Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Direction des Affaires Financières
Sous-Direction de l'Evaluation, de la Prospective et des Etudes
Bureau d'Etude des Concours Publics à l'Agriculture

LES CONCOURS PUBLICS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU MILIEU RURAL EN 2000

Etude exploratoire sur 5 départements et 5 régions

Rapport final. Février 2003.

Convention d'étude : Programme 01.H1.O1.O5 / bes 31.
Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales - ENESAD.

Francis AUBERT : Responsable scientifique de l'étude
Jean-Paul DAUBARD : Consultant
Thérèse VOLAY : Ingénieur d'études
avec la collaboration scientifique de Marielle BERRIET-SOLLIEC

Unité Mixte de Recherche
en Economie et Sociologie Rurales
26, boulevard du Docteur Petitjean BP 87999 21079 DIJON

Institut National de la Recherche Agronomique **Etablissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon**

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales
Direction des Affaires Financières
Sous-Direction de l'Evaluation, de la Prospective et des Etudes
Bureau d'Etude des Concours Publics à l'Agriculture

LES CONCOURS PUBLICS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU MILIEU RURAL EN 2000

Etude exploratoire sur 5 départements et 5 régions

Rapport final. Février 2003.

Le présent document constitue la synthèse d'une étude financée par le Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ; son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs

Francis AUBERT : Responsable scientifique de l'étude
Jean-Paul DAUBARD : Consultant
Thérèse VOLAY : Ingénieur d'études
avec la collaboration scientifique de Marielle BERRIET-SOLLIEC

Unité Mixte de Recherche
en Economie et Sociologie Rurales
26, boulevard du Docteur Petitjean BP 87999 21079 DIJON

Institut National de la Recherche Agronomique **Etablissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon**

REMERCIEMENTS

Les auteurs de cette étude tiennent à remercier les services des collectivités qui leur ont fourni et ont pris le temps d'expliciter leurs comptes administratifs, les membres du comité de pilotage qui les ont éclairés aux différentes étapes de leur démarche, le représentant du Commissariat Général du Plan qui leur a fait partager ses interrogations sur les politiques rurales des collectivités.

SOMMAIRE

INTRODUCTION **6**

1. L'elaboration d'une méthode spécifique pour la détermination des dépenses rurales 7

1. 1. La détermination de l'assiette des dépenses rurales 7

1. 2. Une nomenclature pour classer les interventions en faveur du rural..... 9

1. 3. La détermination de critères de pondération des dépenses indifférenciées, et la recherche d'une définition du milieu rural. 12

1. 4. La collecte et le traitement des données 14

1. 5. Le choix des collectivités analysées et leurs caractéristiques 15

2. Les résultats obtenus 17

2. 1. La répartition des contributions nettes par catégories d'aides..... 17

2. 2. La structure de l'intervention des collectivités en direction du milieu rural..... 21

2. 3. Les dépenses rurales par habitant du milieu rural 24

2. 4. La part des dépenses rurales dans les dépenses réelles totales des collectivités 24

CONCLUSION **26**

ANNEXES

(1) Bibliographie _____ 28
(2) Liste des abréviations utilisées _____ 29
(3) Comité de pilotage de l'étude _____ 30
(4) Aides non-agricoles au milieu rural : référence à la nomenclature budgétaire M 51 _ 31
(5) Contribution nette des collectivités étudiées au milieu rural- Année 2 000- En € ____ 32
(6) Données par collectivité étudiée _____ 25
(7) Résumé _____ 33

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : La structure des dépenses d'une collectivité _____ 9
Encadré 1 : Nomenclature des aides non-agricoles au milieu rural _____ 11
Tableau 1 : Critères de pondération _____ 13
Tableau 2 : Quelques critères selon la définition du milieu rural _____ 14
Tableau 3 : Critères de pondération appliqués aux collectivités retenues _____ 16
Diagramme 1 : Répartition des catégories d'aides rurales départementales dans les communes rurales _____ 19
Diagramme 2 : Répartition des catégories d'aides rurales départementales dans l'espace à dominante rurale _____ 19
Diagramme 3 : Répartition des catégories d'aides rurales régionales dans les communes rurales _____ 20
Diagramme 4 : Répartition des catégories d'aides rurales régionales dans l'espace à dominante rurale _____ 20
Tableau 4 : Composition de l'intervention des départements en faveur du milieu rural (communes rurales) _____ 21
Tableau 5 : Composition de l'intervention des départements en faveur du milieu rural (espace à dominante rurale) _____ 21
Tableau 6 : Composition de l'intervention des régions en faveur du milieu rural (communes rurales) _____ 22
Tableau 7 : Composition de l'intervention des régions en faveur du milieu rural (espace à dominante rurale) _____ 23

INTRODUCTION

Le Ministère de l'agriculture, de la pêche, de l'alimentation et des affaires rurales a eu un rôle historique dans le développement du milieu rural et conserve à ce jour d'importantes compétences en ce domaine : il lui est apparu de ce fait intéressant d'élargir la démarche menée sur les concours des collectivités territoriales à l'agriculture, pour tenter de mesurer leur contribution à l'équipement et au développement du milieu rural. Le mouvement de décentralisation a en effet ouvert aux collectivités territoriales de larges opportunités d'action en faveur des espaces ruraux, lesquelles sont effectivement intervenues à des niveaux et selon des modalités divers. Dans un souci de connaissance globale des politiques rurales, la prise en compte des contributions des différents partenaires publics requiert la mise à plat des concours de l'Etat et de l'Union européenne d'une part, des collectivités territoriales d'autre part. Les actions d'échelon national sont évaluées avec une certaine précision, mais les actions locales demeurent, du fait même de leur caractère décentralisé, relativement méconnues.

Le cahier de charges de l'étude demandait ainsi d'identifier, sur un nombre limité de collectivités[1], les mesures concernées par le développement rural et d'effectuer un relevé de leur contribution financière. L'objectif était de mettre au point une méthode, qui puisse être opérationnelle sur l'ensemble du territoire national, permettant à l'avenir de suivre les politiques menées par ces collectivités en direction du milieu rural. Cette démarche du Ministère faisait écho aux préoccupations de la DATAR à travers sa démarche Prospective 2020 pour les «espaces naturels et ruraux », et à celles du Commissariat Général du Plan à travers son évaluation des politiques rurales.

Mais la contribution des collectivités territoriales au milieu rural est plus difficile à mesurer que celle à l'agriculture, car elle suppose résolues deux questions : celle de la définition du milieu rural, de plus en plus difficile à distinguer du reste du territoire, et celle de la délimitation des dépenses affectées à ce milieu.

Nous présentons successivement la méthode qui a été expérimentée sur 10 collectivités soit cinq départements et cinq régions, puis les résultats obtenus, présentés de manière à permettre un examen méthodologique des pistes testées pour envisager finalement une extension éventuelle à l'ensemble des collectivités territoriales françaises.

[1] Les communes et les structures intercommunales, également collectivités territoriales, ne font pas l'objet de la présente étude, du fait notamment des problèmes de collecte que poserait leur effectif important ; l'étude ne porte donc que sur les interventions des Conseils Généraux et celles des Conseils Régionaux.

1. L'ELABORATION D'UNE METHODE SPECIFIQUE POUR LA DETERMINATION DES DEPENSES RURALES

Pour mener à bien l'identification des dépenses de collectivités territoriales à destination du milieu rural, il est nécessaire de s'accorder sur une délimitation ou une définition commune de ce que l'on entend par «rural». Un tel accord peut reposer, d'un côté, sur la conception que lesdites collectivités se font de leur «rural», sachant qu'une telle approche introduit forcément une grande variabilité en fonction des contextes locaux, ou, d'un autre côté, sur des critères relativement objectifs de ce qui définit, aujourd'hui en France, les propriétés du milieu que l'on s'accorde à qualifier de «rural». L'objectif n'est pas ici de trancher entre des options assez nettement disjointes, voire contradictoires, ni de tenter une illusoire synthèse, mais de prendre en compte la variété des approches à partir desquelles les régions et départements français conçoivent et mettent en œuvre des politiques qui concernent explicitement ou qui ont un impact avéré sur le développement rural.

