le PNR Le Plan Départemental d'Itinéraires de Promenades et de Randonnées permet de coordonner les actions concernant ce thème			
Importance relative	5 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : guide d'accueil touristique et formation touristique locale, organisation de séances de formation et de sensibilisation destinées à améliorer la qualité de l'accueil** Conditions d'attribution : ouvert à tout public Type ou montant de l'aide : 40 % des montants HT des dépenses			

Références	**N° de la fiche**	**12**	**Code de classification/objectifs**	**A 3**
Type de famille	**Filière de qualité agro -alimentaire (territorialisée ou non)**			
Domaines	Agriculture			
Bénéficiaires	Exploitant agricole, industrie agroalimentaire			
Types d'intervention	Soutien à l'investissement et à la formation d'exploitants poursuivant des actions d'amélioration de la qualité en modifiant les techniques de production			
Objectifs	Pallier la faible mobilité du capital ou l'opacité d'information par le soutien au développement de filières agricoles Plus précisément il s'agit de différencier les produits agricoles, favoriser une stratégie de segmentation des marchés afin d'augmenter la valeur ajoutée de certaines productions			
Modes d'intervention (réglementaire, règles négociées, incitations) **Principe d'action**	Subventions d'équipement, de production et de transformation, animations collectives, études de marché, formations Baisse du coût d'investissement matériel, amélioration de l'information et de la formation			
Théorie d'action	Dans un contexte de contingentement des principales productions, le maintien ou l'augmentation du revenu agricole passe par un accroissement de la part de valeur ajoutée des produits			
Modalités de mise en œuvre de la procédure	Assez souvent liées à l'adhésion à un signe de qualité			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	-			
Importance relative	**3 % de l'ensemble des mesures**			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : autocontrôle de la qualité bactériologique du lait et du fromage chez les producteurs fermiers** Conditions d'attribution : présentation par le syndicat des producteurs, de la liste des producteurs fermiers ayant effectué des autocontrôles, accompagnée de la facture des analyses réalisées Type d'aide : 30 % du coût des analyses réalisées, aide plafonnée à 1 200 F par producteur			

Références	N° de la fiche	13	Code de classification/objectifs	A 3
Intitulé de la famille	**Développement des débouchés pour les produits ayant un impact environnemental favorable**			
Domaines	**Forêt (essentiellement), industrie**			
Bénéficiaires	Industrie de première transformation du bois, carriers, particuliers, collectivités locales et territoriales, structures associatives			
Types d'intervention	Investissement dans l'industrie de 1ère transformation, soutien à l'utilisation du bois dans la construction (notamment pour les bâtiments d'élevage) et à la filière bois énergie, encouragement aux communes utilisant le granit et l'ardoise dans leur aménagement. Ce dernier type de soutien consiste en des aides à l'organisation de l'approvisionnement, à l'étude de faisabilité, à l'animation, à l'acquisition de matériel de conditionnement, à la réalisation de nouvelles chaufferies et en des actions de formation, sensibilisation, communication			
Objectifs	Pallier la faible mobilité du capital ou l'opacité d'information par le renforcement du potentiel productif Plus précisément il s'agit de renforcé l'utilisation de la ressource en assurant le soutien aux débouchés des produits forestiers			
Modes d'intervention	Subventions d'investissement, études de faisabilité			
Théorie d'action **Modalités ou conditionnalité de mise en œuvre de la procédure**	Le soutien du marché des produits forestiers peut être efficacement assuré par l'aide aux entreprises de première transformation et par l'encouragement aux débouchés, notamment le bois de construction et le chauffage domestique Le renforcement de la filière bois énergie est envisagé dans le cadre d'une convention avec l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise d'Energie (ADEME)			
Articulatio ns prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	Articulation avec le plan régional bois-énergie			
Importance relative **Exemple de mesure appartenant à cette famille**	1 % de l'ensemble des mesures **Objet : encouragement aux commerçants et artisans rénovant la façade de leurs bâtiments à les équiper en pans de bois** Conditions : la remise en état des bâtiments doit être réalisée selon des normes données Type d'aide ou montant : 40 % du coût hors taxe des travaux plafonnés à 50 KF			

Références	**N° de la fiche**	**14**	**Code de classification/objectifs**	**A 4**
Intitulé de la famille	**Développement de l'offre d'hébergement rural**			
Domaines	Tourisme			
Bénéficiaires	Particuliers ou communes			
Types d'intervention	Pallier la faible mobilité du capital ou l'opacité d'information qui peuvent gêner le développement du tourisme Il s'agit plus précisément d'aider à la construction, à l'amélioration du confort de structures d'hébergement (gîtes ruraux privés et communaux, gîtes d'enfants, camping à la ferme, chambres d'hôtes, gîtes d'étapes, gîtes de groupes, hôtellerie rurale, restauration à la ferme)			
Modes d'intervention	Subventions d'investissement			
Théorie d'action	Le soutien à la construction et à la mise aux normes des structures d'hébergement et de restauration est considéré comme un élément important pour améliorer l'offre d'hébergement de l'espace rural considéré comme sous équipé et peu organisé			
Modalités de mise en œuvre de la procédure **Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs**	L'éligibilité est conditionnée à l'adhésion à un réseau de tourisme rural Les opérations de développement de l'offre d'hébergement rural peuvent être fédérées par des opérations structurantes (appelées pôles touristiques ou points forts selon les région,) visant à renforcer à la fois la capacité d'hébergement et l'équipement de loisir. Les aménagements touristiques s'accompagnent parfois de l'instauration d'une charte architecturale et paysagère			
Importance relative	9 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet : aide à l'amélioration de l'hébergement touristique pour les hôtels de différentes catégories situés dans des communes de moins de 6000 habitants** Conditions : le montant de l'investissement est plafonné à des niveaux différents selon la qualité des hôtels et le type de rénovation des chambres modernisées ou créées. Montant : le montant du prêt représente 36% de l'investissement, le montant du prêt est plafonné à 1535 KF			

Références	N° de la fiche	15	Code de classification/objectifs	B 1
Intitulé de la famille	**Accroissement des effets positifs de l'agriculture sur l'environnement**			
Domaines	Environnement			
Bénéficiaires	Exploitants agricoles			
Types d'intervention	Subventions d'investissement en matériel d'entretien de l'espace (haies, berges de rivière, défrichement), remise en culture, lutte contre la déprise agricole, aides financières pour stimuler l'achat de plants pour la reconstitution de haies ou de vergers			
Objectifs	Gérer les externalités et les biens publics environnementaux en augmentant les effets externes positifs de production. Plus précisément, il s'agit d'améliorer l'entretien de l'espace rural par le soutien de prestations spécifiques ou en assurant la promotion des systèmes considérés comme étant plus respectueux de l'environnement.			
Modes d'intervention	Subventions d'investissement, conseil			
Principe d'action	Sur le plan environnemental est utilisé le principe du fournisseur payé			
Théorie d'action	L'aide à l'acquisition de matériels ou de plants suffit pour orienter le comportement de l'exploitant vers le type d'entretien du paysage souhaité (l'engagement contractuel n'est pas utilisé)			
Modalités de mise en œuvre de la procédure **Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs – participation d'autres partenaires**	Parfois dans le cadre de contrats de bassin et en référence avec des chartes de qualité paysagère ou de gestion durable des rivières			
Importance relative	1 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : soutien aux projets locaux conduits par les collectivités locales et par les organisations professionnelles agricoles de Rhône-Alpes et destinés à maintenir la capacité de l'agriculture à entretenir l'espace, la diversité des paysages et des milieux naturels.** Le soutien concerne l'appui technique, les travaux d'aménagement, les investissements collectifs Conditions d'attribution : la mesure concerne les zones en déprise ou celles dont la diversité du milieu naturel est estimée remarquable Type ou montant de l'aide : 50 % du coût TTC ; le montant subventionnable est plafonné à 80 000 F pour les projets communaux à 300 000 F pour les projets intercommunaux			

