

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1978.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1979, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME II

AMENAGEMENT RURAL

Par M. Jules ROUJON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Robert Laucourmet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Fernand Chatelain, André Barroux, secrétaires ; Octave Bajoux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, René Debesson, Hector Dubois, Raymond Dumont, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labondé, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmantier, Bernard Pellarin, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice Prévoteau, François Prigent, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Trajan, René Travert, Raoul Vadepiéd, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 560 et annexes, 570 (annexes 2, 3 et 4), 571 (tome II), 575 (tomes I et II) et in-8° 79.

Sénat : 73 et 74 (tome III, annexe 2) (1978-1979).

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	5
La dévitalisation des régions rurales	5
A. — Ses causes	5
B. — Ses manifestations	7
PREMIERE PARTIE. — Les composantes de la politique d'aménagement de l'espace rural :	
A. — Les caractéristiques du développement rural.....	9
1. Une action globale.....	9
2. Une action coordonnée et décentralisée.....	11
B. — Les politiques d'aménagement de l'espace rural.....	13
1. L'adaptation des politiques sectorielles.....	13
2. La politique de maintien et d'adaptation des services collectifs	17
3. Les politiques globales et coordonnées.....	19
DEUXIEME PARTIE. — La contribution du Ministère de l'Agriculture à la mise en œuvre de la politique d'aménagement et d'équipement du milieu rural :	
I. — La politique des zones de montagne et des zones défavorisées... ..	27
II. — L'action en faveur de la modernisation des structures des exploitations agricoles.....	31
III. — Les actions d'équipement rural.....	33
A. — Les équipements publics ruraux.....	33
B. — Les actions coordonnées d'aménagement.....	33
1. Les sociétés d'aménagement régional.....	39
2. Les plans d'aménagement rural.....	44
TROISIEME PARTIE. — La nécessité d'une coordination des mesures engagées par les pouvoirs publics en faveur de l'aménagement de l'espace rural :	
I. — L'intérêt d'un cadre législatif cohérent.....	47
II. — Le renforcement de la coordination interministérielle.....	48
III. — La simplification des circuits de financement.....	51
Conclusion	53
Examen en commission	55
ANNEXES :	
1. Tableau des dotations budgétaires attribuées en faveur des actions d'aménagement et d'équipement rural.....	59
2. Evolution des crédits et du montant total des travaux réalisés en matière de services publics ruraux.....	61
3. Etat d'exécution du programme d'action prioritaire n° 23 du VII ^e Plan « valoriser les zones rurales ».....	63
4. Les plans d'aménagement rural.....	65
5. Montant des aides attribuées à des organismes professionnels et privés contribuant à l'aménagement rural.....	75

Mesdames, Messieurs,

En présentant au Sénat l'avis de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur les crédits du budget du Ministère de l'Agriculture consacrés à l'aménagement rural, votre rapporteur ne peut manquer d'être traversé par un scrupule ou une incertitude.

Convient-il, en effet, d'évoquer ce volet de la politique d'aménagement du territoire dans le cadre de la seule étude des quelques dotations budgétaires qu'un département ministériel à vocation sectorielle consacre à une action à caractère interministériel ?

Ne serait-il pas préférable d'aborder l'aménagement de l'espace rural dans une perspective globale qui permette de retracer l'effort d'ensemble consenti par l'Etat et les collectivités locales au développement économique et à l'équipement des campagnes ?

En s'attachant à retracer les différentes composantes de la politique d'aménagement du milieu rural, puis en montrant la nécessité de la confirmation du rôle du Ministère de l'Agriculture dans leur conception et leur mise en œuvre, votre rapporteur espère avoir adapté sa démarche aux caractéristiques de cette politique.

INTRODUCTION

Stabiliser la population rurale de la France : un objectif essentiel.

En empruntant le titre de son propos introductif à une citation du Président de la République (1), votre rapporteur tient à donner acte de la volonté politique, exprimée au plus haut niveau des pouvoirs publics, d'intensifier l'action de revitalisation du milieu rural.

Mais avant d'envisager les justifications d'ordre économique qui motivent un tel engagement, il importe de préciser les manifestations et les causes du déclin des zones rurales.

LA DÉVITALISATION DES RÉGIONS RURALES

A. — *Ses causes.*

Au 1^{er} janvier 1976, la population rurale de la France était d'environ 20 millions et demi d'habitants sur un total de 53 700 000 habitants. Ainsi, la population des campagnes qui représentait avant la Première Guerre mondiale plus de 70 % des Français est devenue minoritaire en trois quarts de siècle.

Cette évolution tient à la conjonction de plusieurs séries de facteurs :

— elle est liée en premier lieu à la diminution de la population active agricole consécutive à l'évolution des techniques et des conditions économiques de ce secteur d'activités. Il importe à cet égard de souligner que l'exode des actifs agricoles s'est régulièrement amplifié au cours des vingt-cinq dernières années : le taux annuel de régression qui était de 3,5 % dans la période 1954-1962 est passé à 5,7 % entre 1968 et 1975. L'analyse des résultats du dernier recensement a confirmé que le renouvellement de la population active n'était plus assuré dans des conditions suffisantes, même en tenant compte de la nécessaire évolution des structures de production. Le rythme de diminution de la population active agricole paraît s'être ralenti dans les années récentes (— 1,1 % en 1977) ; toutefois, le nombre restreint des installations de jeunes exploitants entraîne un vieillissement alarmant de l'agriculture ;

(1) Discours prononcé, à Vassy, le 16 décembre 1977.

— la deuxième cause de la dévitalisation des zones rurales tient aux caractéristiques qui ont marqué le développement économique des trente dernières années. Fondée sur une industrialisation et une croissance du secteur tertiaire concentrées dans les grandes zones de peuplement urbain, l'expansion a peu touché les campagnes. Le faible nombre de création d'emplois industriels ou commerciaux dans les zones rurales n'a pas suffi à absorber la main-d'œuvre libérée par l'agriculture et n'a pas permis de fixer dans leur milieu d'origine les jeunes à la recherche d'une activité professionnelle.

Les conséquences de la crise économique sur certains secteurs industriels comme le textile risquent d'aggraver le problème de l'emploi dans des régions rurales peu aptes à accueillir des activités de substitution.

L'implantation « des usines à la campagne » paraît d'autant plus difficile à atteindre dans la période actuelle que l'industrie n'est plus un secteur créateur d'emplois (disparition de 200 000 emplois industriels en deux ans, de 1975 à 1977). Le développement du secteur tertiaire, qui supporte des contraintes d'implantation parfois plus fortes que l'industrie, ne profitera guère aux zones à faible densité de peuplement.

— à ces deux facteurs d'ordre économique, il importe d'ajouter des explications d'ordre institutionnel.

La centralisation administrative, aussi bien au niveau national que dans les régions, a contribué à concentrer les pouvoirs de décision politique et économique dans les métropoles urbaines. La mission de péréquation des ressources exercées par l'Etat au travers des dépenses publiques et des subventions a souvent joué en faveur de la croissance démographique des collectivités qui exprimaient les plus gros besoins d'équipement, c'est-à-dire les grandes villes. Le mythe de l'expansion démographique, trop souvent présenté comme un critère de bonne gestion municipale, a engendré la production de documents d'urbanisme (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme : SDAU), dont la réalisation des objectifs impliquait une aggravation de l'exode des zones rurales environnantes. Le morcellement communal des campagnes et les difficultés de la coopération intercommunale ont empêché les collectivités locales rurales de mettre en œuvre des stratégies de développement ou de disposer de moyens suffisants pour en assurer la réalisation.

Ainsi, sous l'effet conjugué des conséquences de l'évolution des structures économiques et de l'intervention des données institutionnelles, l'espace rural s'est-il trouvé écarté du bénéfice de la croissance, puis soumis aux effets de la crise qui contribuent à accroître les déséquilibres.

B. — *Ses manifestations.*

La dévitalisation du milieu rural présente des caractéristiques communes à l'ensemble des zones qu'elle affecte et comporte des variantes régionales :

1° La caractéristique commune à l'ensemble des zones rurales déprimées tient dans un double déséquilibre : déséquilibre démographique, tout d'abord, qui se manifeste par la faible densité de la population et par son vieillissement ; déséquilibre économique, en second lieu, marqué par la prépondérance, voire l'exclusivité de l'activité agricole et le déclin des productions ou services qui lui étaient traditionnellement liés.

Ces structures démographique et économique déséquilibrées engendrent une dépendance des pays ruraux vis-à-vis des zones urbanisées : dépendance en termes d'emploi dans la mesure où la population active non agricole est conduite à rechercher une activité professionnelle hors de son milieu d'origine, dépendance financière au plan individuel des bénéficiaires de transferts sociaux comme à celui des collectivités locales contraintes à l'endettement, dépendance vis-à-vis des services collectifs puisque ceux-ci ont été supprimés ou regroupés dans quelques bourgs-centres.

— La dévitalisation de la France rurale prend cependant des formes variées selon les régions qu'elle affecte. Il est possible de distinguer deux types de situations :

— celui des régions rurales à vocation agricole dominante où la mutation des structures s'est accomplie permettant une valorisation optimale des facteurs de production avec une population active restreinte. Il s'agit des régions céréalières de la couronne du bassin parisien où la prospérité de l'économie agricole pallie les conséquences de la désertification ;

— à l'opposé, certaines régions rurales doivent leur déclin à l'impossibilité rencontrée par l'agriculture, en raison de handicaps géographiques ou climatiques, d'accomplir les mutations exigées par l'entrée de l'agriculture dans une économie de marché de dimension européenne. Les zones de montagne et de plateaux rentrent dans cette catégorie de régions rurales dévitalisées. Le déclin démographique qu'elles ont enregistré et l'effondrement des bases de leur économie expliquent qu'elles aient été les destinataires privilégiés des politiques d'aménagement du territoire.

Il importe de souligner que la dévitalisation des zones rurales n'a pas frappé toutes les régions dans des conditions comparables.

A côté des deux situations extrêmes décrites ci-dessus, il convient de mentionner l'évolution favorable de certains pays ruraux :

— les campagnes situées dans la périphérie d'un centre de développement industriel et urbain ont connu une expansion démographique qu'a mis en évidence le dernier recensement. L'aménagement de l'espace rural dans ces secteurs est dominé par la nécessité pour les pouvoirs publics d'effectuer un arbitrage entre les nouveaux candidats à l'utilisation du sol (résidents, commerçants, industriels) et les agriculteurs dont le maintien est subordonné à une maîtrise foncière ;

— des zones à forte densité de peuplement, comme la Bretagne qui ont pu supporter les effets de l'exode rural avant que la mise en œuvre d'actions d'équipement et de développement économique (rénovation rurale) ne permette de stabiliser le mouvement démographique.

Ces régions qui ont entrepris la modernisation des structures agricoles et la diversification des activités économiques offrent l'exemple de l'efficacité des actions d'aménagement menées conjointement par l'Etat, les collectivités locales et les responsables économiques. L'analyse des mesures qui y ont été mises en œuvre permet de déduire les caractéristiques générales des politiques d'aménagement et de développement rural.

PREMIERE PARTIE

Les composantes de la politique d'aménagement de l'espace rural.

La réflexion menée autour des expériences d'aménagement notamment dans le cadre des plans d'aménagement rural et des contrats de pays permet d'énoncer une méthodologie du développement rural.

Fondamentalement, la politique d'aménagement des campagnes peut être définie comme une action globale et coordonnée mise en œuvre de manière décentralisée et concertée au niveau d'unités géographiques et économiques cohérentes.

A. — LES CARACTÉRISTIQUES DU DÉVELOPPEMENT RURAL

L'analyse des causes et des manifestations de la dévitalisation des campagnes conduit à préciser les caractéristiques des actions en faveur de l'aménagement et du développement de ces zones.

1. — Une action globale.

La stabilisation des populations rurales, des jeunes en particulier, suppose qu'elles puissent trouver dans leur pays d'origine des emplois, des logements et des services collectifs. Ces trois domaines rentrent donc nécessairement dans la définition de l'aménagement rural.

a) La politique en faveur de l'emploi se heurte, en milieu rural, à des contraintes qui tiennent à la faible densité de peuplement, à l'absence de grand marché de biens et services et à l'insuffisance des équipements collectifs.

Le ralentissement de l'activité industrielle évoqué ci-dessus conduit à réviser les projets de redéploiement industriel dans les zones rurales tels qu'ils avaient pu être formulés il y a quelques années (1).

La concentration des entreprises du secteur tertiaire sur les grands centres de décision, donc les métropoles urbaines, ne per-

(1) Rapport sur l'industrie en milieu rural présenté par M. Chavanes en 1975.

met guère de nourrir des illusions quant à leur contribution à la création d'emplois en milieu rural. Aussi la production agricole et les activités d'amont et d'aval qui lui sont liées doivent retenir toute l'attention des responsables du développement du milieu rural.

On ne saurait nier que la politique agricole fondée sur une diminution du nombre des exploitations a contribué au dépeuplement des campagnes. En contrepartie, il serait illusoire d'attendre d'une agriculture peu productive des effets d'entraînement sur l'économie des régions rurales.