1. 1. La détermination de l'assiette des dépenses rurales

L'assiette des dépenses « rurales » peut être déterminée par différents critères complémentaires :

- certaines mesures sont ***affichées comme rurales*** dans l'intitulé même que leur a donné la collectivité : «habitat rural», «voirie rurale », «commerce rural», «foyer rural», «contrat rural», etc.
- d'autres s'appliquent à des interventions induites par des biens qui sont localisés quasi exclusivement dans le milieu rural (la surface agricole, la forêt, les rivières, l'espace naturel, le patrimoine vernaculaire, etc.) ; ces mesures peuvent être considérées comme ***rurales par nature***.
- d'autres enfin s'adressent à des communes de moins de 2 000 habitants agglomérés ou à des zones qui répondent à d'autres délimitations statistiques ou réglementaires du territoire rural: elles peuvent être considérées comme ***rurales par définition***[2]**.**

Dans les trois cas, il apparaît légitime de référer les mesures concernées et les moyens qui leur sont affectés à des interventions destinées au milieu rural: on peut parler à leur endroit de politique spécifique aux espaces concernés A côté de ces mesures, nombre d'interventions des collectivités s'appliquent d'une manière indifférenciée sur l'ensemble de leur territoire, et il est impossible de ventiler a priori entre milieu rural et urbain les moyens qui leur sont consacrés. Or, il peut s'agir de postes très importants du compte des collectivités : transports de voyageurs et notamment ramassage scolaire, investissement et fonctionnement des établissements secondaires, voirie départementale, aide sociale, RMI, bibliothèque, aide aux entreprises, etc. Faute de pouvoir les ventiler, nous pourrions décider de ne pas les prendre en compte ; mais ce choix minorerait considérablement la part des dépenses nettes affectées au milieu rural et ne refléterait pas les disparités existantes entre les collectivités composées d'une forte population rurale et celles fortement urbanisées. Nous envisagerons donc la possibilité de comptabiliser ces interventions en les pondérant par différents critères prenant en compte, en particulier, la proportion de la population ou de la surface qui relèvent des communes classées rurales.

[2] Il a été rarement possible d'isoler ce type de mesures dans le compte administratif.

Dès lors, les dépenses consacrées au rural par une collectivité résultent de l'addition de ses dépenses nettes agricoles et sylvicoles[3], des dépenses qu'elle affiche comme rurales, de ses dépenses rurales par nature, de ses dépenses rurales par définition, mais aussi d'une évaluation de la part des dépenses indifférenciées qui sont susceptibles de concerner le milieu rural.

En partant de l'ensemble des dépenses d'une collectivité donnée, on obtiendra la part des interventions rurales par la démarche suivante :

- on distingue d'abord les dépenses d'intervention des dépenses de structure (figure 1) ; par dépenses de structure on entend le fonctionnement des assemblées, le service de la dette, l'entretien des bâtiments, les frais de personnel ;

- on décompose ensuite les dépenses d'intervention en plusieurs catégories qui distinguent :

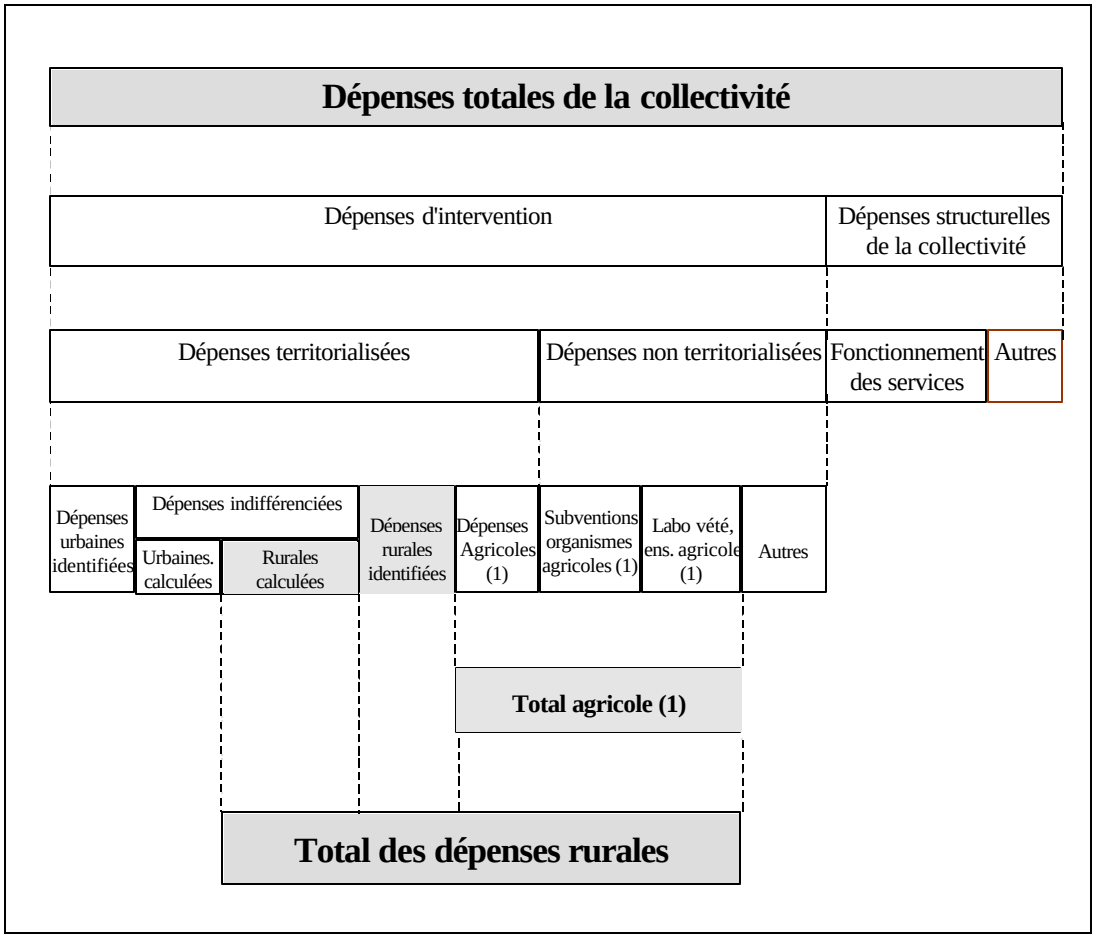
  - ce qui est agricole et sylvicole,
  - ce qui, bien que non agricole et sylvicole, est rural, que ce soit par affichage, par nature ou par définition (cf. ci-dessus),
  - ce qui est notoirement urbain,
  - ce qui est indifférencié, concernant l'ensemble du territoire sans être a priori affectable à l'urbain ou au rural,
  - ce qui ne concerne pas directement le territoire, comme les relations internationales, la communication, la recherche non liée à l'agriculture, les subventions aux organismes départementaux lorsqu'elles ne sont pas affectées à des objets clairement ruraux ou agricoles.

Les dépenses concernant le milieu rural peuvent dès lors être définies comme la somme de 3 catégories de dépenses : les dépenses agricoles et sylvicoles, les dépenses spécifiquement rurales tout en restant non agricoles (que l'on dénommera le « rural identifié », une partie des dépenses indifférenciées déterminée par des ratios correspondant à des critères structurels (que l'on dénommera le « rural calculé »).

La partition des dépenses qui correspond à cette démarche de classement est schématisée dans la figure 1.

[3] Celles-ci font l'objet d'un inventaire exhaustif pour la France métropolitaine, réalisé pour l'année 2000 au titre de la même convention d'étude par la même équipe à partir des mêmes sources : il prend en compte l'agriculture, la forêt, les IAA, l'enseignement et la recherche agricoles, mais exclut la protection sociale et le secteur hippique.

Figure 1 : La structure des dépenses d'une collectivité



(1) : Ces dépenses sont identifiées dans le rapport « Etude des concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture »

NB : La taille des encadrés des différents types de dépenses n'est pas représentative de leur volume financier.

1. 2. Une nomenclature pour classer les interventions en faveur du rural

Une nomenclature a été élaborée pour ventiler les interventions en faveur du rural, qu'elles soient « identifiées » ou « calculées ». Elle part des compétences légales des collectivités[4], mais prend aussi en compte les champs d'intervention très larges pratiqués par les régions et départements, tels que les avait constatés l'étude effectuée en 2001 pour le Commissariat Général du Plan et le Ministère de l'Agriculture. Elle ne concerne pas l'agriculture et la forêt traitées dans une investigation séparée (cf. note 3 ci-dessus), ni la pêche et les cultures marines.

[4] On se reportera à la présentation qui en est faite dans le rapport de l'étude portant sur les concours à l'agriculture et à la forêt (deuxième partie, § 1),

A l'instar des programmes de développement rural, elle balaye les différentes activités économiques qui peuvent être localisées dans l'espace rural (industrie, tourisme, artisanat, commerce et services privés), le champ des équipements et des services publics, celui de l'urbanisme et du logement, celui de l'environnement, celui de l'action sociale, culturelle et sanitaire, les actions pour l'emploi, enfin les programmes territoriaux et les autres interventions non ventilables (urgence, etc.).

Cette nomenclature est présentée dans l'encadré 1 : elle est référencée en développant la nomenclature du ministère (domaine III - *Espace rural)*. On la trouvera développée en annexe, avec en regard de chaque rubrique, d'une part, les références des chapitres budgétaires permettant de la renseigner et, d'autre part, celles de la mesure du PDRN à laquelle elle peut se référer, dans l'éventualité d'un conventionnement ultérieur de la collectivité avec l'Union Européenne dans le cadre de ce programme.