Références	N° de la fiche	16	Code de classification/objectifs	B 2
Intitulé de la famille	**Réduction des effets négatifs de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire sur l'environnement**			
Domaines	Environnement, agriculture			
Bénéficiaires	Exploitants agricoles, industries agroalimentaires.			
Types d'intervention	Investissement en matériel adapté, intégration des bâtiments d'élevage, maîtrise des effluents d'élevage, installation d'équipements de stockage des lisiers, formation et diffusion de documents de promotion des "bonnes pratiques". Soutien à l'agriculture biologique (formation, subvention d'investissement, couverture des frais de certification).			
Objectifs	Gérer les externalités et les biens publics environnementaux en réduisant les effets externes négatifs de production. Plus précisément il s'agit d'atténuer la pollution de l'eau (concentrée ou diffuse) et de limiter les effets négatifs sur le paysage des bâtiments d'élevage			
Modes d'intervention	Subvention (pour faire respecter une réglementation), formation et conseil			
Théorie d'action	Il est considéré que l'application de la réglementation n'est guère possible sans des mesures incitatives d'accompagnement, en raison des surcoûts liés aux respects de la réglementation. Une partie des exploitations ne possède pas les moyens financiers pour respecter effectivement la réglementation. L'application de celle-ci nécessite une diffusion de l'information et des formations adaptées			
Modalités de mise en œuvre de la procédure	-			
Type d'innovation (pour la partie concernée)	Le thème est nouveau en revanche les outils utilisés sont assez classiques			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	Parfois, les mesures de réduction des pollutions d'origine agricole s'adressent aux exploitations qui, pour des raisons de taille (inférieure à 70 têtes de gros bétail), ne sont pas concernées par les mesures nationales. Dans d'autres cas elles les abondent.			
Importance relative	4 % de l'ensemble			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet : Maîtrise des pollutions et modernisation dans les bâtiments d'élevage** Conditions d'attribution : tous travaux d'investissement correspondant à ce but dans les exploitations d'au moins 15 vaches, 25 bovins à l'engrais ou 100 brebis Type ou montant du soutien : aide par prêt sans intérêt pour les travaux permettant de réduire les pollutions d'origine agricole ainsi que les travaux de modernisation des bâtiments d'élevage dans le but d'améliorer les conditions de travail et d'assurer la compétitivité économique. Le soutien porte sur 25 % du montant hors taxe des investissements remboursables en 10 ans pour un plancher d'investissement HT de 40 KF et un plafond de 300 KF			

Références **Intitulé de la famille**	**N° de la fiche**	**17**	**Code de classification/objectifs**	**B 3**
	Réduction des effets négatifs sur l'environnement des infrastructures et des déchets			
Domaines	**Environnement**			
Bénéficiaires	Communes, particuliers			
Types d'intervention	Intégration de décharges, de lignes aériennes électriques ou téléphoniques, d'infrastructures de transports terrestres, enlèvement de carcasses d'automobile, suppression de décharges			
Objectifs **Modes d'intervention**	Gérer les externalités et les biens publics environnementaux en réduisant les effets externes négatifs de consommation. Plus précisément, il s'agit de résorber des points noirs paysagers Subventions (pour faire respecter une réglementation), formations et conseil			
Théorie d'action	L'intégration des infrastructures est la manière la plus efficace de protéger le paysage, la réduction rapide des "points noirs" jugés inesthétiques nécessite une prise en charge publique			
Modalités de mise en œuvre de la procédure	-			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	Contractualisation avec les syndicats d'électrification			
Aspect innovant	Le thème est nouveau en revanche les outils utilisés sont assez classiques			
Importance relative	1 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet : aide à la dissimulation des lignes aériennes et des transformateurs aux abords des monuments classés ou inscrits ainsi que dans les sites ou paysage remarquables** Conditions : les services techniques de EDF et du département font leurs choix en fonction de données techniques, économiques et environnementales Montant : 80 % de la dépense subventionnable dont 40 % dans le cadre de la convention passée avec EDF Objet de l'aide : ramassage et destruction des épaves automobiles situées sur le domaine privé ou public Conditions d'attribution : l'accord du propriétaire du terrain où se trouve l'épave devra figurer sur un formulaire spécial Type d'aide : prestation entièrement financée par le département (dans le cas de l'Allier)			

Références **Intitulé de la famille**	**N° de la fiche** **Gestion des déchets**	**18**	**Code de classification/objectifs**	**B 3**
Secteur	**Environnement**			
Bénéficiaires	Communes ou leurs groupements			
Types d'intervention	Organisation du tri sélectif, construction d'une déchetterie, encouragement au compostage, suppression de décharges			
Objectifs	Gérer les externalités et les biens publics environnementaux en réduisant les effets externes négatifs de production. Plus précisément, il s'agit d'améliorer la gestion des déchets ménagers ou de supprimer des décharges			
Modes d'intervention	Investissement, formation et conseil			
Théorie d'action	Assurer l'élimination des déchets nécessite des infrastructures et une information collective qui peut occasionner des charges disproportionnées aux capacités des communes rurales			
Modalités de mise en œuvre de la procédure **Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs**	- Une articulation est prévue avec les aides du conseil régional, du PNR, de l'UR, de l'ADEME et d'Eco-Emballage			
Importance relative	1 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet : réhabilitation de centres d'enfouissement technique, étude de collecte sélective, acquisition de containers de tri, création ou extension de déchetterie** Type ou montant de l'aide : le soutien des études ou des investissements est majoré dans les communes < à 5000 habitants où il atteint 30 % contre 20 % dans celles qui dépassent ce seuil			

Références **Intitulé de la famille**	**N° de la fiche**	**19**	**Code de classification/objectifs**	**C 1**
	Aménagements d'aires publiques de circulation (Voiries rurales et centres bourgs)			
Domaines	Equipement communal			
Bénéficiaires	Communes ou les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale			
Types d'intervention	Travaux sur la voirie communale avec éventuellement des effets structurant sur l'intercommunalité, études, réalisation d'ouvrages dénivelés lors de l'aménagement de chemins départementaux, éléments de sécurité routière (ralentisseurs, chicanes, giratoires, parkings, aires d'arrêt de bus) financés par les recettes provenant du produit des amendes de police, aménagement des centres des bourgs			
Objectifs	Compenser les effets de la faible densité, de la médiocrité des ressources communales et du retard d'équipement en renforçant les moyens des communes rurales disponibles pour construire des infrastructures. Plus précisément il s'agit d'améliorer et d'entretenir les chemins vicinaux et les routes communales			
Modes d'intervention (réglementaire, règles négociées, incitations)	Subvention pour la construction ou l'aménagement des voies (parfois proportionnées au potentiel fiscal de la commune)			
Théorie d'action	L'aide publique est nécessaire pour pallier les effets de la faible densité, de la distance ou encore de la modestie des ressources des communes rurales et assurer une desserte équitable en tout point du territoire et l'aménagement agréable des centres des bourgs.			
Modalités ou conditionnalité de mise en œuvre de la procédure	Ces travaux ou ces ouvrages doivent être situés sur une voirie communale appartenant au domaine public et inscrits à ce titre sur les tableaux généraux de voirie (ordonnance du 7 janvier 1959)			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	-			
Importance relative	4 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : travaux de voirie rurale dont le montant est inférieur à 100 000 F** Conditions d'attribution : mémoire descriptif et estimatif des travaux présenté par les communes ou leur groupement Type ou montant de l'aide : 25 % des investissements HT			

Références	N° de la fiche	20	Code de classification/objectifs	C 1
Intitulé de la famille	**Equipeme nt en réseaux domestiques**			
Domaines	Equipement communal			
Bénéficiaires	Communes			
Types d'intervention	Travaux de constitution, de renforcement et de structuration de la distribution de tous types de réseaux assurant des services aux ménages. Il s'agit principalement de la desserte d'eau potable, de la collecte et de l'assainissement des eaux usées, du renforcement du réseau électrique, de la constitution du réseau de gaz et même, beaucoup plus rarement cependant, l'installation de réémetteurs de télévision en vue de la résorption des zones d'ombre			
Objectifs	Compenser les effets de la faible densité, de la médiocrité des ressources communales et du retard d'équipement en renforçant les moyens des communes rurales disponibles pour construire des infrastructures. Plus précisément, il s'agit d'améliorer des infrastructures, résorber des handicaps causés par la basse densité, l'éloignement, le relief ou encore la faiblesse des ressources et le sous équipement			
Modes d'intervention	Subventions d'investissement ou garanties pour la prise en charge d'éventuels déficits effectués dans le cadre d'un fonds départemental de compensation et financement des études préalables			
Théorie d'action	L'aide publique est nécessaire pour pallier les effets de la faible densité , de la distance ou encore la modestie des ressources des communes rurales et pour assurer une desserte équitable en tout point du territoire			
Modalités de mise en œuvre de la procédure	Participation de l'agence de l'eau, du syndicat d'électrification			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs **Aspects innovants**	Le programme normal d'électrification rurale est financé par des crédits de l'Etat dont le Conseil Général décide de la répartition La mise en vigueur de la mesure est parfois envisagée dans le cadre d'un fonds global prévu pour l'ensemble des actions de mise à niveau des équipements des ménages des petites communes rurales			
Importance relative (en nombre de mesures) **Exemple de mesure appartenant à cette famille**	6 % de l'ensemble des mesures **Objet : aide au renforcement des réseaux électriques (étude et travaux)** Conditions : le syndicat d'électrification est soutenu sur présentation d'un avant projet Montant de l'aide : 80 % des travaux HT			