Il s'agit donc de concilier la modernisation des structures de production agricole avec le maintien d'exploitations en nombre suffisant pour assurer une mise en valeur optimale de l'espace. L'action en faveur de l'installation des jeunes s'avère à cet égard déterminante. La rénovation de l'appareil de production et l'organisation économique des exploitants doit permettre de développer les industries de transformation des denrées agricoles. La promotion des industries agricoles et alimentaires peut favoriser dans de nombreuses régions la diversification des activités économiques.

b) L'action en faveur du logement.

La difficulté pour des jeunes ménages de trouver dans leur commune d'origine un logement locatif est à l'origine de bon nombre de migrations qui interviennent au moment du mariage.

L'inadaptation des mesures en faveur du logement social (législation HLM) aux zones d'habitat dispersé et la concentration des crédits publics sur les centres de peuplement urbain expliquent le retard pris dans la rénovation du patrimoine immobilier rural. Le développement de la capacité résidentielle des agglomérations rurales a souvent reposé sur l'action des collectivités locales (équipement de lotissements) entreprise au prix d'un effort financier considérable compte tenu du niveau des ressources locales.

Dans de nombreuses régions rurales, un accroissement notable du parc des logements pourrait être obtenu par la mise en œuvre de programmes de rénovation et de réhabilitation de l'habitat ancien.

c) Les services collectifs et les équipements publics.

La disparition des services collectifs constitue à la fois une conséquence et un facteur supplémentaire d'aggravation de l'exode rural.

Le souci de rentabilité qui a inspiré les décisions des administrations et des entreprises publiques a suscité la mise en application de programmes de regroupement ou de suppression exécutés sans qu'il soit tenu compte de leur influence sur les zones concernées.

Les mesures en faveur du maintien et de l'adaptation des services publics que l'on décrira dans la suite du rapport sont souvent intervenues trop tard pour éviter leur disparition.

La diminution de la clientèle explique la fermeture de nombreux commerces et le déclin de l'artisanat de service dans les campagnes touchées par l'exode. En ce domaine également, l'efficacité des mesures consenties en faveur du commerce et de l'artisanat rural est limitée par le faible nombre de ses bénéficiaires potentiels.

A l'inverse, il convient de souligner la continuité de l'effort poursuivi par les communes rurales avec l'aide financière et technique du Ministère de l'Agriculture en matière d'équipements collectifs, en particulier dans le domaine des adductions d'eau, de l'assainissement et de l'élimination des déchets. Le contraste et la contradiction entre la politique de concentration des services menée par les administrations de l'Etat et l'effort d'équipement conduit par les collectivités locales illustrent la nécessité de concevoir les actions d'aménagement dans le cadre de programmes coordonnés et décentralisés.

2. — *Une action coordonnée et décentralisée.*

La revitalisation des zones rurales, on l'a vu, implique la prise en compte de l'ensemble des secteurs d'activité économique et des équipements collectifs. Les mesures engagées au titre de ces différentes politiques doivent donc être coordonnées afin d'assurer leur cohérence vis-à-vis du projet global d'aménagement.

Cette coordination est indispensable au niveau central de l'Etat en sorte que les décisions des différentes administrations concourent effectivement à la définition d'une politique d'aménagement et de développement adaptée à la situation des régions rurales.

Elle s'avère en outre nécessaire au niveau local afin que l'ensemble des partenaires : élus locaux, services techniques administratifs, responsables économiques et sociaux collaborent à la définition et à la mise en œuvre d'un projet commun.

Le choix d'un niveau géographique convenable pour effectuer cette coordination est d'une importance décisive. Il importe en effet que les programmes d'aménagement soient établis à une

échelle qui concilie le respect des réalités géographiques (région naturelle) et des flux économiques (bassin d'emploi) avec l'existence de solidarités effectives entre les populations et entre les collectivités locales.

Deux niveaux d'étude et de programmation paraissent dès lors s'imposer :

— la grande région naturelle (massif de montagne, bassin, littoral) pour la conception de schémas globaux d'aménagement et d'équipement ;

— la petite région ou « pays » pour l'élaboration et l'application de programmes opérationnels de développement économique et d'animation.

Les politiques d'aménagement mises au point au cours des dernières années ont, dans l'ensemble, retenu ces deux niveaux d'intervention.

La décentralisation des actions d'aménagement constitue une nécessité technique et un devoir politique.

La diversité des formes de dévitalisation, la nécessité d'adapter les actions d'aménagement aux caractéristiques locales impliquent la prise en compte de la diversité des situations. Or nul mieux que les élus locaux n'est en mesure d'exprimer les besoins des populations rurales et d'orienter les opérations de développement et d'équipement vers les secteurs les plus prioritaires. Il importe évidemment que des moyens d'assistance technique et de conseil permettent aux élus d'assurer dans des conditions efficaces leur mission d'orientation et d'arbitrage. Comme l'a souligné le Président de la République « La politique de l'aménagement du territoire devra donc être de plus en plus laissée à l'initiative locale. »

Cet objectif inspirera du reste le projet de réforme des collectivités locales en cours de préparation. La globalisation progressive des concours financiers accordés par l'Etat aux collectivités locales constitue l'un des instruments de cette décentralisation des responsabilités en matière d'aménagement de l'espace.

Les programmes d'aménagement et de développement — on l'a vu — doivent être engagés dans le cadre d'une stratégie globale au niveau d'une petite région, d'un pays rural comportant une agglomération d'appui, petite ville en bourg centre. Cette caractéristique implique une coopération intercommunale active appliquée à la définition des objectifs de développement, à la réalisation des actions d'aménagement et à la gestion des équipements ou services d'intérêt commun. Il est bien clair en effet que dans des zones dévitalisées où les communes disposent de moyens limités,

seule la coopération intercommunale peut permettre une utilisation optimale des ressources et une rentabilité suffisante des équipements collectifs.

Les établissements publics de coopération intercommunale tels que les SIVOM, les syndicats mixtes ou les districts peuvent constituer des supports juridiques adaptés pour l'établissement et la gestion de programmes opérationnels d'aménagement.

La création de syndicats d'études et de programmation envisagée dans le cadre de la réforme des collectivités locales devrait encore diversifier les formules de coopération intercommunale.

*
* *

Après avoir décrit les manifestations de la dévitalisation des campagnes et en avoir déduit les caractéristiques des actions d'aménagement, il convient d'examiner les différentes mesures mises en œuvre par les Pouvoirs publics en faveur du développement économique des zones rurales et de la promotion sociale de leurs habitants.

B. — LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL

Les mesures mises en œuvre par les Pouvoirs publics en faveur du développement du milieu rural peuvent être regroupées en trois catégories :

— les adaptations spécifiques aux zones rurales apportées aux politiques sectorielles ;

— les actions globales et coordonnées d'aménagement et de développement ;

— les équipements réalisés par les collectivités publiques.

1. — *L'adaptation des politiques sectorielles à des fins d'aménagement du territoire.*

a) La politique agricole des zones de montagne et de certaines zones défavorisées.

La prise de conscience du déclin de l'agriculture dans les régions de montagne et dans certaines zones défavorisées a conduit les pouvoirs publics nationaux et communautaires à mettre en place un dispositif spécifique d'aide directe aux exploitants de ces régions.

La politique agricole des zones défavorisées a été définie par le décret n° 77-566 du 3 juin 1977 en application de la directive n° 75-266 du Conseil des communautés européennes en date du 28 avril 1975.

Cette politique comporte la mise en œuvre d'un dispositif d'aides directes dans le but de contribuer à une amélioration du revenu des exploitants agricoles qui doivent faire face, dans ces zones, à des handicaps naturels particuliers.

La loi du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale des régions montagnardes a institué les associations foncières pastorales et les groupements pastoraux en vue de favoriser l'exploitation en commun des prairies d'altitude.

L'étude des actions conduites en matière d'aménagement rural par le Ministère de l'Agriculture nous permettra d'exposer de manière détaillée la politique agricole appliquée en zone de montagne et en zones défavorisées.

b) L'adaptation du régime des aides au développement économique régional.

La prise en compte des caractéristiques particulières aux zones rurales a conduit les Pouvoirs publics à adopter les conditions d'attribution de la *prime de développement régional (PDR)*.

Le tableau ci-dessous montre que, dans les agglomérations de moins de 15 000 habitants, le seuil de création a été abaissé à quinze emplois et à six emplois en zone de montagne ou de rénovation rurale (au lieu de 30 emplois dans les autres régions primables) et le montant minimal d'investissements fixé à 300 000 F au lieu de 800 000 F.

Conditions d'attribution de la prime de développement régional.

AGGLOMERATIONS de moins de 15 000 habitants. (Sauf celles situées dans les zones classées pour les projets importants.)	AGGLOMERATIONS d'au. moins 15 000 habitants.	ZONES CLASSEES pour les projets importants.
--	---	--

a) *Cas général.*

Créations :			
Emplois à créer....	10 emplois.	30 emplois.	100 emplois.
Investissements....	300 000 F.	800 000 F.	10 000 000 F.
	Taux par emploi créé :	Plafonds d'investissement :	
	Zone 1 ... 25 000	25 %	
	Zone 2 ... 20 000	17 %	
	Zone 3 ... 15 000	12 %	
Extensions :			
Emplois à créer....	10 emplois, accroissement de 25 % des effectifs; 50 emplois ou accroisse- ment de 10 % des effec- tifs; 120 emplois ou supplémen- taires.	30 emplois et accroissement de 25 % des effectifs; 120 emplois supplémen- taires.	
Investissements	300 000 F.	800 000 F.	
	Taux par emploi créé :	Plafonds d'investissement :	
	Zone 1 ... 22 000	25 %	
	Zone 2 ... 17 000	17 %	
	Zone 3 ... 12 000	12 %	

b) *Zones de rénovation rurale et zones de montagne situées en zone primable Corse.*

Créations :			
Emplois à créer....	6 emplois.	15 emplois.	30 emplois.
Investissements	300 000 F.	500 000 F. Taux par emploi créé et plafonds d'investissement idem/créations, cas général.	800 000 F.
Extensions :			
Emplois à créer....	6 emplois et accroissement de 20 % ; 50 emplois et accroissement de 10 % ; 120 emplois supplémen- taires.	15 emplois et accroissement de 20 % ; 50 emplois et accroissement de 10 % ; 120 emplois supplémen- taires.	30 emplois et accroissement de 25 % ; 120 emplois supplémen- taires.
Investissements	300 000 F.	500 000 F. Taux par emploi créé et plafonds d'investissement idem/extensions, cas général.	800 000 F.

Parmi les aides aux créations d'emplois particulières aux zones rurales, il convient en outre de signaler :

— l'institution, par le décret du 24 août 1976, d'une aide spéciale rurale aux créations d'emplois non agricoles qui pallie l'exclusion de certaines régions rurales du bénéfice de la PDR (cette aide n'est pas spécifique aux zones de rénovation rurale ; elle est attribuée, en règle générale, dans les cantons où la population présentait une densité inférieure à vingt habitants au kilomètre carré lors du recensement général de la population de 1975) ;

— la prime à la localisation des activités tertiaires : la carte des zones primables au titre de la localisation d'activités tertiaires et au titre de la localisation d'activités de recherche recouvre l'ensemble des zones de rénovation rurale. Le taux de la prime de localisation d'activités tertiaires est fixé à 20 000 F par emploi créé dans la partie Ouest, les Vosges et la Corse, et à 10 000 F dans les autres régions ;

— la prime d'installation d'entreprises artisanales fait l'objet d'un régime particulier aux zones de rénovation rurale : elle peut en effet être obtenue par des artisans qui s'installent ou se transfèrent en milieu rural dans une agglomération de moins de 20 000 habitants (au lieu de 5 000 habitants en règle générale) : le montant de cette prime est majoré pour les programmes réalisés à l'intérieur du Massif Central ;

— une prime de développement artisanal a, en outre, été instituée dans le Massif Central pour une durée de trois ans (1976-1978) au profit des entreprises artisanales de production qui créent au moins trois emplois supplémentaires et réalisent un investissement minimum de 150 000 F sur une période de trois ans ; cette prime spécifique au Massif Central est calculée de la même façon que la PDR ;

— la prime d'orientation agricole (POA) accordée aux coopératives ou aux entreprises du secteur agro-alimentaire, est attribuée au taux maximum en zone de rénovation rurale (décision du CIAT du 4 avril 1968).

c) L'action en faveur du tourisme en espace rural.

Elle comporte :

— une adaptation du régime de la prime spéciale d'équipement hôtelier : dans certaines zones rurales, la prime, d'un montant maximum de 8 000 F par chambre d'hôtel aménagée, est attribuée pour des programmes d'un montant au moins égal à 350 000 F hors taxe (au lieu de 700 000 F dans le cas général) comportant la création d'au moins dix chambres (au lieu de vingt) et d'un restaurant de cinquante couverts au minimum ;

— des subventions accordées par le Ministère de l'Agriculture pour l'aménagement de gîtes ruraux, de chambres d'hôte, de camping à la ferme et de gîtes communaux (l'on examinera les modalités et les résultats de ces aides dans la seconde partie du présent rapport).

Une réflexion méthodologique sur le tourisme rural est conduite par deux services d'études du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs : le SEATER — Service d'études et d'aménagement touristique de l'espace rural — et le SEATEM — Service d'études et d'aménagement touristique de la montagne —. Les recherches et les expériences conduites par ces services contribuent à inspirer les décisions gouvernementales prises en ce domaine.

d) L'action en faveur de l'habitat rural.