Encadré 1 : Nomenclature des aides non-agricoles au milieu rural

3.1 - Développement des Activités industrielles et artisanales
311 Aides aux entreprises pour l'investissement matériel
312 Aides aux entreprises pour les investissements immatériels
313 Encouragement aux actions collectives (clubs d'entreprises et organisation de filières, aides immobilières pour les zones d'activités et les bâtiments industriels, …)

3.2 - Développement du tourisme rural
321 Aides à l'hébergement (gîtes ruraux, camping, hôtellerie rurale, villages de vacances,…)
322 Valorisation du patrimoine, équipements et activités touristiques (monuments historiques, …)
323 Organisation des acteurs du tourisme, promotion

3. 3 – Soutien aux commerces et aux services privés
331 Aides directes aux entreprises (y compris au sein d'une procédure collective ATRAC, OPARCA, …)
332 Actions collectives (Union commerciales, ORAC, OPARCA,…)

3.4 - Equipements et services publics
341 Services essentiels pour la population rurale (adduction d'eau, assainissement, électrification, voirie, communications, gestion des déchets,)
342 Scolarité : primaire, secondaire, supérieur et formation (y compris transports scolaires et centre d'information et d'orientation)
343 Autres (gendarmerie, sécurité et police, transports ferroviaire, routier et fluvial, équipements portuaire,…)

3.5 - Urbanisme et logement
351 Création ou amélioration de logements
352 Rénovation et amélioration des villages (Amélioration du cadre de vie, urbanisme, protection du patrimoine bâti)

3.6 - Préservation de l'environnement, des paysages et du patrimoine
361 Protection des ressources en eau, aménagement des cours et plans d'eau
362 Protection et gestion des espaces naturels (création et gestion de zones protégées, réserves,…)
363 Autres actions environnementales

3.7 - Action sociale, sanitaire et culturelle
371 Action sociale (aide sociale aux enfants, à la mère, aux handicapés…etc, insertion sociale,)
372 Action sanitaire (hygiène publique : vaccinations,… hygiène sociale : prophylaxie de maladies, protection mère enfants,…)
373 Action culturelle et sportive (bibliothèques, écoles de musiques, équipements sportifs, manifestation, musée, …)

3.8- Actions en faveur de l'emploi

3.9.- Autres actions
391 Programmes territoriaux (PNR, Pays, etc.)
392 Autres actions non ventilables (urgence, etc.)

1. 3. La détermination de critères de pondération des dépenses indifférenciées, et la recherche d'une définition du milieu rural

Il s'agit de choisir des critères de pondération des dépenses indifférenciées qui traduisent la prise en compte effective de la catégorie « rurale » dans les actions des collectivités étudiées. Compte tenu des caractéristiques générales des espaces concernés, qui accordent à la faible densité de population, à la dispersion des hommes et des activités, un rôle essentiel pour les démarquer des espaces urbains, c'est du côté des indicateurs de population et de surface que s'orientent principalement nos investigations.

Les ***critères démographiques*** semblent bien adaptés à la répartition de dépenses liées aux habitants, comme l'urbanisme et le logement, l'action sociale et culturelle. En revanche, ils apparaissent moins bien adaptés à des interventions sur certains équipements et services publics (comme la desserte en eau, la collecte des déchets, la voirie communale), ainsi qu'à celles sur l'environnement ou aux programmes territoriaux : pour tous ceux là, l'intervention semble mieux proportionnée à ***la surface des communes***, qui en conditionne le coût et détermine le montant de la dépense publique.

Quant aux interventions sur le tourisme, il semble raisonnable de les proportionner plutôt à ***la capacité d'accueil***, indicateur même imparfait de la fréquentation du territoire par une population extérieure.

Pour les autres activités économiques, aucun indicateur n'est vraiment satisfaisant : si pour le commerce et l'artisanat de services le critère de population peut être logiquement conservé, aucun ne semble vraiment adapté à l'industrie, le critère de population occultant les migrations quotidiennes de travail, sauf si l'on retient la définition de l'espace à dominante rurale (voir ci-dessous) qui les prend en compte. On retiendra donc ***le critère de population***.

Quelques autres postes de dépenses méritent une discussion particulière : ainsi *le transport scolaire* pourrait être considéré comme une spécificité du milieu rural et lui être affecté intégralement ; pourtant il bénéficie aussi aux périphéries des villes dont les transports publics sont subventionnés par les Départements pour le ramassage scolaire : on préférera donc une répartition de la dépense au prorata de la surface des communes, indicateur certes imparfait du coût du ramassage. Quant aux subventions à *la voirie communale* attribuées à toutes les communes, l'idéal consisterait à les répartir en fonction du linéaire de voirie disponible à la DGCL au ministère de l'Intérieur : à défaut le ratio de surface est le moins imparfait, même s'il sous-estime quelque peu le rural, où la densité de voirie rapportée à la surface est plus faible qu'en ville. La question est posée aussi pour la répartition des coûts de *la voirie départementale* (investissement et entretien) pour laquelle on retiendra aussi le ratio de surface.

Le tableau suivant résume les critères retenus selon les domaines d'intervention.

Tableau 1 : Critères de pondération

Domaines	*Critère de pondération retenu*
3.1. Industrie	Population
3.2.Tourisme	Capacité d'hébergement
3.3.Commerce et services privés	Population
3.4.Equipements et services publics 341 Services à la population : Réseaux, voirie Déchets, assainissement 3.4.2. Scolarité : Scolarité, formation : Transports scolaires 3.4.3. Autres : Sécurité, police, équipements portuaires Transports	 Surface Population Population Surface Population Surface
3.5. Urbanisme, logement	Population
3.6. Environnement : Sensibilisation Eau, espaces naturels	Population Surface
3.7. Action sanitaire, sociale et culturelle	Population
3.8. Action sur l'emploi	Population
3.9.Programmes territoriaux : Equipements Fonds d'intervention rapide, fonctionnement	Surface Population

Lorsque les critères de pondération sont retenus, il reste encore à ***choisir la définition du milieu rural***, pour ventiler la population entre rural et urbain. On peut en effet retenir la définition statistique traditionnelle des «***communes rurales*** » (communes de moins de 2 000 habitants agglomérés[5]) ; mais on peut aussi proposer la définition de «***l'espace à dominante rurale »,*** telle qu'elle ressort de la nomenclature intitulée « zonage en aires urbaines »**.** Issue des études sur la polarisation par l'emploi, elle a été créée par l'INSEE en 1996 en partant des « pôles urbains » (définis comme offrant au moins 5000 emplois) et des communes périurbaines (dont au moins 40 % de la population active travaille dans les pôles), l'ensemble constituant « *l'espace à dominante urbaine*». Le reste du territoire est défini comme *« espace à dominante rurale »*, subdivisé ensuite dans une nomenclature complémentaire établie par l'INRA[6], entre une couronne rurale qui demeure «sous influence urbaine » (20% d'actifs résidents travaillent dans l'aire urbaine), des « pôles ruraux », offrant un effectif de 2000 à 5000 emplois, la « périphérie de ces pôles », dans laquelle au moins 20 % des actifs travaillent au pôle, et enfin le « rural isolé »[7].

Ces deux définitions du rural amènent à des partitions très différentes du territoire national. L'incidence du choix n'est pas négligeable pour délimiter le champ de la présente étude, comme il ressort du tableau 2 concernant la France entière au RP 1999.

[5] La définition classique des communes rurales, basée sur la population agglomérée, repose en fait sur la notion d'unité urbaine, ensemble de communes agglomérant au moins 2000 habitants en respectant un critère de continuité de l'habitat – moins de 200 mètres. Sont réputées « urbaines » toutes les communes qui appartiennent à une unité urbaine, et les autres sont classées « rurales ».

[6] Voir Schmitt B. et Perrier-Cornet P. (coord.), 1998, Les campagnes et leurs villes, INSEE-INRA collection « Contours et caractères ».

[7] Une cartographie de ces espaces a été réalisée pour le recensement de 1990, et actualisée pour celui de 1999, sachant que la nomenclature est actuellement en cours d'évolution, pour abaisser en particulier le seuil des pôles ruraux à 1500 emplois et supprimer le « rural sous faible influence urbaine ».

Tableau 2 : Critères d'appréciation du rural selon la définition retenue (en %)

Critères	***Communes rurales***	***Espace à dominante rurale***
Population SDC 1999	24,5	18
Superficie	81,6	58,9
Nombre de communes	83,7	50,7
Capacité d'accueil	46,7	57,0

Source : INSEE, RP 1999 ; INSEE et SCEES, IC 1998

Chaque définition a son intérêt et ses limites :

La première (*les communes rurales*), prend en compte des communes sous dépendance urbaine, exclues de l'espace à dominante rurale : on peut considérer que même si la majorité de leur population active travaille en ville, ces communes présentent souvent toutes les caractéristiques de l'espace rural avec les avantages que cet espace présente pour les populations résidentes et coûts qu'il génère pour les services publics (adductions, ramassages, etc.). Par contre les pôles ruraux de plus de 2000 habitants agglomérés, sur lesquels s'appuie souvent la politique des régions et des départements pour conforter le milieu rural, lui échappent.