Références	**N° de la fiche**	**21**	**Code de classification/objectifs**	**C 2**
Intitulé de la famille	**Construction ou réfection de bâtiments communaux**			
Domaines	Equipement communal et domaine scolaire			
Bénéficiaires	Communes ou Etablissements Publics de Coopération Intercommunale			
Types d'intervention	Construction ou rénovation de mairies, de salles polyvalentes, de centres de secours, de musées, d'équipements sportifs, d'écoles (ou de maisons familiales d'apprentissage rural), de restaurants scolaires, etc.			
Objectifs	Compenser les effets de la faible de nsité, de la médiocrité des ressources communales et du retard d'équipement en renforçant les moyens des communes rurales disponibles pour construire des équipements publics ou en assurer l'animation. Plus précisément, il s'agit de satisfaire les besoins des populations en ce qui concerne l'administration générale, la sécurité des biens et des personnes, les loisirs sportifs ou culturels, selon des conditions autorisant une certaine équité territoriale			
Modes d'intervention	Subventions d'investissement			
Théorie d'action	Pallier le manque de moyens des communes rurales pour assurer un traitement équitable des habitants			
Modalités ou conditionnalité de mise en œuvre de la procédure	L'organisation intercommunale est parfois encouragée à travers l'attribution de subventions préférentiellement attribuées			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	En ce qui concerne les écoles communales isolées ou rassemblées dans le cadre d'un groupement pédagogique concentré et des cantines scolaires, l'aide du département n'est pas cumulable avec celle attribuée par l'Etat dans le cadre de la DGE			
Aspects innovants	Instauration d'un fonds intégrant un grand nombre d'équipements des petites communes permettant de globaliser la gestion des crédits pour une période pluriannuelle			
Importance relative	4 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet : réhabilitation de salles communales en milieu rural** Conditions : bâtiment construit depuis au moins 15 ans Type ou montant de l'aide : 50 % des dépenses subventionnables plafonnées à 1816 F HT le m^2			

Références	N° de la fiche	22	Code de classification/objectifs	C 2
Familles	**Mobilité et accès aux établissements scolaires, aux installations culturelles et sportives**			
Domaines	Culturel, scolaire			
Bénéficiaires	Communes ou EPCI, établissements scolaires, particuliers			
Types d'intervention	Aide au transport scolaire, soutien aux tournées culturelles dans les campagnes, soutien au transport des élèves ruraux vers des infrastructures sportives (piscine) ou les lieux de création et de diffusion culturelles, soutien aux transports de publics non scolaires vers ces lieux, soutien aux collectivités locales propriétaires d'infrastructures (piscines) qui offrent l'accès aux publics (scolaires) des écoles rurales voisines			
Objectifs	Compenser les effets de la faible densité, de la médiocrité des ressources communales et du retard d'équipement en améliorant l'accès aux infrastructures culturelles et sportives			
Modes d'intervention	Subventions de fonctionnement ou d'investissement en matériel de transport. Contribution aux frais afférents aux infrastructures			
Théorie d'action	L'amélioration de la mobilité permet d'optimiser le fonctionnement des équipements publics			
Modalités ou conditionnalité de mise en œuvre de la procédure	-			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	-			
Importance relative	1 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : encourager la natation scolaire en participant aux frais de transport des élèves en milieu rural** Conditions d'attribution : l'aide est attribuée pour les transports réalisés durant le temps scolaire. Elle bénéficie aux collectivités publiques ou aux associations organisatrices Type ou montant de l'aide: 20 % du coût de transport			

Références **Intitulé de la famille**	**N° de la fiche** **Animation culturelle**	**23**	**Code de classification/objectifs**	**C 2**
Domaines	Culturel, scolaire			
Bénéficiaires	Communes, EPCI			
Types d'intervention	Equipement des dépôts et relais du réseau de la Bibliothèque Départementale de Prêt (BDP), amélioration ou création des bâtiments des bibliothèques scolaires (Bibliothèques Centres Documentaires – BCD)			
Objectifs	Compenser les effets de la faible densité, de la médiocrité des ressources communales et du retard d'équipement en renforçant les moyens des communes. Il s'agit en l'occurrence de promouvoir, par l'action publique, la lecture et les autres formes d'utilisation individuelle d'objets culturels (CD, CD ROM, vidéo, DVD) et plus généralement de favoriser les pratiques dans différents domaines culturels (généralement à partir d'équipements publics encouragés par ailleurs)			
Modes d'intervention **Théorie d'action**	Subventions d'investissement en bâtiments, subvention d'équipement en mobilier de bibliothèque parfois fourni en nature La distance et la faible densité, le retard d'équipement handicapent les pratiques culturelles et la diffusion de la lecture. L'absence de librairie renforce le rôle des organismes de lecture publique dans la diffusion de la lecture dans les espaces ruraux			
Modalités ou conditionnalité de mise en œuvre de la procédure	Adhésion au réseau BDP. Dans certains cas a été instauré un conseil culturel et des associations départementales jouant un rôle dans l'instruction des demandes et dans la répartition des aides			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	-			
Aspect innovant **Importance relative**	L'intercommunalité et la contractualisation avec les communes (pour la diffusion culturelle notamment) est encouragée, l'aide à l'équipement des bibliothèques est parfois majorée en fonction de l'embauche de personnel salarié 2 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet : aide à l'acquisition d'un équipement mobilier dans le cadre de création ou d'extension d'une bibliothèque municipale** Conditions : inscription à un programme annuel si le coût est supérieur à 100 KF Type ou montant de l'aide : 36 % de la dépense subventionnable dans un plafond de 1227 F HT par m2 pour l'acquisition de mobilier, de 3638 F HT pour la construction ou la réfection des locaux de relais BDP. L'aide passe à 59 % pour les communes qui recrutent un employé même à temps partiel Objet : Aide aux école de musique à l'acquisition de matériel de musique neuf ou d'acquisition Type ou montant de l'aide : 47 % de la dépense plafonnée à 15 600 F HT par instrument			

Références **Intitulé de la famille**	**N° de la fiche**	**24**	**Code de classification/objectifs** **Gestion de l'eau (hors réseaux d'assainissement)**	**C 3**
Domaines	Environnement, équipement			
Bénéficiaires	Communes			
Types d'intervention	Protection d'aires de captage. Aide à la construction de stations d'épuration, de lagunage, de traitement des eaux. Financement d'études sur la qualité des eaux, travaux de recherche d'eau, lutte contre l'érosion			
Objectifs	Compenser les effets de la faible densité, de la médiocrité des ressources communales et du retard d'équipement en renforçant les moyens des communes rurales. Plus particulièrement, il s'agit d'améliorer la qualité de la ressource en eau et aussi de limiter les dégâts des eaux.			
Modes d'intervention	Subventions d'investissement et subventions de fonctionnement			
Théorie d'action **Modalités de mise en œuvre de la procédure**	Soutien à la construction d'un équipement public et nécessité de l'intervention publique pour gérer une ressource collective -			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	-			
Importance relative	2 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet : aider la prévention des inondations et de l'érosion des sols viticoles grâce à des aménagements hydrauliques des rivières et des bassins** Conditions : les investissements finançables correspondant à des travaux de maîtrise des écoulements doivent être présentés dans le cadre d'un schéma d'ensemble d'aménagement hydraulique Montant : 40 % de la dépense subventionnable plafonnée à 55 KF HT par ha pour une dépense totale minimum de 400 KF.			