Elle est fondée sur un effort d'adaptation de la politique de la construction et du logement aux conditions des régions à l'habitat dispersé.

La prime à l'amélioration de l'habitat rural, dont on décrira plus loin les conditions d'attribution, constitue le principal instrument spécifique de la politique du logement en zone rurale.

2. — *La politique de maintien et d'adaptation des services collectifs en milieu rural.*

Ainsi qu'on l'a exposé ci-dessus, la volonté manifestée par les administrations de rentabiliser leurs réseaux déconcentrés et la nécessité d'équiper les zones urbaines ont conduit à supprimer ou à regrouper les services publics.

Une circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 17 juillet 1974 a interrompu ce mouvement en prescrivant aux préfets la suspension des opérations de concentration et en définissant une procédure conservatoire pour favoriser le maintien des services collectifs.

Plusieurs décisions sont intervenues à la suite des délibérations des conseils interministériels consacrés aux services publics ruraux (ces décisions s'inspirent notamment des conclusions du rapport présenté au Gouvernement en 1975 par M. Duchene-Marullaz). L'objectif des Pouvoirs publics est de promouvoir des formules polyvalentes d'organisation des services collectifs :

— *en matière scolaire* : le seuil de fermeture des écoles à classe unique a été abaissé de seize à douze élèves, l'école pouvant même être maintenue en-dessous de cet effectif si les conditions géographiques ou climatiques le justifient. La substitution, aux

écoles à classe unique, de classes de niveau implantées dans différents villages dans le cadre d'opérations de regroupement pédagogique, a permis d'améliorer la qualité de l'enseignement tout en assurant la présence d'un établissement scolaire dans chaque commune du secteur. Dans l'enseignement du premier degré, la carte scolaire a été révisée ; des unités pédagogiques modulaires de trois cents et parfois cent-cinquante élèves assurent une répartition plus dense des collèges sur le territoire. Dans le domaine de l'enseignement préscolaire, un effort décisif a été accompli pour implanter des écoles maternelles en milieu rural ; des expériences d'écoles itinérantes ou de ramassage scolaire rayonnant ont été mises en œuvre ;

— dans le domaine des services postaux, il a été mis fin aux fermetures de guichets, celles-ci ne pouvant à présent intervenir sans l'avis favorable de la municipalité. Les bureaux de poste se sont vu reconnaître la vocation à constituer des antennes polyvalentes des services publics. La mise en place du courrier individuel à distribution exceptionnelle (CIDEX), souvent contestée localement, a permis d'améliorer les horaires de distribution postale tout en maîtrisant son coût.

Il convient en outre de souligner l'effort d'équipement téléphonique entrepris dans le cadre d'un programme d'action prioritaire du VII^e Plan, et relayé, pour ce qui concerne les lignes longues, par l'action des départements ou des régions ;

— dans le secteur des transports : la SNCF a mis un terme à la fermeture des lignes secondaires ; l'adaptation des réseaux et des horaires des transports en commun ruraux est effectuée dans plusieurs régions dans le cadre de schémas régionaux des transports collectifs. Des expériences d'utilisation élargie de services de transport à vocation spécialisée (ramassage scolaire) sont actuellement en cours ;

— le commerce et l'artisanat de service : la dégradation des services de voisinage fournis par des prestataires privés est préjudiciable à l'affirmation de la vocation résidentielle et touristique des campagnes. Un effort de modernisation des structures du commerce et de l'artisanat de service des zones rurales est mené par plusieurs chambres consulaires, en particulier par un renforcement de l'assistance technique et de gestion apportée aux prestataires. Des expériences novatrices sont encouragées par le Ministère du Commerce et de l'Artisanat où a été constituée une mission permanente pour le commerce et l'artisanat rural dotée d'un crédit budgétaire spécifique.

D'une manière générale, il semble que l'approche purement comptable, qui a trop longtemps prévalu dans l'appréciation de la rentabilité des services collectifs, ait été abandonnée au profit de la prise en compte de leur contribution à l'animation des zones faiblement peuplées. On peut déplorer que cette évolution se soit fait jour après que de nombreux guichets ou réseaux aient été supprimés.

3. — *Les politiques globales et coordonnées d'aménagement et de développement rural.*

Elles sont mises en œuvre dans le cadre de grandes régions géographiques : la rénovation rurale ou, au niveau de petites unités d'aménagement : les plans d'aménagement rural et les contrats de pays.

a) La politique de rénovation rurale.

Elle est mise en œuvre depuis 1968 par la DATAR, en application du décret n° 67-938 du 24 octobre 1967. Instituée initialement pour une période de cinq ans, la rénovation rurale a été prolongée jusqu'à la fin du VII^e Plan.

Son champ d'application géographique.

La rénovation rurale concerne :

— une zone ouest incluant la Bretagne et une partie de la Mayenne ;

— le Massif Central constitué par la fusion opérée par un décret du 16 mai 1974 des anciennes zones Limousin - Lot et Auvergne ; les parties montagneuses du Tarn, de l'Hérault, du Gard et du Rhône ainsi que le département de la Dordogne ont été rattachés à cette zone ;

— le département du Gers rattaché à la zone de montagne des Pyrénées ;

— la zone de montagne qui comprend les massifs alpin, vosgien, jurassien, pyrénéen et corse et la partie montagneuse de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.

La liste des communes situées en zone de montagne a été dressée par un arrêté du 28 avril 1976.

Les instruments d'intervention de la rénovation rurale.

La politique de rénovation rurale est fondée sur le principe de consentir, en faveur des zones défavorisées où elle s'applique, un régime d'aide aux activités économiques et un régime de subventions aux équipements publics dérogeant du droit commun.

Les dispositions particulières mises en œuvre dans le cadre de la politique agricole et les dispositifs d'aide aux créations d'emplois spécifiques aux zones de rénovation rurale ont été décrits précédemment.

En plus de ces mesures de caractère individuel, la rénovation rurale comporte l'attribution de compléments de subventions pour les investissements effectués par les collectivités locales. Ces dotations supplémentaires sont prélevées sur le Fonds de rénovation rurale dont le financement est assuré par le budget des Services généraux du Premier Ministre (chapitre 65-03) et par une ligne budgétaire du Ministère de l'Agriculture (chapitre 61-83) ; ces deux contributions principales sont abondées par des crédits en provenance de différents ministères et fonds d'intervention.

L'attribution des crédits de rénovation rurale est effectuée par décision du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) sur proposition des commissaires à la rénovation rurale responsables de chacune des zones.

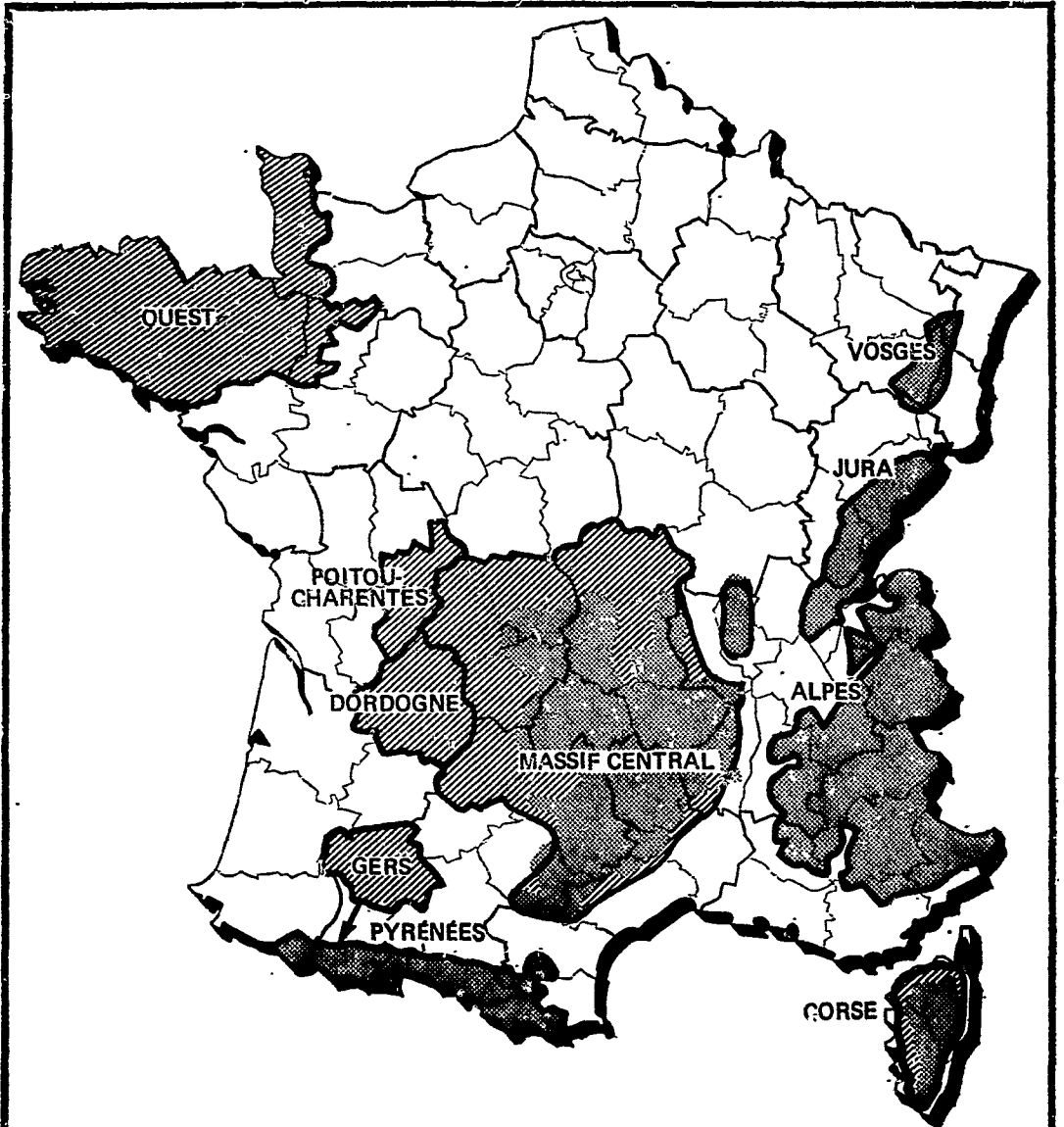
Plusieurs zones de rénovation rurale ont été dotées de programmes pluriannuels d'aménagement et de développement (schémas de massif, plan Massif Central, programme de développement de la Corse). L'élaboration de ces programmes a contribué à doter chaque zone d'une politique spécifique d'aménagement, la rénovation rurale ne constituant plus que l'instrument administratif et financier de son exécution.

Les principaux domaines d'intervention de la rénovation rurale.

La rénovation rurale apporte son concours financier aux opérations qui peuvent contribuer à la modernisation de l'appareil de production agricole, à la diversification des activités économiques, à l'amélioration de la qualité des services publics. La souplesse des modalités d'intervention financière permet d'attribuer une aide publique à des actions qui ne sont pas susceptibles de bénéficier des subventions classiques (contribution à la prise en charge d'animateurs par des syndicats intercommunaux ou des associations). Elle favorise en outre le lancement d'initiatives originales dans le domaine de l'emploi (ateliers ruraux de Savoie) ou de la formation professionnelle.

Les crédits de la rénovation rurale revêtent une importance décisive pour la réalisation des projets d'équipement des communes les plus défavorisées.

Les zones de rénovation rurale et de montagne.



Zone à économie rurale dominante y compris zone de montagne



Zone de montagne

Source : DATAR

DATAR CAES 1977

Les crédits de rénovation rurale en 1978.

TABLEAU 1

Répartition des crédits de la Rénovation rurale en 1978.

	Zone Ouest Mayenne.	Iles du Ponant.	Massif Central.	Pyré- nées et Gers.	Massif Est.	ZONES PERIPHERIQUES				Corse.	Dor- dogne.	Poitou- Cha- rentes.	Réu- nion.	Non venti- lés.	TOTAL	
						Céven- nes.	Pyré- nées.	Vanoise.	Ecrins.							
Fonds de rénovation rurale, Premier Ministre	61 000 F															
Agriculture	161 272 F															
FIAT	12 000 F	34,000	2,500	95,230	22,382	46,930	4,500	2,788	1,720	1,950	10,000 (1)	2,700	2,000	4,500	3,072 (2)	234,272
<i>Budget des Ministères.</i>																
Artisanat et Industrie	0,653	»	»	0,532	0,955	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	2,140
Culture	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Environnement	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
FIANE	»	»	»	»	»	3,500	2,565	1,080	3,300	»	»	»	»	»	4,555 (3)	15,000
Education	3,000	»	»	5,000	6,200	»	0,892	»	»	»	»	»	0,148	»	»	15,240
Equipement	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Intérieur	0,660	»	1,320	0,600	0,620	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	3,200
Jeunesse et Sports	0,600	»	0,850	0,270	0,350	»	0,230	»	»	»	»	»	»	»	»	2,300
P et T	8,000	»	12,800	3,425	9,300	»	0,975	»	»	»	»	»	0,500	»	»	35,000
Santé	1,917	»	0,200	»	0,920	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	3,037
Tourisme	0,610	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	0,610
Total ministères	15,440	»	15,170	9,827	18,345	3,500	4,662	1,080	3,300	»	»	»	0,648	»	4,555	76,527
Total général...	49,440	2,500	110,400	32,209	65,275	8,000	7,450	2,800	5,250	10,000	2,700	2,648	4,500	7,627	310,799	

(1) Plus de 6 millions de francs en provenance du budget de la Mission interministérielle de la Corse.