La seconde (*l'espace à dominante rurale*) ne prend en compte que la population rurale peu ou pas polarisée par l'emploi dans les pôles urbains. Dans les départements très urbanisés, cette population est très inférieure à celle des communes rurales et tend parfois vers zéro, alors que dans les départements ruraux, elle est généralement supérieure à celle des communes classées rurales, probablement du fait de la prise en compte des pôles ruraux (définis comme offrant de 2 000 à 5 000 emplois) dont la plupart ne sont pas classés en « communes rurales » par l'INSEE.

L'incidence du choix est telle qu'il a été décidé de présenter les résultats selon ces deux définitions du rural.

1. 4. La collecte et le traitement des données

Le recueil des informations a été conduit dans 5 départements et 5 régions. Comme pour le recensement des concours publics des collectivités à l'agriculture et à la forêt, on s'est référé au compte administratif, reflétant les paiements ; on en a exclu les recettes et dépenses d'ordre qui ne reflètent pas des dépenses ou recettes réelles, et on a cherché à apprécier la *contribution nette* de la collectivité, en soustrayant les recettes éventuelles de chaque rubrique de la nomenclature. Contrairement aux interventions agricoles, une validation n'a pas été sollicitée auprès des services de la collectivité concernée après le dépouillement et la saisie, le nombre de services concernés est apparu trop important, et les traitements subis par les données trop complexes pour espérer obtenir cette validation dans les délais de l'étude. En outre, cette partie de l'étude avait été considérée comme expérimentale.

S'agissant de la ventilation des comptes administratifs selon la nomenclature retenue (encadré 1), il convient de signaler la difficulté et l'imprécision de l'exercice, notamment pour les régions : malgré une nomenclature des comptes normalement standardisée, leur contenu est très variable d'une collectivité à l'autre, notamment dans les modes de ventilation, certains l'effectuant selon les actions, d'autres selon les bénéficiaires.

Les rubriques « transversales » comme les actions en faveur de l'emploi (38) ou les programmes territoriaux (391) sont particulièrement difficiles à isoler, ce qui relativise l'intérêt des résultats obtenus.

Quant au nombre de mesures saisies, il est en moyenne de 124 pour les départements, soit 3 fois plus que pour l'agriculture (l'un d'eux dépassant d'ailleurs 200), et de 48 pour les régions, chiffre voisin de celui des mesures agricoles et forestières.

1. 5. Le choix des collectivités analysées et leurs caractéristiques

La typologie des espaces ruraux établie par le Commissariat du Plan dans son évaluation des politiques rurales distingue sur le territoire national :

- des territoires ruraux périurbains,
- des territoires ruraux isolés,
- des territoires ruraux à spécialisation touristique marquée,
- des territoires ruraux à dominante agricole transformant sur place les produits de leur agriculture,
- des territoires ruraux à dominante agricole ne transformant pas leurs productions agricoles,
- des territoires ruraux bénéficiant d'une dynamique endogène liée aux PME.

Des départements comportant des territoires de ces différents types ont été proposés, en tenant compte également de la qualité d'information qu'ils garantissaient. Le Comité de pilotage en a retenu 5, veillant en outre à leur répartition géographique : il s'agit de *l'Ardèche, de l'Aveyron, des Côtes-d'Armor, de l'Indre, et de la Saône-et-Loire*. Pour permettre la prise en compte des complémentarités de l'intervention des deux niveaux de collectivités sur le même espace, les régions dans lesquelles ces départements sont inclus ont été également retenues : il s'agit donc des régions *Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Bretagne, Centre et Bourgogne*.

Dans ces collectivités, les critères de pondération retenus selon les deux définitions du milieu rural sont les suivants (tableau 3) :

Tableau 3 : Critères de pondération appliqués aux collectivités retenues (en %)

	Population		Surface		Capacité d'accueil	
	Com. rur.	*Espace d. r.*	*Com. rur.*	*Espace d. r.*	*Com. rur.*	*Espace d. r.*
Départements						
Ardèche	47,8	33,6	88,2	66,2	80,7	77,7
Aveyron	54,1	49,7	90,5	81,8	81,8	72,8
Côte d'Armor	46,1	40,5	81,9	71,4	33,9	54,1
Indre	45,0	51,0	88,5	72,3	60,7	77,8
Saône et Loire	40,8	33,6	87,1	60,0	57,0	59,5
Régions						
Rhône-Alpes	22,6	13,9	77,7	50,9	61.5	59,5
Midi-Pyrénées	35,5	33,4	86,8	74,8	69,4	76,1
Bretagne	33,5	28,5	75,5	59,1	37,3	54,3
Centre	34,1	27,6	84,4	56,8	46,3	47,3
Bourgogne	48,7	32,9	90,9	66,3	59,6	59,7

Source : INSEE, RP 99, et INSEE-SCEES, Inventaire communal 1998 -

La méthode présentée, résultat d'une construction empirique du chargé d'étude en interaction avec le Comité de pilotage, a un statut expérimental. Destinée à éclairer les conditions de mise en œuvre d'un dispositif de collecte et de traitement d'une l'information financière, elle met en avant les difficultés inhérentes à cet exercice pour faciliter les choix ultérieurs :

- *elle puise ses informations dans des comptes administratifs hétérogènes, conçus à d'autres fins, dont l'interprétation et la ventilation sont souvent problématiques,*
- *elle amène à additionner des concours identifiés selon des critères de natures différentes, sectoriels ou spatiaux,*
- *elle donne une position prédominante aux dépenses « calculées », dont on sait par ailleurs l'imprécision, ce qui peut, en première lecture, jeter le doute sur la validité de l'ensemble des résultats.*

2. LES RESULTATS OBTENUS

2. 1. La répartition des contributions nettes par catégories de dépenses

L'examen détaillé des comptes administratifs des 10 collectivités sélectionnées a permis de ventiler les dépenses selon les différentes rubriques envisagées, en vue de distinguer les dépenses rurales « identifiées » et les dépenses rurales « calculées » selon les deux définitions du milieu rural utilisées. Après avoir caractérisé les premières, on présentera pour les départements puis les régions les résultats de l'inventaire selon les 3 catégories de dépenses rurales (dépenses agricoles et forestières[8], dépenses rurales identifiées, dépenses rurales calculées).

2.1.1. La composition des dépenses rurales identifiées

Bien qu'elles ne représentent qu'une part limitée des engagements des collectivités territoriales, il est intéressant de préciser en premier lieu la nature des interventions spécifiquement rurales, car elles correspondent à l'action rurale affichée, sinon revendiquée, par les départements et régions étudiés. On le fera en se référant à la nomenclature proposée au § 1.2., sachant que la structure des dépenses est examinée au § 2.2.

- L'industrie et l'artisanat (3.1.) ne donnent lieu à aucune mesure spécifique au rural, à l'exception de l'aide à l'entreprise rurale innovante de la région Rhône -Alpes.

- Le tourisme (3.2.) fait l'objet de mesures spécifiques des départements pour l'hébergement (gîtes ruraux), l'information (OTSI), et des régions pour les équipements touristiques et la navigation fluviale.

- Le commerce et les services (3.3.) font l'objet de quelques aides spécifiques au rural dans certains départements (commerce ambulant, etc.).

- Les équipements et services publics (3.4.) font l'objet du plus grand nombre de mesures spécifiques : les départements ont souvent une politique pour les équipements ruraux (adduction d'eau et assainissement, électrification, voirie, traitement des déchets, informatisation), parfois avec la mise en place d'instruments financiers spécifiques (fonds départemental d'action rurale, d'adduction d'eau potable, d'assainissement, de maîtrise des déchets) ; certaines régions interviennent aussi avec un fonds d'aménagement rural élargi à d'autres équipements, d'autres mettent en place des mesures spécifiques pour les transports ruraux.

- L'urbanisme et le logement (3.5.) donnent lieu à des interventions des deux niveaux de collectivités, à travers des procédures « cœur de village » ou « aménagement des bourgs », ainsi qu'à des mesures sur l'habitat rural et la restauration d'édifices non classés ou de patrimoine vernaculaire.

[8] Les dépenses agricoles sont constituées des financements en faveur des activités agricoles, des industries agro-alimentaires, de la forêt, de l'enseignement et de la recherche agricoles.

- L'environnement (3.6.) est abordé à travers la préservation d'espaces naturels sensibles (par les départements comme par les régions), souvent par les conservatoires régionaux des sites ; des maisons de la nature sont parfois mises en place par certains départements. La qualité de l'eau fait l'objet d'interventions de certaines régions, et la protection et l'aménagement des rivières et bassins de départements.

- L'action sociale, sanitaire et culturelle (3.7.) est peu spécifique au rural : on trouve seulement des subventions spécifiques aux foyers ruraux par les départements,

- L'action sur l'emploi (3.8.) a les mêmes caractéristiques : on y trouve seulement le financement par les départements et régions de missions locales en milieu rural.

- Les programmes territoriaux (3.9.1.) mis en place par la plupart des régions et par certains départements, concernent essentiellement des zones rurales. Souvent contractualisés, ils amènent régions et départements à financer, outre des réalisations matérielles, l'animation mise en place par des instances locales de développement et les études préalables menées sur les territoires.