Références **Intitulé de la famille**	**N° de la fiche**	**25**	**Code de classification/objectifs**	**C 3**
	Soutien à l'entretien de rivières, de plans d'eau ou de zones littorales			
Domaines	Environnement			
Bénéficiaires	Communes, associations, entreprises privées			
Types d'intervention	Entretien des berges, entretien ou aménagement élémentaire du lit du cours d'eau. Suivi de l'entretien, soutien aux contrats de rivière, restauration de zones côtières			
Objectifs	Compenser les effets de la faible densité, de la médiocrité des ressources communales et du retard d'équipement en renforçant les moyens des communes rurales. Plus précisément, il s'agit d'améliorer l'accessibilité, l'esthétique du cours d'eau et également de prévenir les risques			
Modes d'intervention (réglementaire, règles négociées, incitations)	Subventions d'investissement en matériel et subvention des études préalables			
Théorie d'action	Les propriétaires respectent très rarement les obligations qui leur incombent. L'intervention publique est nécessaire pour permettre d'assurer dans de bonnes conditions l' usage des cours d'eau			
Modalités de mise en œuvre de la procédure	Des conventions sont parfois passées entre les propriétaires et les prestataires (par exemple dans le cas de communautés de communes)			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	Les actions sont souvent coordonnées dans le cadre d'un contrat de rivière			
Aspects innovants	Soutien à la mécanisation des prestations Encouragement à la passation de conventions entre les propriétaires et les prestataires Poursuite conjointe d'objectifs en termes d'environnement et de lutte contre le chômage			
Importance relative	3 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet : aide à l'aménagement des cours d'eau consistant en des travaux de restauration, de stabilisation et protection des berges et des seuils, restauration de vannages, enlèvement d'embacles, traitement de la végétation** Conditions : le projet doit s'inscrire dans un schéma d'hydraulique d'ensemble Montant : 20 % du montant HT de la dépense éligible			

Références **Intitulé de la famille**	**N° de la fiche**	**26**	**Code de classification/objectifs**	**C 3**
	Encouragement à l'entretien des éléments du paysage (autres que les rivières) ou au maintien de la biodiversité			
Domaines	Environnement			
Bénéficiaires	Communes, associations ou agriculteurs			
Types d'intervention	Tracé et entretien des sentiers, entretien et restauration du petit patrimoine non protégé, étude, mise en place de conventions d'entretien, encouragement à la création d'emplois verts, sauvegarde d'espèces animales menacées,			
Objectifs	Compenser les effets de la faible densité, de la médiocrité des ressources communales et du retard d'équipement en renforçant les moyens des communes rurales. Plus précisément, il s'agit d'améliorer les aménités rurales de manière à assurer un cadre de vie agréable pour les populations résidentes et autant que possible attirer de nouvelles populations			
Modes d'intervention	Soutien des entreprises du secteur marchand ou non marchand par des subventions d'investissement (exploitations agricoles), de fonctionnement ou (plus rarement) par des formations. Fournitures en nature (plans)			
Théorie d'action	Soutien à la gestion d'un bien public, par la rémunération de prestations services. Quand le prestataire est un agriculteur le service environnemental se réalise avec le matériel de l'exploitation mais le service est distinct et dissocié de l'activité de production agricole proprement dite. Sur le plan environnemental est utilisé le principe du fournisseur payé			
Modalités de mise en œuvre de la procédure	Dans quelques cas la mise en œuvre est assurée en régie directe			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	Avec un plan paysage			
Aspects innovants	Le conventionnement est favorisé Quelques conseils généraux envisagent des actions de renforcement des CTE			
Importance relative	2 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : création, hors opération d'aménagement foncier, de haies et bosquets (moins de 50 ares) composés d'espèces feuillues (Ille-et-vilaine)** Conditions d'attribution : la maîtrise d'ouvrage doit être assurée par le département dans le cadre d'un programme pluriannuel Type ou montant de l'aide : fourniture des plants nécessaires aux plantations			

Références	N° de la fiche	27	Code de classification/objectifs	C 3
Intitulé de la famille	**Protection du paysage ou du biotope**			
Domaines	Environnement			
Bénéficiaires	Collectivités territoriales			
Types d'intervention	Création de réserves naturelles, études, information et découverte, acquisition et aménagement de terrains, appropriation par une collectivité territoriale d' un espace naturel, soutien au conservatoire des sites			
Objectifs	Compenser les effets de la faible densité, de la médiocrité des ressources communales et du retard d'équipement en renforçant les moyens des communes rurales mobilisés pour améliorer l'environnement. Plus précisément, il s'agit d'assurer la mise sous tutelle publique pour préserver le paysage ou le site, le biotope ou la biodiversité			
Modes d'intervention	Réglementation et investissement foncier, formation, information, financement d'aménagement			
Théorie d'action	La tutelle publique permet d'assurer la gestion du bien en particulier en favorisant le respect de la valeur d'usage et de non usage public. La mise sous tutelle permet de réguler les comportements privés estimés défavorables à l'environnement en raison de la fréquence des stratégies opportunistes			
Modalités de mise en œuvre de la procédure	Une structure associative ou un établissement public			
Aspects innovants	S'accompagne parfois d'un encouragement aux actions pédagogiques de mise en valeur des espaces naturels			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs (ou institution)	Avec les PNR, avec le programme LIFE, avec un schéma départemental de sites remarquables			
Importance relative	2 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : aide à l'acquisition de terrains (situés en Haute-Loire) reconnus pour leur intérêt écologique, floristique ou faunistique remarquable** Conditions d'attribution : reconnaissance du caractère remarquable du site par le biais de critères définis dans le schéma départemental des espaces naturels sensibles Type ou montant de l'aide : 40 % du coût total de l'acquisition des terrains HT (frais notariaux et de bornage inclus)			

Références	N° de la fiche	28	Code de classification/objectifs	C 3
Intitulé de la famille	**Restauration et valorisation du patrimoine mobilier et immobilier**			
Domaines	Culturel, environnemental			
Bénéficiaires	Communes, groupements de communes, associations, particuliers			
Types d'intervention	Entretien ou restauration de bâtiments et de sites classés ou inscrits. Restauration du patrimoine rural non protégé, restauration et sauvegarde du patrimoine mobilier, soutien aux musées			
Objectifs	Compenser les effets de la faible densité, de la médiocrité des ressources communales et du retard d'équipement en améliorant les moyens disponibles pour assurer l'entretien et la restauration du patrimoine historique. L'intérêt pour ce patrimoine est suscité à la fois par sa valeur d'existence et par sa valeur économique en termes de fréquentation et d'attractivité des zones concernées			
Modes d'intervention **Théorie d'action**	Subventions d'investissement Pour assurer une restauration satisfaisante du patrimoine historique les communes rurales manquent de moyens. Le patrimoine rural concourt à l'instauration d'un cadre de vie recherché et de ce fait peut constituer un élément d'attractivité			
Modalités ou conditionnalité de mise en œuvre de la procédure	Selon le type de patrimoine, l'avis de l'architecte des bâtiments de France ou celui du Conseil d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement est requis Le caractère religieux ou laïque est parfois spécifié			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	L'expertise artistique et technique et une partie des financements sont assurés par l'Etat			
Aspects innovants	Les actions sont parfois coordonnés à l'échelle territoriale par des opérations du type "village de caractère"			
Importance relative	4 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : mise en valeur du petit patrimoine non protégé appartenant aux communes (d'Ille et Vilaine) du type : pont, lavoir, four à chaux, croix, fontaine...** Conditions d'attribution : communes de moins de 10 000 habitants Type ou montant de l'aide : 15 à 25 % selon la taille de la commune (25 % pour les communes de moins de 2 000 habitants)			

Références	N° de la fiche	29	Code de classification/objectifs	C 4
Intitulé de la famille	**Maintien des services marchands**			
Domaines	Commerce, artisanat, industrie			
Bénéficiaires	Gérant, commune			
Types d'intervention	Aide au dernier commerce rural, soutien aux multiples ruraux, aides au commerce de tournée			
Objectifs	Compenser les effets de la faible densité, de la médiocrité des ressources communales et du retard d'équipement en renforçant les moyens des communes rurales mobilisés pour satisfaire certains services. Plus précisément, il s'agit de maintenir un service commercial aux populations placées dans des communes isolées de petite taille			
Modes d'intervention	Subventions d'équipement et subventions à l'immobilier			
Théorie d'action	Le maintien des commerces dans des zones peu peuplées est souhaitable. Il est possible dans la mesure où les prestataires assument une gamme étendue de services et ne supportent qu'une partie restreinte des investissements			
Modalités de mise en œuvre de la procédure	L'aide aux multiples ruraux passe par une forte implication des communes qui demeurent propriétaires des bâtiments et souvent d'une partie de l'équipement, l'ensemble étant loué à un gérant. L'implication municipale dans ce type d'activité commerciale est admise dans la mesure où la défaillance de l'initiative privée est avérée			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	-			
Aspects innovants **Importance relative**	Soutien au dernier hôtel en commune rurale 1 % de l'ensemble des mesures			
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : soutien au commerce rural** Conditions d'attribution : la procédure ne peut être mise en œuvre qu'en cas d'absence ou d'insuffisance de l'initiative privée pour offrir à la clientèle locale et à celle de passage la possibilité de réaliser des achats courants sur place (épicerie, pain, fruits et légumes, tabac, journaux, bar) Type ou montant de l'aide : 50 % du montant HT de l'aménagement des locaux			