(2) Dont 1,8 million de francs destiné au déneigement et réparti à la diligence du Ministère de l'Intérieur.

(3) Dont 2,555 millions de francs pour le Mercantour et 1 million de francs pour l'Arleige.

La répartition des crédits de rénovation rurale en 1978 et 1979 s'établit comme suit :

	1978	1979
	(Millions de francs.)	
Fonds de rénovation rurale	234,272	234,272
Dont :		
Premier Ministre	(61)	(61)
Ministère de l'Agriculture	(161,272)	(161,272)
FIAT	(12)	(x) (1)
Contributions des autres Ministères	(76,527)	(y) (1)
Total	310,799	

(1) L'attribution des crédits consacrés à la rénovation rurale par le FIAT et les autres Ministères s'effectue en cours d'année et n'est donc pas identifiable a priori.

Les dotations effectuées par le Ministère de l'Agriculture à la rénovation rurale sont reconduites en autorisations de programme et majorées de 16,6 % en crédits de paiement ; les crédits inscrits dans le budget des Services généraux du Premier Ministre restent stationnaires en autorisations de programme et progressent de 11 % en crédits de paiement.

b) Les plans d'aménagement rural (PAR).

La procédure d'établissement des plans d'aménagement rural a été définie par le décret n° 70-487 du 8 juin 1970 complété par plusieurs arrêtés et circulaires.

Le PAR est constitué par une étude et une action d'animation qui débouchent sur la mise au point d'un programme global d'aménagement et de développement.

La zone d'étude du PAR, qui coïncide généralement avec une petite région naturelle, permet de dépasser les limites des circonscriptions administratives habituelles pour favoriser l'organisation ou le renforcement des solidarités intercommunales à un niveau opérationnel.

(Une présentation plus détaillée de la politique des plans d'aménagement rural et un bilan de sa mise en œuvre seront effectués dans la seconde partie du présent rapport.)

c) Les contrats de pays.

La politique des contrats de pays a débuté en 1975, à l'initiative de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

L'établissement d'un contrat de pays comporte :

— la préparation d'un programme global d'aménagement et d'équipement au niveau d'une petite région ;

— l'évaluation financière du programme et la répartition de la charge correspondante entre les collectivités décentralisées et l'Etat ;

— la passation d'une convention entre l'Etat (ou l'établissement public régional) et l'institution représentative du pays (syndicat intercommunal ou association) qui débouche sur l'attribution d'une subvention globale et supplémentaire accordée pour la réalisation du programme d'aménagement.

Au cours des dernières années, la politique des contrats de pays s'est diversifiée et régionalisée. Dans plusieurs régions, l'Etat a délégué à l'EPR la mission de conduire cette politique. Il attribue pour ce faire une dotation globale à l'EPR, qui l'abonde de ses propres crédits pour conclure directement des contrats de pays avec les institutions locales.

Une instruction interministérielle du 20 septembre 1977 a prescrit une articulation entre plans d'aménagement rural et contrats de pays. La succession de ces deux procédures s'avère, en effet, particulièrement fructueuse : le contrat de pays permet de financer les actions prioritaires définies dans le cadre de l'élaboration du plan d'aménagement rural.

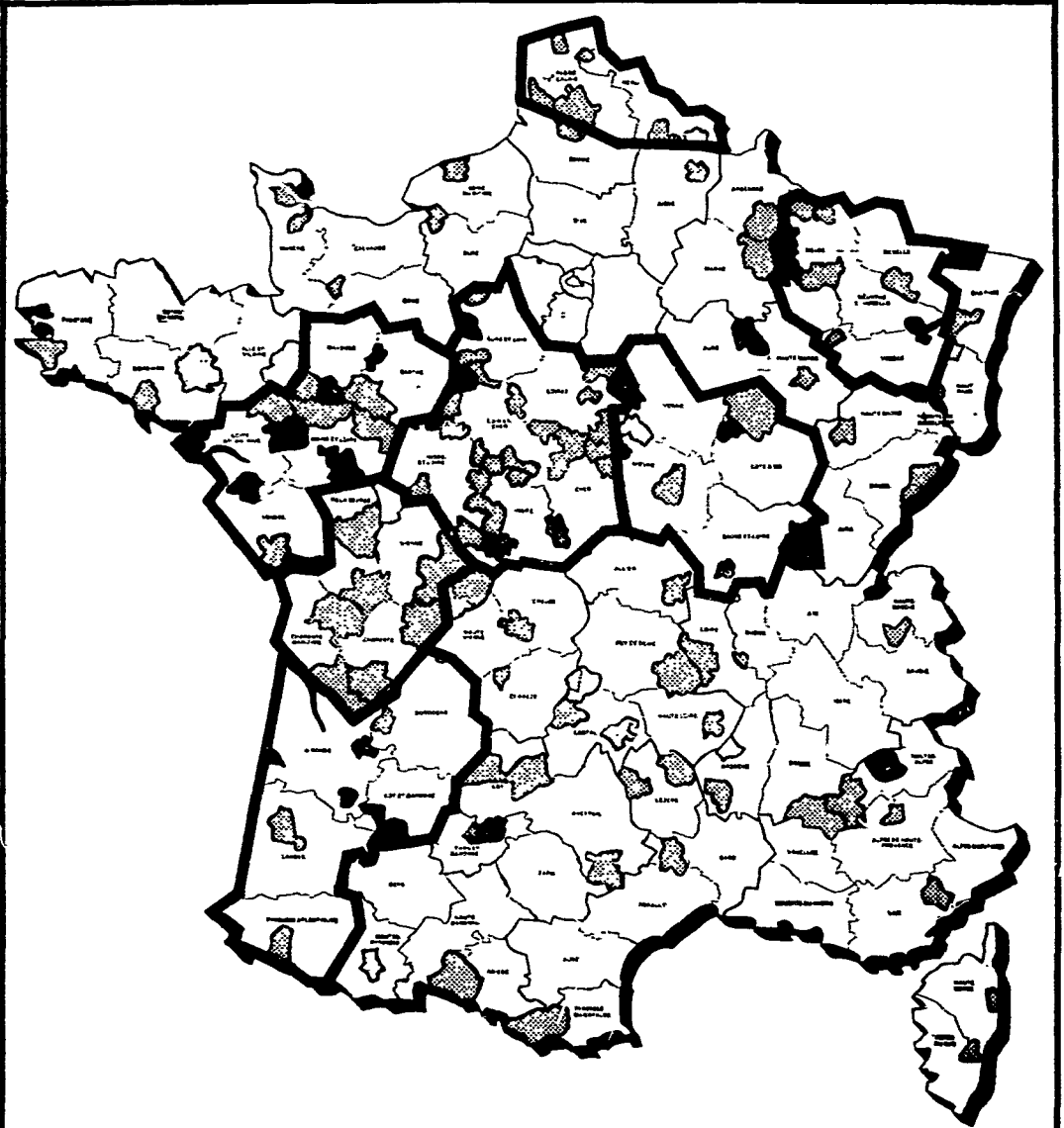
La carte ci-contre présente la localisation des 140 contrats de pays mis à l'étude ou approuvés au 1^{er} août 1977.





L'énumération des aides, actions ou procédures mises en œuvre dans le but de développer le milieu rural met en évidence la nécessité d'une coordination de ces mesures dans le cadre d'une véritable politique d'aménagement des campagnes. Cette coordination est déjà menée dans le cadre des Comités interministériels d'aménagement du territoire (CIAT) et à la faveur des conseils de planification qui permettent de suivre l'exécution du programme d'action prioritaire n° 23 consacré à la valorisation des zones rurales.

Cette coordination semble cependant devoir être renforcée afin d'améliorer la cohérence des différentes interventions et d'en accroître ainsi l'efficacité.

Au terme de sa démarche, votre rapporteur s'attachera à cet égard à esquisser quelques propositions.

Les contrats de pays.
(Etat d'avancement au 1^{er} août 1977.)



-  Contrat dont la candidature a été retenue en 1975
-  Contrat dont la candidature a été retenue en 1976
-  Contrat dont la candidature a été retenue en 1977
-  Limites des régions associées à l'État par la conduite d'une politique régionalisée de contrats de pays

Source : DATAR

DATAR CAES 1977

DEUXIEME PARTIE

La contribution du Ministère de l'Agriculture à la mise en œuvre de la politique d'aménagement et d'équipement du milieu rural.

Le rôle du Ministère de l'Agriculture vis-à-vis du développement des campagnes s'avère déterminant à un double point de vue :

— l'orientation de la politique agricole et son adaptation à la situation des zones les plus déshéritées engagent l'évolution de l'économie des régions rurales ;

— les équipements publics ruraux auxquels le budget du Ministère de l'Agriculture apporte ses concours financiers constituent un préalable au développement économique des campagnes.

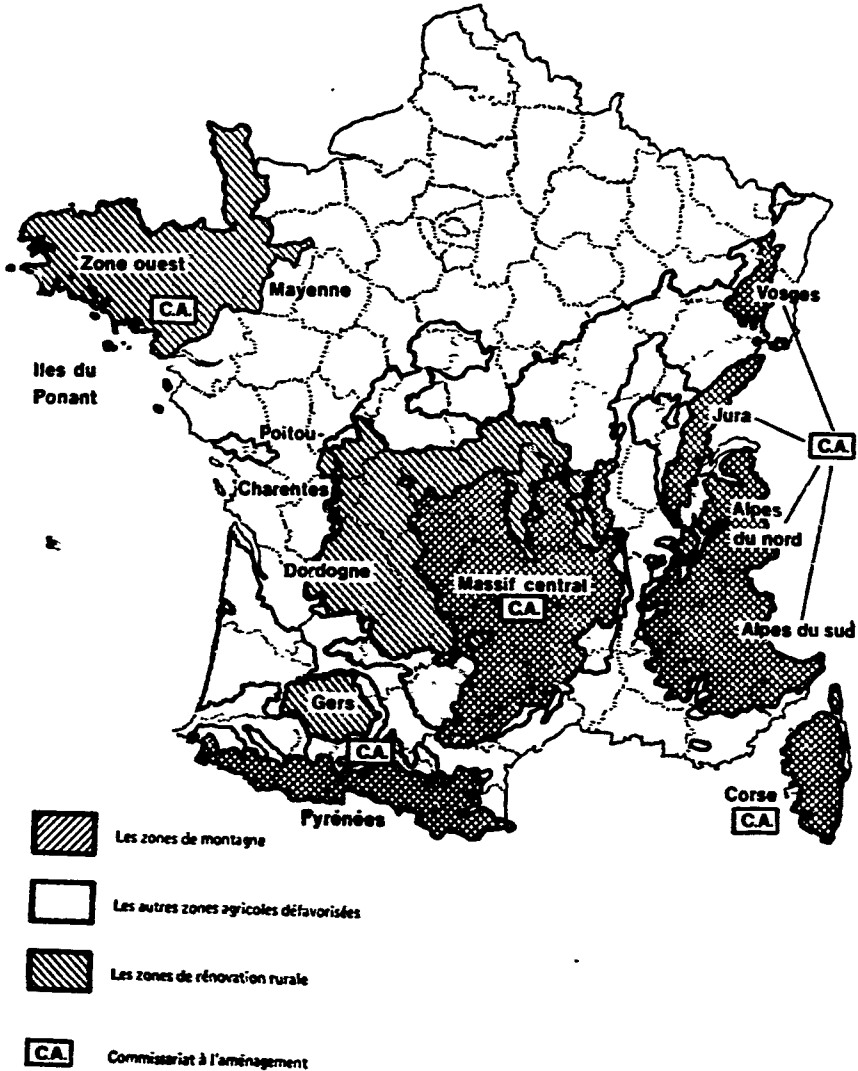
I. — La politique agricole des zones de montagnes et des zones défavorisées.

La politique agricole conduite en zone de montagne et dans les régions défavorisées comporte un double dispositif :

— un régime d'aides directes appliqué, conformément à la directive communautaire 75-268 du 28 avril 1975, sur la base des dispositions du décret n° 77-566 du 3 juin 1977 ;

— l'institution et l'aide à la constitution de formules associatives d'exploitation des territoires agricoles montagnards : les associations foncières pastorales et les groupements pastoraux créés par la loi du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde.

Les zones agricoles défavorisées et les zones de rénovation rurale.



Les aides à l'agriculture de montagne comportent :

A. — Une indemnité compensatoire des handicaps naturels (indemnité spéciale montagne, ISM) est accordée à partir de trois unités de gros bétail (UGB) dans la limite de 40 UGB aux exploitants implantés en zone montagnarde. Celles-ci couvrent 5 453 communes et 148 parties de communes et représentent un cheptel d'environ 1 970 000 UGB primables réparties sur 400 000 exploitations.

L'ISM se monte à 200 F par UGB.

Des décisions du Comité interministériel du 13 février 1978 ont permis d'accorder à certains pluri-actifs le bénéfice de l'IVD.

Au cours de ce même CIAT, il a été décidé de porter le montant de l'ISM à 300 F dans les zones de haute montagne.

Une indemnité spéciale de piémont pourra être attribuée aux exploitants situés dans des zones de moyenne montagne lorsque leur délimitation aura été effectuée.