Cette énumération ne concerne que les 10 collectivités étudiées ; on sait par ailleurs que d'autres dispositifs spécifiques au milieu rural existent dans d'autres régions ou départements[9] : aide au dernier commerce, au dernier hôtel rural (Finistère), développement de la petite hôtellerie rurale (Lot), bourse au créateur d'entreprise rurale, fonds d'aide individuel à la ruralité (Tarn), subvention aux lotissements des petites communes en régression démographique (Ile et Vilaine), aide à l'informatisation des communes rurales, aide aux bibliothèques rurales, aide à l'acquisition de terrains à forte valeur écologique (Haute Loire) etc.

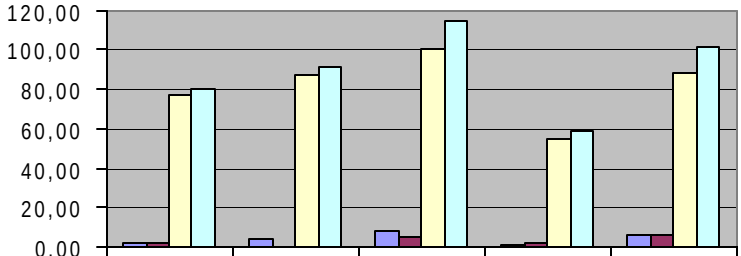
2.1.2. Dans les départements [10] :

- Pour les communes rurales (sens INSEE) :

[9] On consultera sur ce point l'étude récente sur les politiques rurales des collectivités locales, citée en bibliographie, effectuée en 2001 pour le Commissariat du plan et le Ministère de l'Agriculture par l'ENESAD et le CEMAGREF.

[10] Les départements sont identifiés comme suit dans le graphique : D1 : Ardèche ; D2 : Aveyron, D3 : Côtes-d'Armor ; D4 : Indre ; D5 : Saône-et-Loire.

Diagramme 1 : Répartition des catégories de dépenses rurales départementales dans les communes rurales

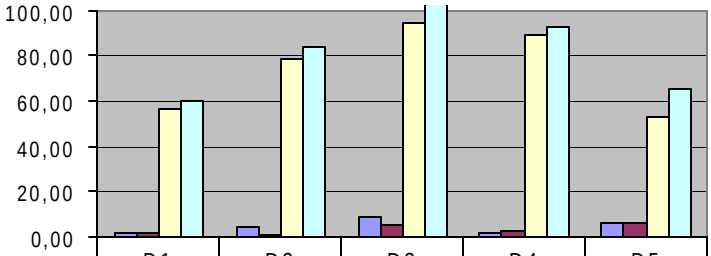


	D1	D2	D3	D4	D5
Aides agricoles	1,80	3,9	8,40	1,50	6,30
Aides rurales identifiées	1,90	0,7	5,30	2,30	6,50
Aides rurales calculées	76,80	86,9	100,80	55,20	88,20
Total	80,50	91,50	114,50	59,00	101,00

En millions d'euros

- Pour l'espace à dominante rurale :

Diagramme 2 : Répartition des catégories de dépenses rurales départementales dans l'espace à dominante rurale



	D1	D2	D3	D4	D5
Aides agricoles	1,80	3,9	8,40	1,50	6,30
Aides rurales identifiées	1,90	0,7	5,30	2,30	6,50
Aides rurales calculées	56,70	78,9	94,70	89,40	52,80
Total	60,40	83,50	108,40	93,20	65,60

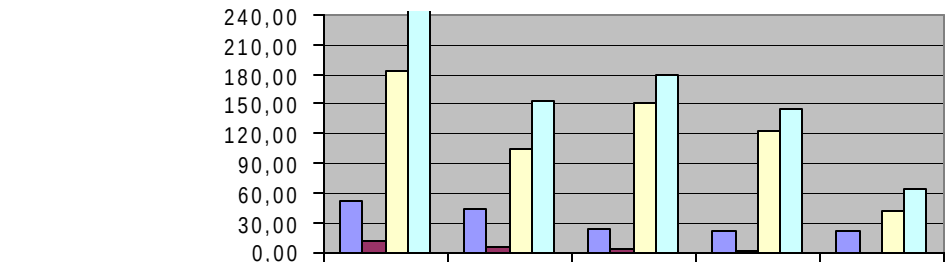
En millions d'euros

Dans les deux définitions les dépenses rurales calculées sont fortement dominantes, mais de fortes disparités apparaissent entre départements ; par ailleurs, pour les 5 départements étudiés, les dépenses calculées selon la définition de l'espace à dominante rurale sont plus faibles, à l'exception de l'Indre, où la population de l'espace à dominante rurale est supérieure à celle des communes rurales. Par ailleurs, le faible montant des dépenses rurales identifiées, du même ordre de grandeur que les dépenses agricoles, indique que les départements isolent peu dans leurs comptes administratifs les interventions qu'ils conduisent en milieu rural ; mais on pourrait faire la même remarque pour celles spécifiques au milieu urbain : on peut se demander alors s'il s'agit d'un simple effet d'une écriture comptable peu propice aux lectures analytiques ou d'une expression peu différenciée des mesures en faveur de cibles particulières, localisées dans les espaces ruraux ou urbains.

2.1.3. Dans les régions[11]

- Pour les communes rurales

Diagramme 3 : Répartition des catégories de dépenses rurales régionales dans les communes rurales

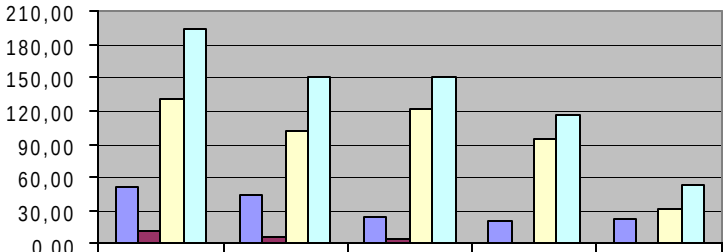


	R 1	R 2	R 3	R 4	R 5
Aides agricoles	51,00	43,20	23,50	20,90	22
Aides rurales indentifiées	11,90	5,60	4,20	1,60	0,3
Aides rurales calculées	184,20	104,10	151,20	122,60	41,4
Total	247,10	152,90	178,90	145,10	63,70

En millions d'euros

- Pour l'espace à dominante rurale :

Diagramme 4 : Répartition des catégories de dépenses rurales régionales dans l'espace à dominante rurale



	R 1	R 2	R 3	R 4	R 5
Aides agricoles	51,00	43,20	23,50	20,90	22
Aides rurales indentifiées	11,90	5,60	4,20	1,60	0,3
Aides rurales calculées	130,50	101,60	122,00	94,30	31,4
Total	193,40	150,40	149,70	116,80	53,70

En millions d'euros

Comme les départements, les régions isolent peu dans leurs comptes les actions spécifiques au milieu rural, et la proportion des dépenses rurales calculées est ici aussi largement dominante. Mais la proportion des dépenses agricoles est plus élevée que pour les départements ; des différences considérables apparaissent aussi entre régions, explicables par les différences de taille, mais aussi plus globalement par la disparité des moyens financiers dont elles disposent. Dans la définition de l'espace à dominante rurale, d'étendue et de population plus faibles que les communes rurales dans les régions étudiées, les dépenses calculées sont notoirement réduites.

[11] Les régions sont identifiées dans le graphique dans le même ordre que le département qu'elles englobent : R 1 : Rhône-Alpes ; R 2 : Midi-Pyrénées , R 3 : Bretagne ; R 4 : Centre ; R 5 : Bourgogne.

2. 2. La structure de l'intervention des collectivités en direction du milieu rural

La structure des dépenses est appréciée en ventilant les aides agricoles, rurales identifiées et rurales calculées, dans les rubriques de la nomenclature adoptée, toujours selon les deux définitions du milieu rural que l'on souhaite tester.