Références **Intitulé de la famille**	**N° de la fiche**	**30**	**Code de classification/objectifs**	**C 4**
	Maintien et développement des services aux personnes			
Domaines	Social			
Bénéficiaires	Associations, particuliers adultes et enfants			
Types d'intervention	Services de centres de loisirs, services d'accueil à la petite enfance, portage de repas à domicile de personnes âgées ou handicapées, réseau d'aides ménagères pour les personnes dépendantes			
Objectifs	Compenser les effets de la faible densité, de la médiocrité des ressources communales et du retard d'équipement ainsi que les inégalités entre individus. Plus précisément, il s'agit d'assurer le maintien ou le développement de services non marchands aux personnes			
Modes d'intervention	Subventions d'investissement, aide proportionnelle à la prestation			
Théorie d'action	L'accueil de jeunes ménages comme nouveaux résidents dans les communes rurales nécessite une mise à niveau des services. Le maintien de personnes dépendantes à la campagne nécessite également la constitution et l'entretien de réseaux de services adaptés.			
Modalités ou conditionnalité de mise en œuvre de la procédure	Seuil d'âge de revenus ou de niveau de dépendance			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	-			
Aspects innovants	Les objectifs d'amélioration des services aux personnes et de lutte contre le chômage sont parfois associés			
Importance relative **Exemple de mesure appartenant à cette famille**	1 % de l'ensemble des mesures **Objet de l'aide : création de place de crèches, de haltes garderies, de points de rencontres pour les assistantes maternelles** Conditions d'attribution : communes de moins de 10 000 habitants (d'Ille et Vilaine), subventions attribuées aux gestionnaires des services d'accueil, d'association, CCAS, centres sociaux Type d'aide ou montant : pour les espaces de jeux et les points rencontre 50 % des frais de personnel qualifié avec un plafond subventionnable de 9 000 F annuel. Pour les haltes garderies, l'aide est calculée sur la base d'un forfait horaire de 3 F à 5.25 F par heure et par enfant dans la limite de 440 heures de fréquentation par an . Cette aide est variable selon la taille des communes. Les plus petites communes sont favorisées (pour les communes de moins de 3 000 habitants l'aide horaire par enfant s'élève à 5.25 F)			

Références	N° de la fiche	31	Code de classification/objectifs	D 6
Intitulé de la famille	**Création ou amélioration de l'offre de logements**			
Domaines	Social ou logement ou agriculture			
Bénéficiaires	Communes ou EPCI, particuliers			
Types d'intervention **Objectifs**	Crédits d'étude pour l'animation, le suivi des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat, viabilisation de terrains dans des zones de lotissements ruraux, aide à la viabilisation de terrains pour la construction de logements locatifs, amélioration de l'habitat des particuliers (propriétaires occupants et petits propriétaires), réhabilitation ou création de logements locatifs communaux, maintien à domicile de personnes âgées par l'amélioration de l'habitat, aide spécifique au logement autonome des jeunes agriculteurs (par construction ou par amélioration du logement préexistant). Compenser les inégalités interindividuelles en favorisant l'accessibilité au logement social. Plus précisément, il s'agit de soutenir l'offre de logement et plus particulièrement le logement locatif et social			
Modes d'intervention	Prêts bonifiés, prêts à intérêt nul, subventions d'investissement			
Théorie d'action	Dans les campagnes, l'insuffisance quantitative et qualitative de l'offre de logement locatif notamment est un vecteur d'inégalité sociale, c'est aussi un facteur de limitation du maintien démographique, un frein à l'installation agricole ou encore un obstacle à l'attractivité des zones rurales. Le retard qui peut encore se manifester en matière de logement peut être comblé par l'intervention publique			
Modalités ou conditionnalité de mise en œuvre de la procédure	Seuil de revenu, réalisation préalable d'étude. Dans le cas de lotissements communaux, les parcelles viabilisées par la commune sont revendues au constructeur selon un tarif plafonné			
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	Coordination avec les offices d'HLM et dans le cadre de l'OPAH avec l'ANAH			
Aspects innovants	Instauration de subvention à l'achat de terrains dans des lotissements communaux de localités en déclin démographique			
Importance relative	3,8 % de l'ensemble des mesures			
Exemples de mesure appartenant à cette famille	Objet : aide financière aux maîtres d'ouvrage (construction HLM, collectivités publiques) pour la création de logements locatifs "très sociaux" en milieu rural Conditions : application d'une convention cadre départementale pour la construction de 525 logements locatifs en milieu rural Type ou montant de l'aide : subventions aux communes Objet : construction de lotissements communaux dans les communes rurales Conditions : le lotissement doit comporter de 6 à 25 lots constructibles. Le nombre de lots minimum est ramené à 3 pour les communes < à 1000 hbts Type ou montant de l'aide : avance forfaitaire (à intérêt nul) aux communes de 15 000 F par lot			

Références	**N° de la fiche 32**	**Code de classification/objectifs**	**D7**
Intitulé de la famille	**Soutien au revenu et à l'activité dans une logique sociale**		
Domaines	Social, agricole		
Bénéficiaires	Agriculteurs en difficulté, bénéficiaires du RMI en CES		
Types d'intervention	Aide en faveur des agriculteurs en difficulté pour des raisons de surendettement, soutien aux communes rurales employant de personnes bénéficiaires de Contrat Emploi Solidarité et du Revenu Minimum d'Insertion		
Objectifs	Compenser les inégalités interindividuelles quand les déterminants peuvent être attribués à des caractéristiques spécifiques aux espaces ruraux, pallier le manque de ressources dont disposent les communes rurales pour réaliser une politique d'assistance.		
Modes d'intervention	Prise en charge des cotisations sociales des exploitants agricoles en difficulté et exclus du bénéfice de l'assurance maladie. Règlement de la part incombant aux employeurs de CES par ailleurs bénéficiaires du RMI quand il s'agit de petites communes		
Théorie d'action	Dans les espaces ruraux , les phénomènes de pauvreté peuvent prendre des formes spécifiques ou être gêner dans leur traitement par les ressources limitées des communes		
Modalités ou conditionnalité de mise en œuvre de la procédure	Dans le cas des agriculteurs en difficultés, les dossiers sont examinés par une commission comprenant le conseil général, la DDAF, la chambre d'agriculture et la MSA		
Articulations prévues *a priori* avec d'autres dispositifs	Dispositifs des agriculteurs en difficulté, RMI et CES		
Importance relative	0.2 % de l'ensemble des mesures		
Exemple de mesure appartenant à cette famille	**Objet de l'aide : aide en faveur des agriculteurs en difficulté** Conditions d'attribution : les agriculteurs sont soutenus par l'intermédiaire de la Mutualité Sociale Agricole (MSA) ou tout organisme délivrant l'assurance maladie des exploitants Type ou montant de l'aide: prise en charge du diagnostic, du suivi technique des exploitations, des retards de cotisation sociale. Cas notamment des départements des Côtes-d'Armor et du Finistère		