Le montant de cette indemnité, accordée à partir de 3 UGB et dans la limite de 10 UGB, serait de 150 F par unité de gros bétail.

Dans le projet de loi de finances pour 1979, la dotation dégagée pour le financement de ces indemnités diminue de 9 %, passant de 350 millions de francs en 1978 à 321 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1979 ; cette diminution est due à la prise en charge d'une partie de la charge financière de l'ISM par le FEOGA.

B. — *Les autres mesures en faveur de l'agriculture de montagne comprennent :*

L'aide à la mécanisation agricole attribuée aux agriculteurs, groupements, faisant l'acquisition de matériels d'exploitation. Son taux est de 20 % du prix moyen hors taxes des matériels. Elle permet d'atténuer le coût d'acquisition plus élevé du fait de son adaptation aux usages en montagne.

En 1976, cette aide a porté sur un montant de 9,32 millions de francs et a concerné 5 373 bénéficiaires.

Une aide à l'amélioration de la qualité du lait en montagne est accordée aux éleveurs, dans le cadre de conventions régionales prévoyant la mise en œuvre de programmes d'amélioration de la qualité du lait.

La dotation d'installation au profit des jeunes agriculteurs est accordée aux agriculteurs âgés de moins de trente-cinq ans qui s'installent en zone de montagne à un taux qui est passé de 25 000 F à 45 000 F depuis le 1^{er} janvier 1976.

La dotation d'installation a été attribuée en 1976 à 500 jeunes exploitants, soit un montant total de 7,9 millions de francs.

L'aide aux constructions rurales en zone de montagne concerne les bâtiments d'habitation. Son montant est actuellement de 10 000 F.

L'aide aux constructions rurales d'exploitation et les subventions aux bâtiments d'élevage ne sont pas spécifiques à la zone de montagne. Une priorité pour cette zone est établie dans l'affectation des crédits disponibles.

Les prêts spéciaux d'élevage que le Crédit agricole mutuel a été autorisé à consentir par décret depuis 1973 ne sont pas réservés uniquement aux agriculteurs de la zone de montagne. Toutefois, pour ces derniers, la durée des prêts est majorée de deux ans.

Des prêts spéciaux de modernisation peuvent être accordés aux agriculteurs titulaires de plans de développement à un taux préférentiel de 3,25 %.

L'attribution du carburant détaxé pour les exploitants agricoles est supérieure à ce qu'elle est dans le reste du pays (75 litres au lieu de 65 litres par hectare exploité) et n'est soumise à aucune limitation de surface de l'exploitation. En plaine, elle est limitée à 15 hectares.

Des aides sont attribuées pour la constitution des associations foncières pastorales et des groupements pastoraux institués par la loi du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale des régions montagnardes. Des décrets et des arrêtés du 23 octobre 1978 ont porté à 10 000 F par association foncière pastorale le montant maximum de l'aide attribuée pour leur création. Le barème des aides au démarrage des associations foncières pastorales est le suivant :

- jusqu'à 500 hectares : 5 000 F par 100 hectares ou fraction ;
- de 500 à 1 000 hectares : 2 000 F par 100 hectares ou fraction ;
- de 1 000 à 2 000 hectares : 1 000 F par 100 hectares ou fraction ;
- au-dessus de 2 000 hectares : aucune aide n'est attribuée.

Une aide est, en outre, accordée à ces associations pour la tenue d'une comptabilité de gestion.

Compte tenu du faible nombre de groupements pastoraux, la loi n° 77-479 du 9 mai 1977 a assoupli leurs conditions de création, en permettant à des non-agriculteurs d'adhérer dans la limite d'un tiers à un groupement pastoral.

Sur le plan social, les exploitants agricoles en montagne peuvent bénéficier du régime agricole de retraite même si le revenu cadastral est inférieur à 16 F de l'hectare ; et dans le cadre de la politique de rénovation rurale applicable à la montagne, les agriculteurs peuvent bénéficier :

- d'une majoration du montant des bourses d'études allouées aux fils d'agriculteurs ;
- de l'indemnité d'attente dite pré-IVD qui peut être perçue à partir de cinquante-cinq ans.

II. — L'action en faveur de la modernisation des structures et des exploitations agricoles.

La modernisation de l'appareil d'exploitation assurée grâce aux prêts bonifiés du Crédit agricole et aux subventions attribuées par le Ministère de l'Agriculture constitue l'élément déterminant pour l'expansion de l'économie des zones rurales.

M. Sordel, dans son rapport général consacré au budget du Ministère de l'Agriculture décrit de manière détaillée l'évolution des dotations affectées aux actions d'aménagement des structures et à la modernisation des exploitations.

Ainsi votre rapporteur se bornera-t-il à présenter les quelques observations suivantes :

— le budget d'équipement du Ministère de l'Agriculture ne représente qu'un dixième des dotations budgétaires ; cette portion congrue due à la charge des dépenses de caractère social ne semble pas à la hauteur des objectifs de développement et de compétitivité assignés à l'agriculture française ;

— si l'on tient compte des crédits de la rénovation rurale et des Comptes spéciaux du Trésor (Fonds forestier national, Fonds de développement des adductions d'eau) et de l'affectation d'une dotation supplémentaire de 100 millions de francs, les dépenses d'équipement progresseront de 7,4 % en 1979 ;

— la stagnation du montant des autorisations de programme attribuées pour les subventions aux bâtiments d'élevage (100 millions) doit être déplorée malgré un accroissement de 23 p. 100 des crédits de paiement.

L'épuisement des crédits consacrés aux bâtiments d'élevage avait conduit le Ministère à prescrire, par une circulaire du 8 juin 1978, l'arrêt de l'examen des dossiers de demande de subventions et à modifier dans un sens restrictif les conditions de leur attribution. Les vives réactions soulevées par ces mesures ont conduit le Ministère de l'Agriculture à suspendre l'application de certaines de ces dispositions. Le régime des aides aux investissements individuels des exploitants agricoles se présente comme ci-après.

**Tableau récapitulatif des principales aides
aux investissements individuels des exploitations agricoles (1).**

Conditions et limites d'octroi.

NATURE DES AIDES	REGIMES ET ZONES					
	Plan de développement.			Hors plan de développement.		
	Montagne.	Défavorisée hors montagne.	Autres.	Montagne.	Défavorisée hors montagne.	Autres.
	(En francs.)					
I. — Subventions.						
a) Montant maximum par exploitation (taux) :						
Bâtiment d'élevage :						
Bovins, ovins caprins	45 000 (25 %)	10 000 (20 %)	»	20 000 (20 %)	10 000 (20 %)	»
Porcins	68 250	61 750	61 750	52 000	48 750	39 000
	Degré de priorité d'octroi n° 1.			Priorité n° 2.	Priorité n° 3.	
II. — Prêts.				Prêts spéciaux d'élevage (PSE à 5,5 %) (3) et/ou Prêts à moyen terme ordinaire (MTO) à 7 % (4).		
a) Types de prêts	PSM (2) à 3,25 %	PSM (2) à 3,25 %	PSM (2) à 4,5 %			

(1) A l'exception du foncier et de l'habitat rural.

(2) Dans un plafond de 248 000 F par UTH et 744 000 F par exploitation. Durée maximum 15 ans. Financement à 100 % de la dépense.

(3) Dans un plafond de 250 000 F par exploitation. Durée maximum 15 ans. Financement à 80 % (60 % pour le cheptel et le matériel).

(4) Dans un plafond de 500 000 F par exploitation.

Le taux de progression des crédits initialement alloués aux travaux d'hydraulique agricole (+ 10 % avec 175,6 millions de francs pour les autorisations de programme et + 14,4 % avec 175 millions de francs pour les crédits de paiement) traduit la priorité donnée par les pouvoirs publics à l'amélioration de la valeur culturelle des terres. La mobilisation de ces crédits dans le cadre de programmes coordonnés d'aménagement hydraulique donnerait à leur utilisation une efficacité renforcée.

Après ventilation de la dotation complémentaire de 100 millions de francs, le taux de progression des crédits consacrés à l'hydraulique agricole s'établit à 32 %.

III. — Les actions d'équipement rural conduites par le Ministère de l'Agriculture.

Le Ministère de l'Agriculture apporte à l'équipement des zones rurales une double contribution :

— il participe par l'attribution de subventions au financement des investissements réalisés par les collectivités locales et les particuliers ;

— il assure, grâce à ses services départementaux, une mission d'assistance technique et de conseil auprès des communes rurales.

La plupart de ces actions d'équipement sont regroupées dans le programme fonctionnel n° 8 « Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural ». Les crédits inscrits à ce programme se montent, en 1979, à 2 861 millions de francs au lieu de 3 196 millions de francs en 1978, soit une diminution de 2,8 %. Il importe d'examiner comment s'opère ce « redéploiement » de l'effort budgétaire entre les différentes catégories d'équipement.

A. — LES ÉQUIPEMENTS PUBLICS RURAUX

1. — *L'adduction d'eau et l'assainissement.*

Le taux de desserte des populations rurales sera de l'ordre de 93 % à la fin de cette année. L'assainissement reste par contre à réaliser pour plus de 30 % des ruraux.

Il convient de souligner que l'amélioration de ces services est due en grande partie à l'effort des communes rurales, le taux moyen de subvention n'étant que de 35 % pour les adductions d'eau et de 30 % pour l'assainissement. Le montant des autorisations de programme accordées pour le financement de ces équipements reste fixé au même niveau qu'en 1978 à hauteur de 119,5 millions de francs ; les crédits de paiement, avec une dotation de 140 millions de francs, régressent de près de 40 %.

L'article 77 du projet de loi de finances permettra, s'il est voté, d'utiliser les crédits du Fonds national des adductions d'eau pour financer des travaux d'assainissement dans les communes rurales. Ce Fonds, qui est alimenté par une redevance sur le prix de l'eau et par une fraction des recettes du PMU disposera en 1979 de 460 millions de francs en autorisations de programme (+ 12,9 %) et de 433 millions de francs en crédits de paiement (+ 9,9 %). Les crédits du chapitre 61-80 seront en outre abondés par les interventions du Fonds d'action rurale (FAR) et du Fonds de rénovation rurale.

2. — *L'élimination des ordures ménagères.*

Près de 16 millions de ruraux bénéficieront d'un service de ramassage des ordures ménagères au terme du VII^e Plan.

L'application de la loi du 15 juillet 1975 sur les déchets est assurée dans le cadre de l'exécution du programme d'action prioritaire n° 24 du VII^e Plan.

La mise en œuvre de schémas départementaux de traitement des déchets, l'aménagement de décharges contrôlées et la construction d'usines d'incinération et de compostage sont encouragés par des subventions accordées par le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie et par le Ministère de l'Intérieur.

3. — *L'électrification rurale.*

La modernisation des exploitations agricoles, l'implantation d'entreprises industrielles et la promotion de la vocation résidentielle des zones rurales supposent que l'approvisionnement énergétique soit assuré dans des conditions satisfaisantes.

Cette constatation s'applique tout particulièrement au réseau électrique.

Les travaux d'électrification portent principalement en zone rurale sur un renforcement des réseaux existants et sur une extension du réseau de courant moyenne tension. Or en 1979, les autorisations de programme attribuées pour l'électrification rurale passent de 100,5 millions de francs à 70,5 millions de francs, soit une diminution de près de 30 % ; les crédits de paiement subissent une baisse du même ordre.

Cette amputation des dotations budgétaires entraînera une réduction de 15 à 10 % du taux des subventions. L'intervention du Fonds d'amortissement des charges d'électrification devrait cependant permettre de maintenir le volume des travaux à son niveau de 1978.

4. — *L'action en faveur de l'habitat rural.*

Elle comporte :

— des aides à l'amélioration de l'habitat rural accordées sous forme de subvention aux travaux de rénovation : la prime à l'amélioration de l'habitat rural (PAHR). Le nouveau régime de cette prime a été fixé par le décret n° 78-94 du 26 janvier 1978.

La prime à l'amélioration de l'habitat rural est attribuée sur des crédits du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie pour des travaux de rénovation de logements achevés depuis plus de vingt ans, occupés au titre de résidence principale par le demandeur de la prime et situés dans des communes de moins de 7 500 habitants (le plafond étant porté à 75 000 habitants dans les zones agricoles défavorisées). Le montant de la prime est plafonné à 10 000 F et à 20 % du coût des travaux par logement. L'attribution de la prime est soumise à une condition de revenu : les ressources du demandeur ne doivent pas dépasser les plafonds prévus en matière d'HLM locatives majorés de 20 % (soit 2 025 F de revenu mensuel imposable pour une personne seule, 2 364 F pour deux personnes).

Des conditions particulières de calcul de la prime sont consenties lorsque les travaux contribuent à économiser l'énergie ou à faciliter l'accès des logements aux handicapés ;

— des aides à l'habitat autonome des jeunes agriculteurs attribuées conformément aux dispositions d'un arrêté interministériel publié au *Journal officiel* du 19 mars 1978.

Le régime de cette aide s'établit comme suit :

Conditions d'attribution de la subvention.

Les bénéficiaires.

La subvention ne peut être accordée qu'à un exploitant agricole à titre principal, ou à un associé d'exploitation ayant signé et fait enregistrer son contrat. Toutefois, pourront être retenues les demandes présentées par les exploitants à temps partiel situés dans les communes de montagne et dont la situation répond aux conditions de l'article 8 du décret n° 74-129 du 20 février 1974 relatif à la modernisation des exploitations agricoles.