2.2.1. Les dépenses des départements

- Pour les communes rurales :

Tableau 4 : Composition des dépenses des départements étudiés en faveur du milieu rural pour l'année 2000 (communes rurales, en %)

Code	Domaine d'intervention	Ardèche	Aveyron	Côtes-d'Armor	Indre	Saône-et-Loire
pm	*Agriculture, forêt, IAA, ens.agri*	2,3	4,2	7,3	2,6	6,3
3.1	Industrie-artisanat	1	3,3	2.6	1,2	0,3
3.2	Tourisme rural	3	2,8	1,3	1,2	1,5
3.3	Commerce, services privés	ε	-	0,1	-	0,2
3.4	Equipements, services publics	69,3	57,9	50,1	65,1	62,2
3.5	Urbanisme et logement	1	0,4	0,4	0,8	1,4
3.6	Environnement	-	ε	0,4	0,3	1,7
3.7	Sanitaire, social, culturel	23,4	31,4	36,5	28,5	25,6
3.8	Emploi	-	-	1,3	0,3	0,7
3.9	Autres	ε	-	-	-	0,1
	Total	100	100	100	100	100

- Pour l'espace à dominante rurale :

Tableau 5 : Composition des dépenses des départements étudiés en faveur du milieu rural pour l'année 2000 (espace à dominante rurale, en %)

Code	Domaine d'intervention	Ardèche	Aveyron	Côtes-d'Armor	Indre	Saône-et-Loire
p.m	*Agriculture, forêt, IAA, ens. agri*	3	4,6	8,1	2,7	8,1
3.1	Industrie-artisanat	1,1	3,3	2,5	1,3	0,4
3.2	Tourisme rural	3,5	2,8	2,3	1,5	1,9
3.3	Commerce, services privés	ε	-	0,1	-	0,3
3.4	Equipements, services publics	69,3	57,5	49,3	59,1	58
3.5	Urbanisme et logement	1,2	0,4	0,3	0,9	1,5
3.6	Environnement	ε	0,1	0,4	0,5	2
3.7	Sanitaire, social, culturel	21,8	31,3	35,7	33,6	27,1
3.8	Emploi	-	-	1,3	0,4	0,7
3.9	Autres	0,1	-	-	-	ε
	Total	100	100	100	100	100

Les interventions des départements sont majoritairement consacrées à 2 postes :

- les équipements publics (rubrique 3.4.), qu'il s'agisse de leurs compétences légales obligatoires (voirie, collèges, transports routiers de personnes, transports scolaires), ou d'initiatives propres de subvention aux communes ou à leurs groupements ;

- les secteurs de l'action sociale (également une compétence légale obligatoire), sanitaire et culturelle (rubrique 3.7.), sans que l'intervention en milieu rural y ait une spécificité.

La rubrique 3.4. regroupe des interventions pondérées par la surface, tandis que celles de la rubrique 3.7. sont pondérées par la population : cela explique que la part des secondes soit plus importante selon la définition de l'espace à dominante rurale dans le département de l'Indre où la superficie de cet espace est plus importante que celle des communes rurales.

L'agriculture et la forêt représentent quant à elles une part très différente selon les départements, les compétences légales concernant le laboratoire départemental et l'aménagement foncier étant complétées dans certains départements (Saône-et-Loire, Côtes-d'Armor) par des initiatives sur les structures ou les filières agricoles.

D'autres interventions débordant les compétences légales apparaissent aussi en direction des entreprises de l'industrie ou de l'artisanat (compétence légale de la région mais à laquelle le département peut s'associer) et des opérateurs touristiques, ou dans les domaines de l'environnement et du logement.

2.2.2. Les dépenses des régions

- Pour les communes rurales :

Tableau 6 : Composition des dépenses des régions étudiées en faveur du milieu rural pour l'année 2000 (communes rurales, en %)

Code	Domaine d'intervention	Rhône-Alpes	Midi-Pyrénées	Bretagne	Centre	Bourgogne
pm	*Agriculture, forêt, IAA, ens.agri*	20,7	28,4	13	14,3	34,1
3.1	Industrie-artisanat	6,5	3,3	11,8	4,1	7,6
3.2	Tourisme rural	2,3	3,1	3,2	1,8	-
3.3	Commerce, services privés	0,2	0,2	-	-	-
3.4	Equipements, services publics	58,4	54,9	55,2	68,3	45,4
3.5	Urbanisme et logement	1	1,8	0,5	2,8	2
3.6	Environnement	2,8	1,9	0,9	1,8	4,5
3.7	Sanitaire, social, culturel	3,3	4,4	5,5	4,1	6,4
3.8	Emploi	-	-	ε	1	-
3.9	Autres	4,8	2	9,9	1,8	-
	Total	100	100	100	100	100

- Pour l'espace à dominante rurale :

Tableau 7 : Composition des dépenses des régions étudiées en faveur du milieu rural pour l'année 2000 (espace à dominante rurale, en %)

Code	Rubrique	Rhône-Alpes	Midi-Pyrénées	Bretagne	Centre	Bourgogne
p.m	*Agriculture, forêt, IAA,ens.agri*	28,1	29,9	15,7	17,9	40,3
3.1	Industrie-artisanat	5,5	3.3	11,3	4,1	6,9
3.2	Tourisme rural	3	3.6	4,7	2,3	-
3.3	Commerce, services privés	0,2	0,2	-	-	-
3.4	Equipements, services publics	50,6	52,9	52,4	64,4	40,3
3.5	Urbanisme et logement	0,8	1,8	0,5	2,8	1,8
3.6	Environnement	2,5	1,8	1	2	4,8
3.7	Sanitaire, social, culturel	2,8	2,1	5,2	4	5,9
3.8	Emploi	-	-	ε	1,5	-
3.9	Autres	6,5	2,1	9,2	1,5	-
	Total	100	100	100	100	100

Comme pour les départements, l'intervention des régions sur les équipements et services publics représente environ la moitié des dépenses : elle est constituée essentiellement de la charge des lycées et de la formation (compétences légales obligatoires) et de l'enseignement supérieur (facultatif). Pour certaines régions s'ajoute une intervention sur les services essentiels à la population (réseaux, voirie, déchets).

Les financements destinés à l'agriculture (facultatifs sauf pour l'enseignement agricole) sont d'importance très variable : ils portent sur les filières, parfois à travers des procédures spécifiques (PIDA en Rhône-Alpes), mais parfois aussi sur les structures (aides à l'installation)[12].

L'intervention sur les entreprises (compétence légale mais non obligatoire) mobilise des moyens limités variables selon les régions –ils sont particulièrement importants en Bretagne. Dans les domaines culturel (compétence légale), touristique et environnemental (compétence légale pour les PNR), des montants variables sont mobilisés.

Des interventions territorialisées, d'appellation diverse (contrats globaux, contrats ruraux, contrats de pays), apparaissent sous forme de contrats de la région avec des ensembles territoriaux, ceci dans toutes les régions analysées, sauf la Bourgogne où on sait pourtant qu'il en existe : cela manifeste les limites de la méthode, qui n'a pas permis de les isoler dans les documents analysés pour cette région.

La politique des régions apparaît ainsi moins prédéterminée que celle des départements. Leurs interventions se révèlent plus diversifiées, non pas tant dans la répartition de leurs moyens financiers, que dans leur mode d'intervention : en témoignent leurs politiques territoriales qui ont anticipé sur la politique nationale des Pays.

[12] On se reportera sur ce point au tableau 12 du rapport sur les concours des collectivités à l'agriculture et à la forêt.

2. 3. Les dépenses rurales rapportées au nombre d'habitants

Il est possible de rapporter le montant total des contributions au milieu rural des deux types de collectivité à l'effectif de population enregistré dans le milieu rural au dernier recensement, ceci dans les deux définitions statistiques du milieu rural utilisées au cours de cette démarche expérimentale. La méthode est critiquable dans la mesure où une partie de cette contribution est déjà calculée selon un ratio de population, mais le rural identifié seul est trop faible pour donner un chiffre significatif.

2.3.1.Les départements

- Pour les communes rurales :
-

Département	Ardèche	Aveyron	Côtes-d'Armor	Indre	Saône-et-Loire
€ / habitant rural	589 €	654 €	458 €	663 €	455 €

- Pour l'espace à dominante rurale :

Département	Ardèche	Aveyron	Côtes-d'Armor	Indre	Saône-et-Loire
€/habitant rural	627 €	637 €	469 €	480 €	431 €

Les montants sont assez homogènes selon les départements : ceux qui ont la plus forte proportion de communes rurales consacrent des moyens plus importants que ceux qui sont plus urbanisés. Dans la seconde définition, l'Indre, seul département dont l'espace à dominante rurale est plus peuplé que celui de ses communes rurales, a de ce fait un montant par habitant beaucoup plus faible que dans la première définition.

2.3.2. Les régions

- Pour les communes rurales :

Région	Rhône-Alpes	Midi-Pyrénées	Bretagne	Centre	Bourgogne
€/ habitant rural	185.1 €	168,7 €	173,2 €	174, 4 €	92,7 €

- Pour l'espace à dominante rurale :

Région	Rhône-Alpes	Midi-Pyrénées	Bretagne	Centre	Bourgogne
€/ habitant rural	246,6 €	176, €	156,6 €	173,1 €	101,4 €

Il apparaît que les régions à fort potentiel économique, grâce aux ressources que ce potentiel génère, disposent de moyens plus importants pour mener une politique en faveur du milieu rural. En outre, dans la seconde définition, la forte polarisation urbaine existant en région Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées met hors de l'espace à dominante rurale une population importante, et celle qui y reste paraît bénéficier de ce fait de contributions élevées par habitant par rapport à celles d'autres régions moins polarisées.

2. 4. La part des dépenses rurales dans les dépenses réelles totales des collectivités

Il est intéressant de connaître la part des dépenses en faveur du rural dans les dépenses réelles totales des collectivités. On se gardera toutefois d'imputer au milieu urbain le solde des dépenses des collectivités : les dépenses totales sont en effet des dépenses *brutes*, que l'on

compare, faute de pouvoir les apparier, aux dépenses *nettes* en direction du milieu rural; elles incluent des dépenses de structure (bâtiments, personnel, service de la dette) et des interventions sans rapport avec le territoire (communication, coopération internationale…etc).