Annexe 8 : CLASSEMENT DES MESURES DES DIFFERENTES COLLECTIVITES SELON LES OBJECTIFS DE L'INTERENTION

Régions et départements	A1	A2	A3	A4	S A	B1	B2	B3	S B	C1	C2	C3	C4	C5	S C	D5	D6	D7	S D	Total mesures
R1-Alsace	0	20	2	1	**23**	2	3	1	**6**	1	3	9	2	0	**15**	0	0	0	**0**	44
R2-Aquitaine	2	22	1	4	**29**	1	3	0	**4**	1	0	12	3	1	**17**	0	6	0	**6**	56
R3-Auvergne	1	16	4	1	**22**	0	0	0	**0**	3	1	4	0	1	**9**	0	1	0	**1**	32
R4-Bourgogne	4	16	4	2	**26**	1	1	0	**2**	1	0	8	0	0	**9**	0	1	0	**1**	38
R5-Centre	3	9	3	0	**15**	1	3	0	**4**	3	0	1	0	0	**4**	0	1	0	**1**	24
R6-Franche-Comté	3	4	14	1	**22**	0	1	1	**2**	1	0	7	1	0	**9**	0	2	0	**2**	35
R7-Limousin	7	22	7	3	**39**	1	0	0	**1**	0	0	5	1	1	**7**	1	0	0	**1**	48
R8-Pays-de-Loire	7	19	4	2	**32**	1	3	0	**4**	1	0	6	0	2	**9**	0	0	0	**0**	45
R9-Rhône-Alpes	2	8	2	0	**12**	2	2	0	**4**	0	0	3	0	0	**3**	0	1	0	**1**	20
Total régions	29	136	41	14	**220**	9	16	2	**27**	11	4	55	7	5	**82**	1	12	0	**13**	342
D1-Allier	0	18	1	2	**21**	0	3	0	**3**	8	11	4	0	0	**23**	0	4	0	**4**	51
D2-Cantal	2	13	5	6	**26**	1	2	0	**3**	2	5	7	1	0	**15**	0	3	0	**3**	47
D3-Cher	1	17	3	5	**26**	0	1	1	**2**	6	2	4	0	0	**12**	1	0	0	**1**	41
D4-Corrèze	3	12	0	6	**21**	0	1	0	**1**	5	0	2	1	0	**8**	0	2	0	**2**	32
D5-Côte d'Or	1	15	1	7	**24**	0	1	1	**2**	3	1	6	1	0	**11**	0	2	0	**2**	39
D6-Côte d'Armor	1	5	2	0	**8**	1	4	0	**5**	4	1	3	1	1	**10**	0	5	1	**6**	29
D7-Creuse	1	8	1	3	**13**	0	0	0	**0**	0	1	1	1	0	**3**	0	3	0	**3**	19
D8-Dordogne	0	7	1	1	**9**	0	0	0	**0**	4	0	5	3	0	**12**	0	3	0	**3**	24
D9-Doubs	1	9	1	5	**16**	0	3	0	**3**	1	4	4	1	1	**11**	0	2	0	**2**	32
D10-Drôme	1	20	2	9	**32**	0	2	1	**3**	8	7	10	2	1	**28**	0	8	0	**8**	71
D11-Eure et Loire	2	9	2	1	**14**	0	1	0	**1**	1	1	5	1	0	**8**	0	1	0	**1**	24
D12-Finistère	3	6	2	2	**13**	0	2	0	**2**	4	1	4	1	0	**10**	0	0	1	**1**	26
D13-Ile et vilaine	0	6	2	0	**8**	2	2	0	**4**	11	10	5	3	1	**30**	0	4	0	**4**	46
D14-Indre	4	8	1	2	**15**	0	0	0	**0**	6	2	4	1	0	**13**	0	0	0	**0**	28
D15-Indre et Loire	0	11	1	2	**14**	0	1	0	**1**	3	5	5	1	0	**14**	0	2	0	**2**	31
D16-Isère	4	11	3	7	**25**	5	4	6	**15**	8	10	6	0	0	**24**	0	3	0	**3**	67
D17-Jura	0	7	2	4	**13**	0	3	0	**3**	6	4	7	2	0	**19**	0	1	0	**1**	36
D18-Loir et Cher	1	25	4	1	**31**	0	1	1	**2**	2	3	10	0	2	**17**	0	1	0	**1**	51
D19-Loire	3	19	1	3	**26**	0	2	0	**2**	6	5	3	0	0	**14**	0	4	0	**4**	46
D20-Haute Loire	0	13	2	6	**21**	0	0	0	**0**	9	2	5	2	0	**18**	0	0	0	**0**	39
D21-Loire Atlant.	3	15	5	6	**29**	0	3	0	**3**	6	0	3	1	0	**10**	0	0	0	**0**	42
D22-Loiret	0	12	0	1	**13**	0	0	0	**0**	4	4	6	2	2	**18**	0	1	0	**1**	32
D23-Lot	4	4	0	7	**15**	0	0	0	**0**	3	2	2	0	0	**7**	0	2	0	**2**	24
D24-Lot et Gar.	2	18	0	2	**22**	5	0	1	**6**	9	7	1	0	3	**20**	0	2	0	**2**	50
D25-Maine et Loire	1	5	0	5	**11**	0	1	0	**1**	8	10	3	2	1	**24**	0	0	0	**0**	36
D26-Mayenne	0	9	4	7	**20**	0	1	0	**1**	6	7	5	1	0	**19**	0	0	0	**0**	40
D27-Nièvre	2	24	2	0	**28**	1	1	0	**2**	3	0	2	0	1	**6**	0	1	0	**1**	37
D28-Puy de Dôme	3	13	2	9	**27**	0	2	0	**2**	7	8	3	0	0	**18**	0	3	0	**3**	50
D29-Bas Rhin	4	8	5	6	**23**	0	1	1	**2**	2	5	4	0	0	**11**	0	1	0	**1**	37
D30-Haut Rhin	0	7	2	7	**16**	0	4	0	**4**	8	1	6	0	1	**16**	0	0	0	**0**	36
D31-Haute Saône	2	13	0	0	**15**	0	1	0	**1**	8	2	4	0	0	**14**	0	0	0	**0**	30
D32-Saône et Loire	2	24	2	4	**32**	0	2	0	**2**	5	5	3	2	0	**15**	0	7	0	**6**	56
D33-Savoie	0	9	1	4	**14**	0	7	0	**7**	8	2	4	0	1	**15**	0	2	0	**2**	38
D34-Haute Savoie	1	29	3	0	**33**	0	1	1	**2**	5	0	1	0	0	**6**	0	1	0	**1**	42
D35-Deux Sèvres	0	0	0	4	**4**	0	0	0	**0**	4	3	9	0	0	**16**	0	0	0	**0**	20
D36-Tarn	0	16	4	3	**23**	2	1	1	**4**	8	6	6	1	0	**21**	0	2	0	**2**	50
D37-Yonne	2	19	2	8	**31**	0	2	0	**2**	12	3	2	0	2	**19**	0	2	0	**2**	54
Total départ.																				
Total	***83***	***600***	***110***	***159***	***952***	***26***	***76***	***16***	***118***	***214***	***144***	***219***	***38***	***22***	***637***	***2***	***84***	***2***	***87***	***1795***

Annexe 9 : REPARTITION DES MESURES DE DEVELOPPEMENT RURAL DES DEPARTEMENTS ET REGIONS

Régions et départements	S A		S C		S B+D		Total mesures	
	N	%	N	%	N	%	N	%
R1-Alsace	23	52.3	15	34.1	6	13.6	44	100
R2-Aquitaine	29	51.8	17	30.4	10	17.9	56	100
R3-Auvergne	22	68.8	9	28.1	1	3.1	32	100
R4-Bourgogne	26	68.4	9	23.7	3	7.9	38	100
R5-Centre	15	62.5	4	16.7	5	20.8	24	100
R6-Franche-Comté	22	62.9	9	25.7	4	11.4	35	100
R7-Limousin	39	81.2	7	14.6	2	4.2	48	100
R8-Pays-de-Loire	32	71.1	9	20.0	4	8.9	45	100
R9-Rhône-Alpes	12	60.0	3	15.0	5	25.0	20	100
Total régions	220	64.3	82	24.0	40	11.7	342	100
D1-Allier	21	41.2	23	45.1	7	13.7	51	100
D2-Cantal	26	55.3	15	31.9	6	12.8	47	100
D3-Cher	26	63.4	12	29.3	3	7.3	41	100
D4-Corrèze	21	65.6	8	25.0	3	9.4	32	100
D5-Côte d'Or	24	61.5	11	28.2	4	10.3	39	100
D6-Côte d'Armor	8	27.6	10	34.5	11	37.9	29	100
D7-Creuse	13	68.4	3	15.8	3	15.8	19	100
D8-Dordogne	9	37.5	12	50.0	3	12.5	24	100
D9-Doubs	16	50.0	11	34.4	5	15.6	32	100
D10-Drôme	32	45.1	28	39.4	11	15.5	71	100
D11-Eure et Loire	14	58.3	8	33.3	2	8.3	24	100
D12-Finistère	13	50.0	10	38.5	3	11.5	26	100
D13-Ile et vilaine	8	17.4	30	65.2	8	17.4	46	100
D14-Indre	15	53.6	13	46.4	0	0	28	100
D15-Indre et Loire	14	45.2	14	45.2	3	9.7	31	100
D16-Isère	25	37.3	24	35.8	18	26.9	67	100
D17-Jura	13	36.1	19	52.8	4	11.1	36	100
D18-Loir et Cher	31	60.8	17	33.3	3	5.9	51	100
D19-Loire	26	56.5	14	30.4	6	13.1	46	100
D20-Haute Loire	21	53.8	18	46.2	0	0	39	100
D21-Loire Atlantique	29	69.0	10	23.8	3	7.1	42	100
D22-Loiret	13	40.6	18	56.3	1	3.1	32	100
D23-Lot	15	62.5	7	29.2	2	8.3	24	100
D24-Lot et Garonne	22	44.0	20	40.0	8	16.0	50	100
D25-Maine et Loire	11	30.6	24	66.6	1	2.8	36	100
D26-Mayenne	20	50.0	19	47.5	1	2.5	40	100
D27-Nièvre	28	75.7	6	16.2	3	8.1	37	100
D28-Puy de Dôme	27	54.0	18	36.0	5	10.0	50	100
D29-Bas Rhin	23	62.2	11	29.7	3	8.1	37	100
D30-Haut Rhin	16	44.4	16	44.4	4	11.2	36	100
D31-Haute Saône	15	50.0	14	46.7	1	3.3	30	100
D32-Saône et Loire	32	57.1	15	26.8	9	16.1	56	100
D33-Savoie	14	36.8	15	39.5	9	23.7	38	100
D34-Haute Savoie	33	78.6	6	14.3	3	7.1	42	100
D35-Deux Sèvres	4	20.0	16	80.0	0	0	20	100
D36-Tarn	23	46.0	21	42.0	6	12.0	50	100
D37-Yonne	31	57.4	19	35.2	4	7.4	54	100
Total départ.	*732*	*50.4*	*555*	*38.2*	*165*	*11.4*	*1453*	100
Total	*952*	*53.0*	*637*	*35.5*	*205*	*11.4*	*1795*	100