Le bénéficiaire doit être propriétaire du logement concerné ou locataire dans le cas du statut du fermage. Il doit être marié et être âgé de moins de trente-cinq ans au moment de la demande. Cette limite d'âge peut être reculée de la durée du service national.

La cohabitation entre les ménages des générations différentes de la famille doit être effective au moment de la demande de subvention.

Les revenus du jeune ménage ne doivent pas dépasser un double plafond :

— 3 840 F de revenu cadastral, corrigé par l'application du coefficient d'adaptation départemental, utilisé pour déterminer l'assiette des cotisations d'assurance maladie ;

— la valeur du salaire minimum interprofessionnel de croissance pour les revenus imposables non agricoles de l'année précédant la demande après application des abattements réglementaires.

Le logement et les travaux.

Cette subvention est destinée à financer :

- soit la construction d'un logement neuf ;
- soit une acquisition pour amélioration. Dans ce cas, seul le coût de l'amélioration est retenu pour le calcul de l'aide à accorder ;
- soit l'amélioration de locaux existants.

Il doit s'agir de la résidence principale du ménage bénéficiaire.

Les travaux doivent entraîner la cessation de la cohabitation, c'est-à-dire conduire à la constitution de deux logements totalement indépendants même s'ils se trouvent sous le même toit. Seules pourront être éventuellement communes des annexes telles que caves, celliers, garages.

Lorsqu'il s'agit d'aménagement de logements ou de bâtiments existants, en cas d'acquisition ou de départ des parents retraités dans un autre logement par exemple, les travaux doivent amener le logement concerné à un minimum d'habitabilité et de confort (les normes fixées concernent la sécurité, la salubrité et l'équipement).

Dans le cas de construction neuve et d'acquisition amélioration, le bénéficiaire de la subvention peut solliciter un prêt aidé (prêt à l'accession à la propriété ou prêt conventionné). L'aide à l'habitat autonome est considérée comme partie constitutive de l'apport personnel de l'intéressé.

Caractéristiques de la subvention.

Le devis des travaux subventionnables doit s'élever au minimum à 20 000 F hors TVA pour pouvoir être pris en compte.

L'aide de l'Etat ne peut être appliquée à la partie de la dépense subventionnable qui excède 80 000 F dans les zones de montagne et 50 000 F dans les autres zones.

Le taux de la subvention est fixé à 30 % du montant des travaux subventionnables, ce qui porte la subvention maximale à :

- 24 000 F dans les zones de montagne ;
- 15 000 F dans les autres zones.

Un acompte unique de 50 % pourra être versé après réalisation des travaux.

Dans le projet de loi de finances pour 1979, le montant des autorisations de programmes accordées pour l'amélioration de l'habitat rural baisse de 7,7 %, passant de 35,756 millions de francs à 20,256 millions de francs. Le montant des autorisations de programme affecté au financement des aides au logement autonome des jeunes agriculteurs passe de 40 millions de francs en 1978 à 36 milliards de francs en 1979, soit une diminution de 11,1 %.

L'ensemble des crédits consacrés au logement rural diminue de 25 % en autorisations de programme, passant de 75,7 millions de francs en 1978 à 56,2 millions de francs en 1979 ; les crédits de paiement qui s'élèveront à 60 millions de francs sont en diminution de 14,2 % par rapport à l'année précédente.

Cette diminution semble d'autant plus mal venue que 7 000 dossiers d'attribution de primes sont en attente, soit un montant d'environ 55 millions de francs.

5 — *L'action en faveur de la promotion touristique de l'espace rural.*

Notre collègue, M. Malassagne, consacre d'importants développements de son excellent rapport à la promotion du tourisme en espace rural. Votre rapporteur se bornera donc à rappeler le régime des aides à l'équipement touristique du milieu rural et à indiquer les résultats acquis par son application au cours des années récentes.

Le principal instrument d'intervention en faveur de l'équipement touristique des campagnes est constitué par la prime à l'aménagement des gîtes ruraux. Son taux est de 30 % du montant des travaux dans les zones de plaine, de 50 % dans les zones de montagne, le montant maximum est respectivement de 5 000 et 10 000 F par gîte selon le type de région. Une prime est en outre accordée pour l'aménagement de gîtes communaux ; son taux est de 25 % en zone de plaine et de 40 % dans les régions de montagne, son montant n'est pas plafonné.

Il ne peut être attribué que deux subventions au maximum par bénéficiaire situé en zone de plaine, trois au plus pour les gîtes appartenant à des exploitants implantés en zone de montagne.

En 1976, il a été attribué au total 11,3 millions de subventions permettant l'aménagement de 2 068 gîtes ruraux et 10,7 millions de francs à 286 gîtes communaux.

A la fin de 1977, on dénombrait :

- 17 150 gîtes ruraux ;
- 1 254 gîtes communaux ;
- 1 800 chambres d'hôtes ;
- 1 700 campings à la ferme.

Les propriétaires de gîtes ruraux peuvent en outre bénéficier de l'attribution de prêts sur quinze ans du Crédit agricole au taux de 7 % et pour un montant maximum de 50 000 F.

Il convient de souligner que le régime national d'aide aux gîtes ruraux réservé aux exploitants agricoles a été étendu par certains conseils généraux aux ruraux non agricoles, les primes étant financées par le budget du département.

Le Ministère de l'Agriculture conduit, dans le cadre de l'exécution du programme d'action prioritaire n° 23 du VII^e Plan, une action coordonnée d'aménagement et d'animation touristique dans des « pays d'accueil ». Cette opération comporte un effort d'aménagement des locaux à vocation touristique, l'organisation de la promotion touristique du pays et l'équipement en infrastructures de loisirs de la zone concernée. La mise en place d'animateurs touristiques permet de renforcer la coordination entre les différents partenaires locaux et d'intensifier les activités récréatives et culturelles pendant les périodes de grande fréquentation. Sur les 117 pays d'accueil recensés au 1^{er} juin 1973, 89 opérations ont été effectivement engagées, 57 d'entre elles donnant lieu à l'intervention d'un animateur.

Il convient enfin de signaler l'effort déployé par la rénovation rurale, les établissements publics régionaux et les collectivités locales pour le développement du ski de randonnée.

La principale réalisation entreprise en ce domaine porte sur le balisage et l'équipement d'accueil de la « grande traversée » des massifs de montagne.

B. — LES ACTIONS COORDONNÉES D'AMÉNAGEMENT RURAL

La mise en œuvre des mesures en faveur du développement agricole, de la diversification des activités et de l'équipement des collectivités est assurée dans le cadre des programmes globaux d'aménagement qui ont été mis en place dans les massifs de montagne, en Corse, dans le Sud-Ouest et dans le Massif central. L'étude de la politique de rénovation rurale (cf. première partie du rapport) a permis d'en examiner la réalisation.

Le Ministère de l'Agriculture prend en charge ou apporte ses concours à deux types d'actions coordonnées d'aménagement régional :

— au niveau des grandes régions agricoles par la participation au financement et la tutelle des grandes compagnies d'aménagement ;

— au niveau des petites unités de développement rural par la politique des plans d'aménagement rural.

1. — *L'action des sociétés d'aménagement régional.*

Les sociétés d'aménagement régional avaient été mises en place initialement pour être les maîtres d'ouvrage de travaux d'aménagement foncier et d'équipement agricole. Elles ont progressivement étendu leur domaine d'intervention à des opérations d'aménagement touristique et de développement économique.

Le Ministère de l'Agriculture a entrepris de dresser un bilan de l'action des grandes compagnies d'aménagement, dont on donne ci-dessous les principaux éléments.

Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc.

Dans le périmètre initial de la concession d'Etat en matière d'équipement hydraulique la Compagnie a poursuivi l'équipement des secteurs non encore desservis ou nécessitant des travaux d'extension ou de renforcement. Dans la zone Ouest, la construction de l'adducteur haut service (branche Ouest), qui intéresse la zone de coteaux du Biterrois et du Minervois, a été poursuivie et deux stations de pompage ont été mises en service. Dans la zone Est, l'amenée d'eau brute en direction du littoral proche de Montpellier a été renforcée.

A la suite de l'extension au Lauragais audois de la concession d'Etat (décret du 10 janvier 1977) la majeure partie des moyens d'investissement dont dispose la Compagnie a été prioritairement affectée à l'aménagement hydro-agricole de cette région : la construction à l'Estrade d'un barrage-réservoir a commencé et la station de pompage de la Rigole a été mise en service.

Les réseaux d'irrigation établis en 1977 couvrent une superficie de 1 700 hectares environ, la surface totale équipée atteignant ainsi 78 000 hectares à la fin de l'année dernière.

Les volumes d'eau livrés durant l'année 1977, caractérisés par une pluviométrie particulièrement élevée, ont été les suivants (millions de mètres cubes) :

Usage agricole (eau d'irrigation)	29,4
Usage non agricole :	
Eau brute	9,4
Eau potable en gros	3,7
	— 13,1

Au titre des activités d'accompagnement de l'aménagement hydraulique, la Compagnie est intervenue notamment dans les domaines ci-après :

— assistance technique aux irrigants expérimentation, études agro-économiques ;

— aménagement foncier, restructuration et reconversion du vignoble ;

— organisation économique en matière de production, transformation et commercialisation.

Parmi ces interventions, les travaux d'expérimentation et les études agro-économiques portent principalement sur les cultures de remplacement du vignoble. En matière de politique viticole, les opérations de reconversion ont commencé, tandis que les actions de restructuration ont été poursuivies en collaboration avec la SAFER.

La Compagnie a également participé, comme précédemment, à l'aménagement de l'arrière-pays et du littoral : implantation de structures d'accueil et de séjour en espace rural (villages de vacances et gîtes ruraux notamment), création et entretien d'espaces verts, boisements et améliorations pastorales. Trois ensembles touristiques ont été mis en service en 1977, correspondant à 370 lits : village de vacances de Gruissan (Aude), gîtes ruraux de Génolhac (Gard) et Porte-Puymorens (Pyrénées-Orientales) ; d'autres installations ont été entreprises dans les départements de l'Aude et de la Lozère.

Société du canal de Provence et d'aménagement de la région provençale.

Les ouvrages généraux, branche du Var-III et de Toulon-Est, destinés à l'alimentation en eau de la région de Toulon ont été mis en eau au cours de l'année 1977.

Les premiers travaux concernant la branche de Marseille-Est ont été entrepris. En outre, la Société a poursuivi l'équipement de réseaux de distribution dans le bassin supérieur de l'Arc et la région de Toulon ; elle a également entrepris des travaux de réseaux d'irrigation dans la région de Trévaresse-Ouest, au nord-ouest d'Aix-en-Provence.

Une nouvelle surface de 1 400 hectares était ainsi desservie à la fin de 1977, la superficie totale équipée à l'irrigation depuis l'origine étant de 27 500 hectares environ.

Près de l'étang de Berre, la conduite de liaison Martigues—Istres est en voie d'achèvement.

Au titre de l'exploitation des ouvrages hydrauliques, le volume d'eau livré en 1977 s'est élevé à près de 110 millions de mètres cubes, dont 17,4 millions de mètres cubes pour les besoins de l'irrigation.

La Société est intervenue également dans des domaines liés à l'équipement hydraulique : assistance technique aux irrigants, expérimentation et développement agricoles, aménagements paysagers aux abords des ouvrages.

Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne.

En 1977, cette Compagnie a poursuivi ses activités en matière d'équipement hydraulique : la surface équipée à l'irrigation a augmenté de 800 hectares, pour atteindre à la fin de l'année 48 600 hectares, dont 6 400 hectares desservis par des microréseaux.

En matière d'exploitation des ouvrages hydrauliques, un volume d'eau de 4 800 000 mètres cubes a été distribué pour l'irrigation.

Les travaux d'aménagement de rivières ont continué sur la Save, l'Arrats, le Gers et la Baïse ; une superficie de 3 800 hectares a bénéficié de l'assainissement agricole associé à la restructuration foncière par voie d'échanges amiables.

La Compagnie a poursuivi ses activités d'accompagnement de l'aménagement hydraulique, en apportant comme précédemment son assistance technique aux irrigants ; elle a participé à la promotion des agriculteurs (vulgarisation, stages de formation, aide à la gestion des exploitations) ainsi qu'à l'organisation économique de la production agricole, notamment par l'aide apportée aux groupements de producteurs. Enfin, elle a engagé en 1977 et pour le compte du Commissaire à l'aménagement des Pyrénées, des actions d'incitation au développement de l'industrialisation et de l'artisanat en milieu rural.

Compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine.

Après une période de progression rapide (1972-1976), l'année 1977 s'est caractérisée par la CARA par une stabilisation autour d'un certain niveau d'équilibre dans la nature et le rythme des réalisations.

L'aménagement hydraulique s'est poursuivi avec une intensité particulière dans les secteurs de maïs-semence du Béarn.

Une superficie de 1 200 hectares a été équipée à l'irrigation.

Des travaux de drainage ont été exécutés en vue de l'amélioration de divers secteurs totalisant 520 hectares environ dans les pays de l'Adour et des Gaves. De plus, des tronçons de cours

d'eau ont été aménagés, sur une longueur totale de 74 kilomètres, dans le Moyen Adour et le bassin de Luys ; des études et un démarrage des travaux ont également concerné le bassin du Dropt.