2.4.1. Les départements

- Pour les communes rurales :

Département	Ardèche	Aveyron	Côtes-d'Armor	Indre	Saône-et-Loire
Part des dépenses réelles	42,2 %	45,5 %	36,7 %	45,5 %	34 %

- Pour l'espace à dominante rurale

Département	Ardèche	Aveyron	Côtes-d'Armor	Indre	Saône-et-Loire
Part dépenses réelles	31,7 %	41,5 %	33 %	43,7 %	26,5 %

La part des dépenses en direction du milieu rural est considérable, du fait notamment des compétences légales des départements. La composante politique est souvent invoquée à ce propos : le mode de scrutin à l'assemblée départementale (1élu par canton), qui sur-représente la population rurale du fait de la différence de population des cantons urbains et ruraux, est souvent considéré comme un facteur influençant le montant de ces dépenses. Cette analyse est à relativiser : la part des dépenses rurales reste partout inférieure à la part de population rurale des départements.

2.4.2. Les régions

- Pour les communes rurales :

Région	Rhône-Alpes	Midi-Pyrénées	Bretagne	Centre	Bourgogne
Part des dépenses réelles	19,9 %	32,1 %	32,6 %	26,6 %	21,2 %

- Pour l'espace à dominante rurale :

Région	Rhône-Alpes	Midi-Pyrénées	Bretagne	Centre	Bourgogne
Part des dépenses réelles	14,6 %	30,4 %	27,2 %	21,4 %	17,8 %

La part du milieu rural est plus faible dans les dépenses des régions, dont les interventions sont plus diversifiées, faut-il y voir, là aussi une influence politique, le scrutin de liste départemental pouvant être considéré moins favorable au milieu rural que celui des départements ? Les régions Midi-Pyrénées et Bretagne se distinguent par l'importance de leur politique rurale, reflet de la composition de leur territoire. La faible valeur relative constatée en région Rhône-Alpes ne doit pas masquer l'importance, en valeur absolue, des moyens consacrés par cette région au rural (cf. ci-dessus 2.3.2.). Il est probable que ces interventions ont un effet redistributif entre les territoires des départements qui composent la région, mais l'information disponible ne permet pas de le vérifier.

CONCLUSION

La présente étude constitue une tentative méthodologique pour isoler les dépenses nettes des départements et régions destinées au milieu rural, et ainsi mieux connaître les données de leurs politiques. L'exercice a permis de montrer l'intérêt d'une démarche d'investigation comptable mais aussi ses limites : il faut exposer l'un et les autres avant d'envisager l'éventualité de sa généralisation.

L'intérêt a été d'abord de concevoir un cadre de dépouillement permettant de caractériser les domaines d'intervention de ces collectivités, pour un début d'analyse des politiques en faveur du développement rural. Ce cadre permet d'envisager une possibilité d'analyse comparée des politiques concernées, entre les différents niveaux de collectivité et entre collectivités d'un même niveau. A terme, une couverture nationale permettrait à chaque collectivité de référer sa politique à une moyenne nationale, et à celles de collectivités ayant un milieu rural à problématique semblable. Elle permettrait en outre, par agrégation, de connaître, comme pour l'agriculture, la contribution totale de ces collectivités aux politiques rurales et sa composition, et d'apprécier ainsi leur complémentarité avec les politiques nationales et européennes en direction du milieu rural. Une périodicité de l'analyse permettrait en outre de suivre dans le temps les évolutions dans la répartition des moyens et les modalités d'intervention. Dans l'hypothèse de la poursuite de la décentralisation, cette information serait précieuse pour éclairer la réflexion sur de nouveaux domaines de compétence possibles pour les régions et départements.

Mais l'exercice a montré aussi ses limites d'une approche par les dépenses effectives des collectivités. Le problème majeur tient à l'impossibilité d'attribuer formellement au milieu rural les dépenses qui concernent les populations et les activités qui y sont implantées, dès lors que les mesures en question ne mentionnent pas la localisation des bénéficiaires – l'information n'étant en tous cas pas disponible au niveau des comptes administratifs. Pour le dépasser, nous avons été amenés à les calculer en fonction de ratios de population ou de surface, eux-mêmes contingents à la définition d'un espace rural dont les bornes sont évolutives et ne font pas l'objet d'un consensus. En outre, les informations utilisées pour le calcul de ces ratios sont datées : la population, qui a servi de critère majeur de ventilation, n'est connue finement qu'au moment du recensement, il en est de même de la capacité d'hébergement issue de l'inventaire communal. Plus fondamentalement, la méthode de ventilation recèle d'inévitables distorsions, dans la mesure où l'on est contraint d'additionner des dépenses concernant tout le territoire avec des dépenses n'en concernant qu'une partie, des dépenses résultant d'un choix politique (le rural identifié) à des dépenses relevant des caractéristiques du territoire (rural calculé).

Il avait été envisagé, lors du lancement de l'étude, d'en généraliser la méthode à l'ensemble des départements ou régions pour calculer chaque année leur contribution aux politiques nationales et européennes touchant le milieu rural. Outre le temps (et donc le coût) nécessaire à l'obtention et au dépouillement des comptes administratifs, avec le consentement et la mobilisation des services des collectivités que cela requiert, il faut tenir compte du coût de la saisie, du traitement et de l'interprétation de l'information de 120 collectivités locales, l'ensemble pouvant être évalué par an à un minimum d'une année d'ingénieur d'étude avec son environnement.

On doit alors se demander si l'imperfection de la méthode, justifie un effort aussi important : il suffirait peut-être de le mener une fois par période de contrat de plan, dans les années précédant la négociation des nouveaux contrats Etat-Régions et des politiques structurelles européennes, pour donner un éclairage à la négociation des politiques rurales. Pour en tirer des renseignements significatifs, il faudrait obtenir une homogénéisation des nomenclatures du compte administratif et du niveau de décontraction des données par les collectivités, tout en sachant que la nomenclature budgétaire, conçue à d'autres fins, restera toujours une source inadaptée à l'appréciation des politiques. De plus, l'appréciation de ces politiques sur un mode quantitatif à travers les seules sources financières apparaît insuffisante, si elle n'est pas complétée par une analyse de la finalité, du mode d'intervention et du contenu des mesures mobilisant ces moyens financiers.

Si l'on se situe au niveau de l'évolution générale des politiques publiques, le concept de milieu fragile, au titre duquel le «rural» est objet de sollicitudes particulières en raison de ses fragilités structurelles, cède la place aux approches « territoriales», plus positives. Elles visent en effet à identifier et mettre en valeur les ressources propres des différents périmètres qui composent le département ou la région, lesquels combinent des zones rurales et urbaines dans des ensembles complémentaires et solidaires du point de vue des perspectives de développement. Cela n'exonère pas les conseils régionaux et généraux de politiques spécifiques en faveur de leurs différents sous-ensembles territoriaux, mais les orientent sur la prise en compte de contextes locaux différenciés, moins par l'opposition ville-campagne que par la distribution spatiale des dotations en facteurs de développement. La dimension redistributive, dans cette logique d'action, vise à rééquilibrer les disparités locales qui se manifestent à la fois en termes de différences de potentiel de développement et d'inégalités sociales.

ANNEXES

(1) BIBLIOGRAPHIE

- Commissariat Général du Plan, DATAR, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (DERF), 2001 : Inventaire et classification des politiques régionales et départementales de développement rural, UMR INRA-ENESAD, CEMAGREF Clermont-Ferrand.

- DATAR, Ministère de l'Agriculture (DERF), 2000 : Inventaire des politiques nationales et européennes intervenant sur le milieu rural , ENSAR.

- Economie et Humanisme, 2002 : Dossier : Demain quel monde rural ? n°362, Octobre.

- Perrier-Cornet P. (dir.), 2002 : Repenser les campagnes, éditions de l'Aube.

- Schmitt B., Perrier-Cornet P., 1998 : Les campagnes et leurs ville, INSEE-INRA, Collection Contours et caractères.

- UMR INRA-ENESAD, 2002 : Actualisation du zonage en aires urbaines et de son complément rural, rapport au Commissariat Général du Plan

- Lebecq, B., 2000 : Approcher les collectivités territoriales : mode d'emploi, Editions d'organisation.