Annexe 10

Quatre principales familles de programmes

Références	**Fiche programme**	**N°1**
Familles Intitulés courant	**Contrats de Développement** Contrat de pays, contrats de terroir, contrats de développement économique, contrats globaux de développement économique, contrats départementaux de développement et d'aménagement	
Domaines	Ensemble des thématiques sectorielles, équipement, agriculture, industrie, tourisme, autres services, transport, auxquelles s'ajoutent des thématiques transversales comme l'environnement, la culture ou la formation	
Origine	Ces programmes de développement, sont d'une certaine manière les héritiers des contrats de pays (instaurés en 1975) et des chartes intercommunales (1983) dont ils empruntent souvent les principes et les réseaux	
Bénéficiaires	Communes, EPCI, groupements professionnels, associations, entreprises	
Objectifs	Coordonner les initiatives locales afin de favoriser un mode de développement qui dépasse l'aspect multisectoriel et atteigne une dimension véritablement intégrée. Ces opérations tendent souvent explicitement à développer l'intercommunalité rurale ; depuis le début des années 90, des initiatives émanant de certaines régions cherchent à promouvoir les coopérations entre campagnes et villes moyennes	
Théorie d'action	La concertation entre acteurs locaux optimise l'utilisation des moyens alloués dans le cadre du programme et des équipements préexistants et favorise la coopération pour valoriser les ressources locales (par la spécification territoriale des produits notamment)	
Modalités de mise en œuvre	Contrat de 3 à 5 ans, conférant la maîtrise d'ouvrage à un EPCI, une étude préalable est généralement exigée	
Dimension du périmètre	La notion de bassin de vie est souvent invoquée mais rarement précisée. La taille du périmètre est très variable, dans le Puy-de-Dôme par exemple un contrat de développement rural peut au minimum ne rassembler que 5 communes. Généralement ces contrats sont circonscrits à quelques cantons ruraux totalisant entre 5 à 10 000 habitants. Les Contrats régionaux de développement des Pays-de-Loire concernent une population plus nombreuse. Un minimum de 15 000 h est recommandé mais les communes peuplées de plus de 20 000 hbts sont exclues. *A contrario*, dans le cas des Contrats Globaux de Développement (CGD) en Rhône-Alpes, le périmètre plus vaste englobe une ville moyenne, la population totale concernée dépasse souvent 100 000 h. Dans cette région la définition de l'espace concerné est laissée à l'appréciation des élus locaux. Le dépassement des limites départementales est admis sinon encouragé.	
Conditions d'éligibilité	Parfois, l'éligibilité est conditionnée par des seuils d'effectifs minimum de population ou comme dans le cas de l'Auvergne par certains critères de fragilité correspondant à des plafonds de densité, (la population du périmètre d'application du contrat devant être inférieure à 30 hbts/km^2 il est admis qu'il puisse être compris entre 30 et 50 hbts/km^2). Des thèmes d'action prioritaires sont parfois précisés (patrimoine communal, revitalisation des centres-bourgs, environnement par exemple, dans d'autres cas on insiste plus sur le développement du tourisme, la diversification agricole ou l'essor de l'artisanat)	
Modes d'intervention	Les subventions de fonctionnement sont destinées à financer les études préalables, diagnostic global de territoire (pour un montant qui peut varier de 100 à 250 KF). Parfois des expertises particulières dans le domaine de l'environnement, de la culture ou du tourisme sont également financées. Les aides accordées par la région ou par le département portent aussi sur la rémunération d'agents de développement intercommunaux généralistes ou chargés de développer une thématique particulière dans le tourisme ou l'industrie par exemple. Les crédits d'animation sont parfois distribués de manière dégressive dans le temps (100 KF la première année, 80 la deuxième, 50 la troisième) pour susciter en corollaire une implication croissante des communes concernées. Enfin des subventions par groupe d'action sont accordées. L'aide est le plus souvent proportionnée au nombre d'habitants (en Rhône-Alpes la contribution de la Région varie entre 300 à 600 F *per capita* sur 5 ans). En Pays-de-Loire, l'assiette de la subvention régionale dépend du nombre d'habitants (80 F/h sur 3 ans) et de la surface (2500 F/km^2 dans les zones où la densité est <46 h/km^2).	
Articulation	Souvent les départements proposent leurs propres dispositifs de développement proches dans leur contenu de celui de la région, mais sans aucune coordination avec elle. Dans d'autres cas comme dans les Pays-de-Loire et l'Alsace, les départements contribuent à l'élaboration et au financement de la procédure régionale.	

Références	**Fiche programme**	**N° 2**
Famille	**Programme de valorisation des sites**	
Intitulés courants	**Contrats départementaux de valorisation touristique de s espaces remarquables, chartes architecturales et paysagères**	
Domaines	Environnement et patrimoine culturel	
Bénéficiaires	Groupements de communes	
Objectifs	Maintenir et développer les aménités rurales naturelles ou construites dans le but de les valoriser économiquement	
Théorie d'action	Le paysage et le patrimoine peuvent constituer une ressource économique pour les espaces ruraux. Le paysage a pour base un ensemble d'attributs matériels dont la restauration et l'entretien doivent être coordonnés, pour deux raisons : - c'est la liaison entre ces éléments qui prend du sens dans les représentations des individus, - le paysage (comme le patrimoine) se caractérise par l'importance des effets externes qu'il génère et leur statut de bien public mixte localisé dont la gestion, à ce titre, légitime l'intervention publique	
Modalités de mise en œuvre	Le programme prend la forme d'un contrat entre une structure locale et la région, ou plus simplement d'un document de programmation (non opposable à des tiers) inventoriant les différents éléments appartenant au patrimoine et au paysage local. Ce document envisage les diverses manières d'organiser l'entretien ou la préservation des différents éléments du patrimoine et du paysage. Certaines prescriptions techniques sont édictées en matière de construction notamment. Ces indications peuvent être associées à titre indicatif aux textes accompagnant le POS. Quand il s'agit d'une charte, les financements ne sont pas assurés mais sont à rechercher au sein des différentes mesures existantes. Les contrats de valorisation prévoient un financement des actions durant une période déterminée (3 ans par exemple).	
Dimension du périmètre	Un ou plusieurs cantons	
Conditions d'éligibilité	Zone présentant des unités paysagères ou patrimon iales cohérentes et remarquables et dont les collectivités s'engagent à financer sur leurs propres ressources une partie du programme	
Modes d'intervention	Financement par le département de l'étude préalable, de sa diffusion. Si la procédure prend la forme d'un contrat le financement des actions est envisagé. Dans le cas des contrats départementaux de valorisation touristique des espaces ruraux remarquables, l'étude préalable est financée à hauteur de 50 % pour un montant plafonné à 150 KF HT, les investissements sont subventionnés à 30 % pour un plancher de travaux de 2 M de F et un plafond de 4,5 MF, l'organisation du programme est aidée à hauteur de 1,5 MF.	
Articulation	Programme touristique, contrat de développement	