Pour le compte de l'établissement public régional et avec des crédits qui en proviennent, la Compagnie a réalisé des actions permettant de valoriser les investissements d'hydraulique ; ces actions sont orientées principalement vers la production fourragère et animale (unités d'ensilage, ateliers de production), ainsi que vers des productions complémentaires (tabac), notamment dans les départements de la Dordogne et des Pyrénées-Atlantiques.

Par ailleurs, elle a participé, dans plusieurs domaines de sa compétence, à l'élaboration du schéma directeur d'aménagement de la Haute Lande, et spécialement pour les actions à entreprendre en matière de mise en valeur agricole et de développement de l'élevage sous couvert forestier.

Société pour la mise en valeur de l'Auvergne et du Limousin.

Cette société a poursuivi ses activités en matière agricole, destinée à la mise en valeur du potentiel de productions animales du Massif central, sous les formes suivantes :

- interventions technico-économiques sur l'élevage ;
- appui au développement de la production organisée ;
- développement des structures de transformation des produits animaux, secteur qui occupe une part de plus en plus importante.

Dans le domaine de l'hydraulique, les travaux pour la construction du barrage-réservoir de Naussac ont commencé au mois d'avril 1977 ; d'autre part, la Société a réalisé des travaux d'irrigation sur 560 hectares dans le val d'Allier.

En matière d'aménagement forestier, on note un certain recul des activités de reboisement ; mais la SOMIVAL a continué de s'intéresser à la création de nouveaux groupements forestiers et a participé à la recherche de débouchés commerciaux pour les produits de la forêt.

La Société a également poursuivi ses activités en matière de développement du tourisme en espace rural et réalisé à ce titre de nombreuses opérations ayant trait à l'infrastructure d'accueil et de séjour ; ainsi ont été achevés l'année dernière, notamment, trois terrains de camping (totalisant deux cent quarante emplacements), quelques gîtes ruraux et divers équipements de loisirs (en particulier une piscine et deux terrains de sport). De plus, la Société a poursuivi l'aménagement de centres de tourisme et de villages de vacances ; des secteurs nouveaux ont été abordés, notamment la création de villages de retraite et le thermalisme.

Enfin, pour le maintien ou la création d'emplois dans le secteur rural, elle a développé en 1977 l'activité entreprise l'année précédente en faveur de la petite industrie et de l'artisanat. Les investissements réalisés ont permis la création de trois cent trente emplois.

Toutes ces activités s'intègrent au programme d'aménagement du Massif Central, certaines bénéficiant d'une aide spécifique au titre de la rénovation rurale.

Société pour la mise en valeur agricole de la Corse.

Dans la plaine orientale, l'année 1977 a été marquée par l'achèvement de la tête morte du Golo, d'une longueur totale de 5,8 kilomètres ; la conduite principale du Haut-Tavignano ayant été terminée en 1976, il est maintenant possible de renforcer la desserte en eau de cette région de l'île. Des travaux d'extension ont été exécutés sur les réseaux d'irrigation ; la superficie équipée atteint environ 24 000 hectares à la fin de l'année 1977, dont près de la moitié effectivement irriguée.

Au titre de l'exploitation des ouvrages, les volumes d'eau consommés pour l'irrigation ont représenté près de 12 millions de mètres cubes, auxquels s'ajoute l'eau potable livrée sur la rive sud du golfe d'Ajaccio. Les conditions climatiques exceptionnelles de l'année 1977 expliquent que les ventes d'eau n'aient pas progressé au rythme normal prévu.

Dans plusieurs zones faisant l'objet du projet d'extension de la concession d'Etat, la SOMIVAC a entrepris ou poursuivi des travaux d'hydraulique.

En Balagne, les travaux ont porté sur les ouvrages d'infrastructure reliant la prise d'eau sur la Figarella aux villages de l'intérieur et au littoral, et sur deux stations de traitement des eaux (Calvi et Ile-Rousse).

Dans le Sud-Est et pour le compte du syndicat intercommunal d'équipement hydraulique, la Société a entrepris la réalisation du barrage de l'Ospedale.

La Société a également poursuivi ses actions de mise en valeur agricole. Celles-ci ont concerné essentiellement la zone de montagne où l'ensemble des interventions de la Société (sur propriétés privées et pour la renaissance agricole de la montagne) a permis la mise en valeur de près de 1 300 hectares valorisant une superficie agricole et pastorale de plus de 18 000 hectares. La Société rencontre dans ce domaine un succès particulièrement marqué.

Pour l'ensemble de son programme, la Société a bénéficié de crédits de la Mission interministérielle pour l'aménagement et l'équipement de la Corse.

*
*
*

Le tableau ci-dessous, qui retrace l'évolution des dotations attribuées aux sociétés d'aménagement régional, montre la stagnation de l'effort budgétaire consenti en leur faveur. Cette régression des crédits paraît contradictoire avec le lancement dans le Sud-Ouest et dans la région Languedoc-Roussillon de programmes globaux de développement économique fondés sur l'objectif de moderniser et de diversifier les productions agricoles et de promouvoir le développement des autres activités économiques.

	1978	1979
	Francs.	
SCP	53 000 000	52 200 000
CNARBRL	51 500 000	51 500 000
CACG	31 000 000	30 500 000
SOMIVAC	25 000 000	25 500 000
SOMIVAL	15 000 000	15 000 000
CARA et massif forestier landais	14 100 000	14 300 000
	189 600 000	189 000 000

2. — Les plans d'aménagement rural.

Le fondement juridique des plans d'aménagement rural remonte à la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 qui prévoyait leur mise à l'étude concomitante à l'élaboration de plans d'occupation des sols dans les cantons dont la population est inférieure à 10 000 habitants.

Le décret n° 70-487 du 8 juin 1970 et les circulaires du Ministère de l'Agriculture du 22 juillet 1970, du 25 janvier 1971 et du 13 mai 1971 ont précisé les procédures.

Le PAR est un schéma d'organisation de l'espace et de développement des activités économiques, élaboré dans la concertation avec les élus locaux, les responsables professionnels et les différentes administrations concernées. Il présente donc une double vocation : orienter les décisions d'investissement public dans le cadre d'un programme pluri-annuel et renforcer les solidarités locales en développant l'animation et la concertation.

L'originalité de la procédure d'élaboration des PAR et sa bonne adaptation aux caractéristiques des zones rurales justifient

que l'on reproduise en annexe au présent rapport une note détaillée qui retrace les méthodes d'élaboration de ces programmes d'aménagement.

Le Ministère de l'Agriculture assure la mise en œuvre technique de la politique des plans d'aménagement rural.

Au plan local, les études préparatoires à l'établissement des PAR et l'animation des groupes de travail sont assurées par les ingénieurs et techniciens des directions départementales de l'agriculture (DDA) ; en plus de ces travaux exécutés en régie, les services du Ministère de l'Agriculture disposent de crédits d'études à l'entreprise.

Le montant des crédits d'études consacrés à l'élaboration des PAR (hors dépenses du personnel d'études en régie) s'est élevé, en 1977, à 6 millions de francs, et, en 1978, à 10,7 millions de francs.

Au niveau central, le suivi de la politique des PAR et les recherches méthodologiques sur l'aménagement rural sont exécutés par l'Atelier central d'études et d'aménagement rural (ACEAR) ; des ateliers régionaux d'études et d'aménagement rural ont été implantés dans chaque région.

Bien qu'il ne dispose pas de crédits spécifiques pour prendre en charge des actions prévues au terme de l'établissement du PAR, le Ministère de l'Agriculture affecte une partie des crédits du Fonds d'action rural (FAR) pour apporter un concours financier à des actions d'aménagement entreprises en application de PAR.

L'articulation entre les PAR et les contrats de pays permet d'utiliser la dotation globale accordée par le FIAT (ou l'EPR) pour financer des projets de caractère prioritaire.

La rénovation rurale apporte, en outre, son concours au financement de certaines actions programmées par le PAR ; de plus elle permet d'assurer la prise en charge d'animateurs ou d'assistants techniques.

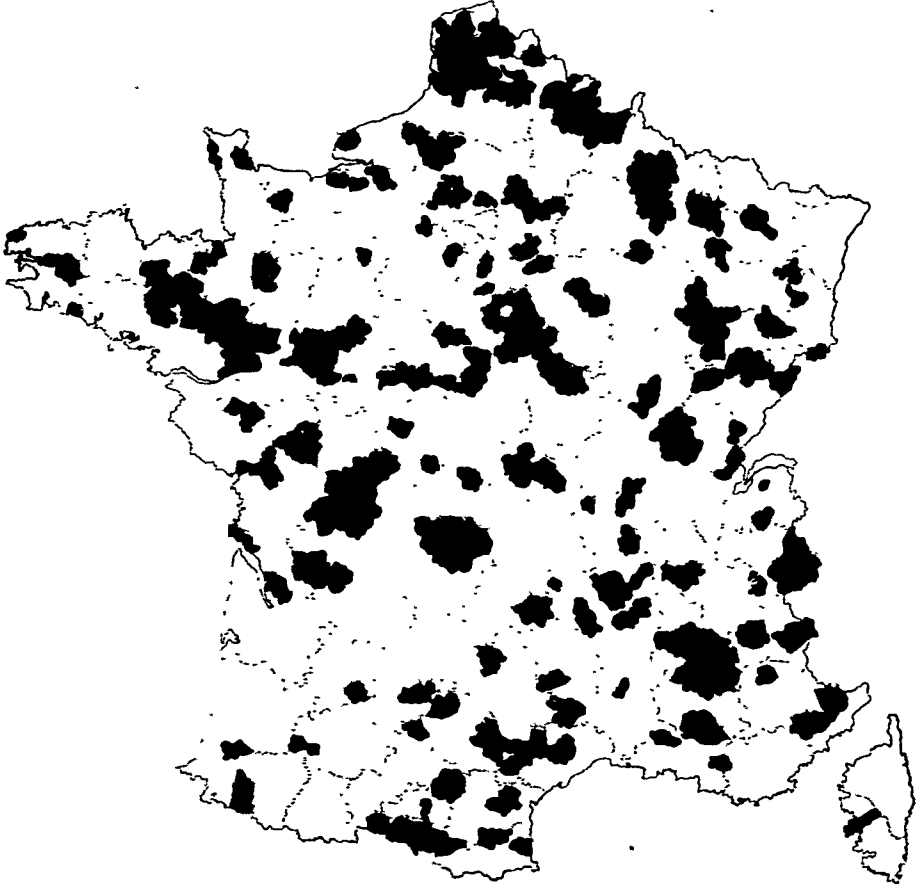
Bilan de la politique des PAR.

Lorsque son périmètre d'étude est approprié et que son établissement s'effectue dans de bonnes conditions de concertation, le PAR s'avère un instrument décisif pour organiser les actions d'aménagement, coordonner les décisions d'investissement et renforcer la solidarité intercommunale. Le caractère indicatif du PAR et surtout l'absence de crédits spécifiques susceptibles d'être dégagés pour le financement des réalisations qu'il prescrit ont parfois suscité une incompréhension ou une désillusion.

Au 1^{er} septembre 1978, la mise à l'étude de 185 PAR avait été autorisée par le Ministère de l'Agriculture ; 43 d'entre eux ont été approuvés par arrêté préfectoral. Une quinzaine de PAR devraient être mis à l'étude en 1979 (cf. carte ci-contre).

Les plans d'aménagement rural (PAR).

Zones concernées par les PAR au 1^{er} octobre 1978.



Source : Ministère de l'Agriculture (Direction de l'Aménagement).

TROISIEME PARTIE

LA NECESSITE D'UNE COORDINATION DES MESURES ENGAGEES PAR LES POUVOIRS PUBLICS EN FAVEUR DE L'AMENAGEMENT DE L'ESPACE RURAL

Même s'il témoigne de la prise en compte par plusieurs départements ministériels de la spécificité des problèmes du milieu rural, le foisonnement des interventions administratives en faveur de l'aménagement des campagnes peut être préjudiciable à l'efficacité des moyens mis en œuvre.

Un renforcement de la coordination de l'ensemble des mesures engagées par les Pouvoirs publics en faveur du développement et de l'aménagement rural semble donc s'imposer. Il devrait avoir pour corollaire une simplification des modes d'intervention financière de l'Etat en ce domaine.

I. — L'intérêt d'un cadre législatif cohérent.

Si l'on excepte les quelques mentions qui lui sont faites dans la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 (zones spéciales d'action rurale), dans la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 (plans d'aménagement rural) et dans la loi sur l'urbanisme du 31 décembre 1976 (zones d'environnement protégé), la politique d'aménagement du territoire ne s'appuie sur aucun texte de nature législative.

Cette caractéristique est due pour une part à la concomitance entre l'émergence de la politique d'aménagement du territoire et l'extension du domaine réglementaire par la Constitution de 1958. La quasi-totalité des textes relatifs à l'aménagement du territoire est constituée par des décrets ou des arrêtés ; certaines mesures, comme les contrats de pays, ont même été mises en œuvre en l'absence de tout texte réglementaire publié au *Journal officiel*.