(2) *LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES*

AEP : adduction d'eau potable
ATRAC : Action transmission-reprise de l'artisanat et du commerce
BECPA : Bureau d'étude des concours publics à l'agriculture
CEMAGREF : Centre d'étude du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts
CERI-FNSP : Centre des études et des recherches internationales, Fondation nationale de science politique
CGP : Commissariat général du plan
CGGREF : Conseil général du génie rural, des eaux et forêts
COPERCI : Comité permanent de coordination des inspections
CPER : Contrat de plan Etat Région
DAF : Direction des Affaires Financières
DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DEPSE : Direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi
DERF : Direction de l'espace rural et de la forêt
DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DGAL : Direction générale de l'alimentation
DGCL : Direction générale des collectivités locales
DGER : Direction générale de l'enseignement et de la recherche
DPEI : Direction des politiques économiques et internationales
DRAF : Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
FSE : Fonds social européen
IAA : Industries agro-alimentaires
IC : Inventaire communal
IFEN : Institut français de l'environnement
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
MAAPAR : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation de la pêche et des affaires rurales
ONF : Office national des forêts
OTSI : Office du tourisme et syndicat d'initiatives
PIDA : Programme intégré de développement agricole
PNR : Parc naturel régional
PDRN : Plan de développement rural national
PME : Petite et moyenne entreprise
PRCE : Prime régionale à la création d'entreprise
RGP : Recensement général de la population
RMI : Revenu minimum d'insertion
SATESE : Service d'appui au traitement des eaux en stations d'épuration
SCEES : Service central des enquêtes et des études statistiques
SDC : sans double compte
SDEPE : Sous-direction de l'évaluation, de la prospective et des études
SDFA : Sous-direction du financement de l'agriculture

(3) COMITE DE PILOTAGE DE L'ETUDE

Président : Bruno Vindel, sous-directeur de la SDEPE
Rapporteur : Christian Garcia du bureau du BECPA

Participants :

- Unité mixte de recherche INRA-ENESAD : Marielle Berriet-Solliec et Francis Aubert, responsables scientifiques de l'étude, Jean-Paul Daubard, consultant, Thérèse Volay, ingénieur d'études
- Associations des régions de France : Bruno Sablière
- Assemblée des départements de France : Claude Halbecq
- Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales :
  - DAF,
    - SDEPE : Bruno Vindel
    - SDFA
    - SCEES : Maurice Desriers, Sylvain Moreau
    - BECPA, Christian Garcia, Lucien Pollina
  - DPEI : Florence Ducos-Fonfréde
  - DERF : Bernard Duvoux
  - DEPSE : Michèle Dormoy
  - DGER : Olivier Barcos
  - DGAL
  - COPERCI : Bernard Bourget, Maurice Cesrac
  - Groupement des DDAF : Philippe Quévremont
  - Groupement des DRAF : Vincent Frey, Alain Le Jan,
  - CGCREF : Jean-Pierre Gérondeau, Louis Julien Sourd
- Ministère de l'intérieur, DGCL: Michel Cattin, Florence Mourareau
- Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, IFEN : Bernard Poupat
- Ministère de l'économie des finances et de l'industrie : Sophie marguerite, Olivier Panis, Alain Privez
- Commissariat général au plan : Marc Guérin
- CERI/FNSP : Hélène Delorme

(4) AIDES NON-AGRICOLES AU MILIEU RURAL : REFERENCE A LA NOMENCLATURE BUDGETAIRE M 51

3.1	Développement des Activités industrielles et artisanales	Mesure PDRN	Chapitres concernés par les concours « directs »	Chapitres concernés par les concours « affectés »
311	Aides aux entreprises pour l'investissement matériel			914
312	Aides aux entreprises pour les investissements immatériels			914
313	Encouragement aux actions collectives (Clubs d'entreprises et organisation de filière, aides immobilières pour les zones d'activités et les bâtiments industriels, …)		964	914
3.2	**Développement du tourisme rural**	s		
321	Aides à l'hébergement (gîtes ruraux, camping, hôtellerie rurale, villages de vacances,…)		912, 914	914
322	Valorisation du patrimoine, équipement et activités touristiques		900, 903, 909, 912, 914, 945, 961	910, 912, 914
323	Organisation des acteurs du tourisme, promotion		961	914, 961
3. 3	**Soutien aux commerces et aux services privés**			
331	Aides directes aux entreprises (y compris au sein d'une procédure collective ATRAC, OPARCA, …)		912, 914	
332	Actions collectives (Unions commerciales, ORAC, OPARCA,…)		964	
3.4	**Equipements et services publics**			
341	Services essentiels pour la population rurale (adduction d'eau, assainissement, électrification, voirie, communications, gestion des déchets,)	t, n	912	901, 912, 936, 942
342	Scolarité (primaire, secondaire sauf agricole) et formation		912	903, 912, 914, 943, 968
343	Autres		912, 914, 961	900, 912, 968
3.5	**Urbanisme et logement**	o, s, t		
351	Création ou amélioration de logements		914, 964	912, 914, 964
352	Rénovation et amélioration des villages (Amélioration du cadre de vie, urbanisme, protection du patrimoine bâti)		910, 912, 914	912, 914
3.6	**Préservation de l'environnement, des paysages et du patrimoine**			
361	Protection des ressources en eau, aménagement des cours et plans d'eau	q, t	909, 912, 913, 914, 962	913, 961, 968
362	Protection et gestion des espaces naturels (création et gestion de zones protégées, réserves)		903, 912, 961	
363	Autres actions environnementales		914, 945, 962	945, 962
3.7	**Action sociale, sanitaire et culturelle**			
371	Action sociale (y compris l'aide à l'insertion sociale		961, 964	954, 955, 959, 964
372	Action sanitaire			904, 912, 914, 952, 953, 956
373	Action culturelle et sportive (bibliothèques, écoles de musiques, équipements sportifs, manifestations)		914, 945,	903, 912, 945
38	Actions en faveur de l'emploi			909, 961/4, 964
391	Programmes territoriaux		907, 962	, 907, 911, 961, 963
392	Autres actions non ventilables			900, 961

(5) *CONTRIBUTION NETTE DES COLLECTIVITES ETUDIEES AU MILIEU RURAL- ANNEE 2 000- EN €*

	Aides agricoles	**Aides rurales directes**	**Aides rurales calculées** : *communes rurales*	**Aides rurales calculées** *espace à dominante rurale*	**Total aides rurales** *communes rurales*	**Total aides rurales** *espace à dominante rurale*
Départements :						
Ardèche	1 832 115	1 913 295	76 817 676	56 672 118	80 563 087	60 417 529
Aveyron	3 873 378	732 072	86 921 315	78 904 445	91 526 765	83 509 895
Côtes-d'Armor	8 390 143	5 317 474	100 826 413	89 391 253	114 534 027	103 098 870
Indre	1 527 801	2 327 248	55 184 098	52 821 611	59 039 147	56 676 660
Saône-et-Loire	6 352 336	6 474 923	88 244 973	66 100 350	101 072 232	78 927 609
Régions :						
Rhône-Alpes	51 055 869	11 960 759	184 173 408	118 598 458	247 190 036	181 615 086
Midi-Pyrénées	43 237 388	5 556 733	104 106 894	96 106 582	152 901 015	144 900 703
Bretagne	23 535 724	4 202 928	151 256 324	122 028 279	178 994 976	149 766 931
Centre	20 866 143	1 598 799	122 639 072	94 362 169	145 104 014	116 827 111
Bourgogne	22 002 550	269 004	41 387 898	31 432 574	63 659 452	53 462 028

RÉSUMÉ

La présente étude constitue le complément de l'étude des concours publics des collectivités locales à l'agriculture et à la forêt. Il s'agit d'une tentative pour apprécier les concours de ces collectivités au milieu rural, tentative menée pour l'année 2 000 sur 5 départements et 5 régions de France métropolitaine.

Une première partie est consacrée à l'élaboration d'une méthode : celle-ci consiste à proposer une nomenclature pour classer les dépenses, reprenant les champs habituels de l'intervention publique dans les programmes de développement ; ensuite à extraire du compte administratif de la collectivité les dépenses nettes notoirement rurales, puis d'affecter les autres dépenses territoriales d'intervention d'un coefficient représentatif de l'importance du milieu rural, enfin d'ajouter les dépenses en faveur de l'agriculture et de la forêt pour approcher l'ensemble des concours au milieu rural. Or le choix du coefficient apparaît déterminant dans le résultat, il a donc été modulé selon les postes : pour certains a été retenue la part de population, pour d'autres la part de la surface ou celle de la capacité d'accueil touristique. Mais il a fallu aussi s'entendre sur la définition du milieu rural adoptée pour calculer ce coefficient ; deux définitions sont présentées : les communes classées rurales, l'espace à dominante rurale. L'écart est tel que les résultats sont donnés selon les deux définitions.

Ces résultats sont présentés selon plusieurs optiques : ventilation par type de dépenses qui fait apparaître la part massive des dépenses calculées dans le total et la variabilité des dépenses agricoles selon les collectivités ; composition des dépenses, qui fait apparaître l'importance des dépenses d'équipement et d'action sociale pour les départements, celle des équipements de la formation et de l'agriculture pour les régions ; enfin montant par habitant du milieu rural, et part des dépenses rurales dans les dépenses totales de la collectivité.

La conclusion s'interroge sur l'avenir de politiques rurales spécifiques, devant l'émergence de démarches territoriales mariant urbain et rural. Elle discute l'intérêt de généraliser une méthode encore très fruste et de réaliser annuellement un tel inventaire sur l'ensemble des régions et départements. Il est plutôt conseillé de ne le faire qu'en début de chaque période de programmation, et de l'assortir d'un volet plus qualitatif analysant les modes d'intervention des collectivités pour le développement de leur territoire.