Références	**Fiche programme**	**N°3**
Famille	**Contrat de développement touristique**	
Intitulés courants	Points forts touristiques, contrats de développement touristiques, pôles touristiques locaux	
Domaines	Tourisme	
Origine	L'origine lointaine remonte parfois à la procédure nationale des pays d'accueil	
Bénéficiaires	Groupements de communes de taille restreinte (chaque localité < à 1000 h par exemple)	
Objectifs	Compenser la faiblesse des ressources en capital et de l'organisation des acteurs. Plus précisément il s'agit de renforcer la capacité et la qualité des hébergements, des équipements de loisirs, de préserver et de mettre en valeur le paysage et le cadre de vie, de favoriser l'animation et la promotion de produits locaux, de créer une offre touristique complète associant hébergements de qualité et activités diversifiées	
Théorie d'action	La dispersion de l'offre touristique, le manque d'information sur la connaissance du marché et les complémentarités entre opérateurs nécessitent une coordination que l'intervention publique rend possible	
Modalités de mise en œuvre	Le programme pluriannuel (3 ans) doit représenter un montant d'investissement minimum dont une part doit être de nature immatérielle. Il est contractualisé entre l'EPCI et la région.	
Dimension du périmètre	Un espace cohérent représentant une capacité d'hébergement minimum (1000 lits par exemple)	
Conditions d'éligibilité	Les opérations à impact intercommunal sont privilégiées. L'élaboration du dossier de candidature est conditionnée à la réalisation d'une étude préalable. L'impact sur l'environnement et la durabilité des projets est privilégié.	
Modes d'intervention	Financement d'investissements de capacité d'accueil, d'investissements immatériels, de formations, d'opérations de promotion. Dans le cas de l'Auvergne la subvention s'élève à 25 % plafonnés à 1,5 M F	
Articulation	Charte architecturale et paysagère ou toute autre forme de document d'orientation permettant d'harmoniser l'aménagement avec l'environnement naturel et bâti.	

Références	Fiche programme	N°4
Familles	**Plan de développement agricole**	
Intitulés courant	Plan de développement agricole et rural Plan spécial de développement de l'agriculture, Contrats locaux d'aménagement et de restructuration des exploitations agricoles, Programmes intégrés de développement agricole	
Domaines	Agriculture	
Origine		
Bénéficiaires	Exploitants agricoles	
Objectifs	Les finalités générales de ce type de programme consistent à coordonner les actions agricoles pour définir au-delà des soutiens ponctuels aux productions régionales une véritable stratégie de développement et favoriser les points de convergence entre les divers organismes de représentation du secteur agricole. Les objectifs particuliers des programmes peuvent concerner par exemple : La diversification agricole, le soutien des productions certifiées, la réduction des coûts de production, la conquête de nouveaux marchés par le renforcement des démarche collectives, la conciliation entre performance productive et protection de l'environnement, la création d'emploi à travers l'installation de personnes qui ne sont pas issues de la sphère agricole	
Théorie d'action	L'agriculture est une activité déterminante de l'économie rurale, le développement rural est conçu essentiellement comme un cadre favorisant l'exercice de l'activité agricole	
Modalités de mise en œuvre	Des conventions sont établies avec les divers organismes professionnels agricoles pour une durée annuelle ou tri-annuelle, ou pour celle du plan.	
Dimension du périmètre	L'ensemble du département ou de la région, ou une aire de production, ou le périmètre de programmes de développement	
Conditions d'éligibilité	Le plan est négocié entre le conseil général ou le conseil régional et l'ensemble des organisations professionnelles, ou des groupements d'agriculteurs d'une zone.	
Modes et types d'intervention	Les actions en faveur des groupements d'employeurs, des coopératives dont les CUMA, de l'installation agricole, de certaines filières comme la filière bovine sont financées dans ce cadre sous forme de subvention d'investissement et de fonctionnement.	
Articulation	Politique nationale et communautaire des structures	

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION page 9

I - une demarche d'inventaire reposant sur l'exploitation des guides

DES AIDES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES 11

11 - Les sources existantes 11

111 - Des données ministérielles par secteur 11

112 - Des informations fiscales 12

113 - Des données sur les interventions économiques des collectivités locales 12

114 - Des études ponctuelles 13

12 - Intérêt et limites de la démarche budgétaire 14

121 - Essai de quantification des dépenses locales destinées au rural à la lecture des budgets 14

122 - Utilisation d'une méthode comptable reposant sur l'exploit. des comptes administratifs 16

123 - Principal enseignement : une difficile généralisation 17

13 - Le recours aux guides des aides 18

131 - Un matériau riche 18

132 - Délimitation du champ de l'étude 18

133 - Précision sur les termes employés 19

134 - Une exploitation systématique 19

2 - ANALYSE DES MESURES INVENTORIEES 21

21 - Présentation générale des données collectées 21

211 - Répartition des mesures selon le champ du rural pris en compte 22

212 - Principaux critères de définition ou de délimitation du rural 23

22 - La conception du rural telle qu'elle ressort de l'énoncé des mesures 22

23 - Les domaines d'intervention 27

231 - Vision d'ensemble au regard des compétences des régions et des départements 27

232-Analyse des mesures dans le domaine de l'équipement rural 30

233 - Analyse des mesures dans le domaine de l'agriculture 34

234 - Analyse des mesures dans le domaine du tourisme 40

235 - Analyse des mesures dans le domaine de l'environnement 43

24 - Objectifs et leviers d'action 50

241 - Les objectifs visés par les mesures de développement rural étudiées 50

242 - Analyse des mesures selon les leviers d'action 52

25 - Modalités de l'intervention 58

251 - Les subventions d'investissement, formes dominantes d'intervention 58

252 - Les subv . de fonct. surtout fréquentes dans le domaine scolaire 60

253 - Les autres formes de soutien surtout dans les aides à l'artisanat, au com. et à l'ind. 60

254 - La liaison des mesures avec un programme plus vaste 61

255 - Les conditions non financières associées à l'octroi de l'aide 62

26 - Innovation et territorialisation **64**
261 - L'innovation dans les activités promues 64
262 - L'innovation dans le type de mesures adoptées 66
263 - Les formes de territorialisation des mesures 66
264 - En dehors de la territorialisation, des formes d'innovation rares mais assez variées 68

3 - DE L'INVENTAIRE DES MESURES A UNE TYPOLOGIE DES POLITIQUES **71**
31 - Principe de classement **71**
311 - Les deux principales finalités de l'intervention 71
312 - Les objectifs généraux 72
32 - Classification des mesures par famille **74**
321 - Objectifs intermédiaires et groupes de mesures liées à la finalité allocative 74
322 - Objectifs intermédiaires et groupes de mesures relatives à la finalité redistributive 76
33 - Typologie des politiques mises en œuvre par les collectivités territoriales **78**
331 - Groupe 1 : Politiques orientées sur le développement des activités économiques 79
332 - Groupe 2 : Politiques de dévelop. orientées sur l'équip. et les services publics locaux 81
333 - Groupe 3 : Politiques à orientation transversale 83
334 - Groupe 4 : Politiques de développement "équilibrées" 85
34 - Mise en perspective **89**
341 - Les relations des politiques rurales des régions et départements avec l'Etat et l'UE 89
342 - Programmation et territorialisation des procédures départementales et régionales 94

CONCLUSION GENERALE **100**

BIBLIOGRAPHIE *104*

ANNEXES **106**

Annexe 1 : Les aides des collectivités locales en matière économique p. III
Annexe 2 : **Rhône Alpes : budgets exécutifs 1992-96** p. V
Annexe 3 : Méthodologie p. VII
Annexe 4 : Grille d'exploitation des guides des aides p. XV
Annexe 5 : Les compétences des collectivités locales p. XIX
Annexe 6 : Carte des régions et départements étudiés p. XXI
Annexe 7 : Les différentes familles de mesures p. XXIII
Annexe 8 : Classement des mesures des différentes collectivités selon les objectifs des interventions p. LV
Annexe 9 : Répartition des mesures de développement rural des départements et des régions p. LVI
Annexe 10 : Quatre principales familles de programmes p. LVII