Les affirmations de volonté politique exprimées au plus haut niveau des Pouvoirs publics devraient donc trouver une formulation

législative qui permette au Parlement de participer à sa préparation. Deux possibilités pourraient être envisagées, à cet égard, pour la politique d'aménagement du milieu rural :

— ouvrir un titre « Aménagement des zones rurales » dans un projet de loi-cadre d'aménagement du territoire qui fixerait les objectifs fondamentaux de cette politique et en codifierait les principaux dispositifs ;

— prévoir un titre « Aménagement de l'espace rural » dans le cadre du projet de loi d'orientation agricole en cours de préparation.

L'opportunité offerte par l'élaboration du projet de loi d'orientation agricole et la relation évidente entre la promotion de l'économie agricole et le développement des régions rurales conduisent votre rapporteur à préconiser cette seconde solution.

La réunion à Vichy, dans le courant du mois de décembre d'une Conférence nationale de l'aménagement du territoire pourrait servir de cadre à une réflexion sur les principales dispositions de ce texte.

II. — Le renforcement de la coordination interministérielle.

La complexité et la diversité des procédures, en matière d'aménagement du territoire, sont dues à un éparpillement et à une concurrence des compétences qui s'observent à différents niveaux :

1. — *La diversité des intervenants.*

Le chevauchement des attributions entre l'Etat et les collectivités décentralisées est souvent déploré par les élus locaux et les usagers qui voient dans cette complexité une manifestation du « pouvoir technocratique ». La simplification de la délimitation des domaines de compétence promise dans le projet de loi-cadre de développement des responsabilités locales trouvera dans le secteur de l'aménagement du territoire et des aides au développement économique régional un point d'application privilégié.

Multiplicité des intervenants aux niveaux décentralisés :

— les établissements publics régionaux affirment leurs prérogatives en matière d'aménagement de l'espace, même si les limites des régions ne coïncident que rarement avec des unités géographiques et économiques opérationnelles ;

— les départements conservent de nombreuses prérogatives en matière d'équipements publics et sont devenus le niveau de déconcentration des aides aux créations d'emplois ;

— le foisonnement de syndicats intercommunaux à vocation simple ou multiple traduit la difficulté de dégager, pour l'exécution des programmes d'aménagement local, un niveau unique de coopération intercommunale.

Repartition des responsabilités au niveau central entre les départements ministériels :

— le Premier Ministre a la charge de l'orientation de la politique d'aménagement du territoire ; il coordonne l'action des différents ministères au sein des réunions du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT), il dispose des services de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) qui lui est directement rattachée. La DATAR assure la conduite de la politique de rénovation rurale et de celle des contrats de pays ; elle gère, en outre, les systèmes d'aide au développement économique régional (PDR, aide spéciale rurale...) ;

— plusieurs Ministères à compétence sectorielle (industrie, commerce et artisanat...) se sont dotés de cellules administratives spécialisées dans la préparation de mesures spécifiques aux zones rurales ;

— le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie contribue sur plusieurs plans à la définition et à la gestion des actions en faveur de l'aménagement rural ;

— il assure la responsabilité de la politique foncière et contrôle la préparation des documents de planification de l'usage des sols (plans d'occupation des sols, zones d'environnement protégé) ;

— il met en œuvre la politique de protection de la nature et de l'environnement (parcs naturels nationaux, législation sur les nuisances) ;

— il oriente la politique de l'architecture ;

— enfin, il dispose, au niveau déconcentré, des services techniques les plus nombreux regroupés dans ses services régionaux et les directions départementales de l'équipement (DDE) ;

— le Ministère de l'Agriculture participe de manière déterminante à la conception et à l'application des actions d'aménagement rural :

— au niveau central, la Direction de l'aménagement (DIAM) assume la responsabilité de l'action foncière agricole (remembrement, SAFER), des équipements ruraux et des études et programmes d'aménagement rural (PAR) ; une cellule de recherche : l'Atelier central d'études et d'aménagement rural (ACEAR) exécute des recherches méthodologiques et suit l'exécution des opérations d'aménagement rural ;

— aux niveaux déconcentrés : les services régionaux de l'Agriculture (hydraulique, forêt, aménagement rural...) et les directions départementales de l'Agriculture disposent d'ingénieurs (ingénieurs du génie rural et des eaux et forêts, ingénieurs des travaux ruraux) et techniciens particulièrement qualifiés pour prendre en charge la coordination des actions d'aménagement et pour apporter aux collectivités locales une assistance technique efficace.

La multiplicité des interventions en faveur de l'aménagement de l'espace rural et la dilution des responsabilités entre les administrations rendent impératif un renforcement de la coordination.

2. — *Propositions pour une meilleure coordination des actions d'aménagement rural.*

La politique d'aménagement du territoire présente un caractère global et implique la participation de la plupart des départements ministériels à sa mise en œuvre. Dès lors, la coordination politique des mesures qu'elle comporte doit être assurée au niveau interministériel.

Le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) remplit déjà cette mission. L'efficacité de son action pourrait être renforcée si, chaque année, une réunion spéciale du CIAT était consacrée au suivi et à la coordination de l'ensemble des actions qui contribuent au développement des zones rurales.

La préparation des réunions du CIAT consacrées à l'aménagement rural pourrait être assurée par un Haut-Comité de l'Aménagement rural regroupant des élus, des responsables économiques et sociaux et des représentants des différentes administrations concernées. Une telle instance servirait de cadre à la concertation entre les pouvoirs publics et les organisations représentatives du milieu rural ; il permettrait en outre de dresser régulièrement un bilan des actions consenties en faveur du développement des campagnes.

La compétence particulière du Ministère de l'Agriculture conduit à préconiser que la fonction de conseiller technique nécessaire à l'orientation et la coordination des différents éléments de la politique d'aménagement rural soit assurée par ses services.

Cette observation, formulée pour ce qui concerne le niveau central de l'Etat, s'applique aux actions décentralisées d'aménagement : les services techniques du Ministère de l'Agriculture disposent d'une expérience, d'une implantation et d'une qualification qui

les habilitent à remplir auprès des collectivités territoriales et des préfets le rôle de conseiller technique spécialisé pour les projets d'équipement et d'aménagement conduits dans les zones de peuplement rural.

La décentralisation des responsabilités attendue en ce domaine du projet de loi-cadre aura pour conséquence de créer de nouveaux besoins de conseil et d'assistance technique. Le renforcement de l'autonomie des collectivités locales en matière d'équipement et d'aménagement rendra encore plus nécessaire la coordination de leurs initiatives.

III. — La simplification des circuits de financement.

La complexité de l'organigramme administratif de l'aménagement du territoire retentit sur les conditions de son financement.

Actuellement, un programme d'aménagement local peut mobiliser les financements suivants :

— les subventions classiques attribuées sur le budget du Ministère de l'Agriculture ou de l'Intérieur ;

— les financements d'intervention : rénovation rurale, dotation d'un contrat de pays, Fonds d'intervention pour la qualité de la vie, Fonds d'intervention culturel ; crédits de la Mission permanente pour le commerce et l'artisanat rural, Fonds d'action rural ;

— des primes nationales et régionales aux créations d'emplois ;

— des contributions des fonds européens : FEOGA « Orientation », Fonds européen de développement économique régional (FEDER), Fonds social européen ;

— les emprunts contractés auprès des établissements publics de crédit : Crédit agricole, caisses d'épargne et filiales de la Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit mutuel ;

— les subventions du département et de l'établissement public régional ;

— les fonds propres des collectivités locales.

Ce foisonnement des sources de financement appelle un effort de clarification. La globalisation progressive des concours financiers attribués par l'Etat aux collectivités locales constituera une étape importante dans la voie de la simplification. Il importera que les critères d'évaluation des dotations globales tiennent compte de la situation particulière des zones rurales, et en particulier des besoins des plus dévitalisées d'entre elles.

Un *Fonds d'intervention pour l'aménagement rural* pourrait être constitué par la fusion du Fonds de rénovation rurale, du Fonds

d'action rural, des crédits du FIAT consacrés aux contrats de pays et des crédits non affectés gérés au titre des politiques d'aménagement rural par différents Ministères. Ses interventions pourraient consister dans l'attribution d'une dotation supplémentaire à des projets de développement entrepris dans le cadre de programmes coordonnés d'aménagement et gérés par des établissements publics de coopération intercommunale. Les aides ainsi dispensées constitueraient à la fois une incitation à l'élaboration de programmes cohérents d'aménagement (PAR) et un encouragement à la coopération intercommunale.

Concernant le régime des prêts, on a pu déplorer que l'encadrement du crédit limite la contribution apportée par le Crédit agricole au financement des projets des collectivités locales. La création d'un *Office d'aménagement rural du Crédit agricole*, envisagée il y a quelques mois, aurait permis à cette institution financière de disposer, pour ses interventions en milieu rural, d'un instrument analogue à la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.

CONCLUSION

Il y a quelques années encore, dans nos régions rurales, et singulièrement dans le département que représente votre rapporteur, « monter à Paris » s'avérait pour de nombreux jeunes le moyen exclusif et accepté de la promotion sociale.

Une nouvelle ambition s'est fait jour parmi la jeunesse de nos campagnes : « Vivre et travailler au pays ».

Malgré les manifestations parfois excessives que peut prendre cette revendication, le devoir des élus du monde rural et des pouvoirs publics est de tenter de lui apporter une réponse.

La stabilisation de la population rurale de la France doit donc bien constituer l'un des objectifs majeurs de la politique d'aménagement du territoire. Il serait illusoire de se dissimuler que ce but s'inscrit à contre-courant de l'évolution démographique spontanée : des projections établies sur la période 1976-1986 indiquent que la population rurale diminuerait au rythme de 1,46 % par an, au lieu de 0,74 % entre 1966 et 1975.

Face à de telles perspectives, il est indispensable que la volonté politique exprimée par le Président de la République se concrétise dans une véritable politique d'aménagement et de développement des régions rurales, c'est-à-dire dans une action globale et coordonnée mise en œuvre par l'ensemble des partenaires concernés à des échelons géographiques appropriés.

La décentralisation des responsabilités s'impose, à cet égard, à un double titre : elle favorise l'adaptation des mesures à la situation de chaque secteur ; elle constitue l'une des voies où la démocratie locale peut trouver un terrain concret d'approfondissement.

L'élu d'un département particulièrement touché par la dévitalisation des campagnes est cependant bien conscient que ce développement des responsabilités locales ne saurait être entrepris au détriment du rôle de péréquation et de transfert assuré par l'Etat.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des Affaires économiques et du Plan s'est réunie le jeudi 16 novembre 1978 pour prendre connaissance du rapport pour avis de M. Boujon sur l'Aménagement rural et pour examiner les crédits d'équipements inscrits au budget du Ministère de l'Agriculture.

Le rapporteur a, tout d'abord, analysé les causes de la dévitalisation des zones rurales. Il a présenté ensuite les principales mesures mises en œuvre au titre des politiques d'aménagement et de développement des campagnes.

La contribution du Ministère de l'Agriculture à l'aménagement de l'espace rural comporte :

— la politique agricole spécifique aux zones de montagne et aux zones défavorisées :

— la mise à l'étude des plans d'aménagement rural ;

— les actions d'équipement gérées par les services du Ministère de l'Agriculture ; le montant des crédits d'équipement progressera de 7,4 % en 1979 par rapport à l'année précédente ; le rapporteur a déploré la diminution des crédits attribués pour les adductions d'eau et l'assainissement et pour l'électrification rurale. Concernant ce dernier secteur il a souligné les risques liés à une réduction du montant de la taxe parafiscale versée par EDF au Fonds d'amortissement des charges d'électrification. Les excédents éventuels de ressources du FACE devraient être utilisés pour engager un programme complémentaire d'électrification.

L'efficacité de ces actions, a souligné le rapporteur, pourrait être renforcée grâce à une amélioration de la coordination interministérielle.

Au cours des interventions qui ont suivi l'exposé du rapporteur, M. Javelly a confirmé la nécessité de réorienter la politique d'aménagement du territoire, en sorte qu'elle contribue plus efficacement à stabiliser la population rurale du pays. Il a indiqué, en outre, la nécessité de maintenir l'effort en faveur de l'électrification rurale, dont la maîtrise d'ouvrage doit continuer à être assurée par les collectivités locales.

M. Mistral a souligné la carence des services collectifs en zone à faible densité de peuplement où leur insuffisance limite les possibilités de développement touristique.

M. Brun a proposé que l'Etat puisse subventionner les travaux d'adduction d'eau à un taux supérieur à 50 % dans les communes les plus démunies.

M. Barroux a indiqué la nécessité d'améliorer la desserte téléphonique des populations rurales.

La commission, à l'unanimité de ses membres, a donné un avis favorable au rapport présenté par M. Roujon qui conclut à l'adoption des crédits d'équipements du budget du Ministère de l'Agriculture.

ANNEXES



ANNEXE I

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1979

Montant des dotations budgétaires attribuées pour la réalisation de l'action 80.

Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural.

TITRE VI	CHAPITRE et articles.	AUTORISATIONS de programme.	CRÉDITS de paiement.
CHAPITRE : <i>Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural</i>	(a) 61-80	(a) 302 256 000	358 500 000
Eau et assainissement	(1) 10	119 500 000	140 000 000
Ventilation par nature des autorisations de programme :			
Subventions aux collectivités locales (§ 10) . 119 500 000			
Bâtiments d'habitation	(2) 21	20 256 000	30 000 000
Ventilation par nature des autorisations de programme :			
Subventions aux entreprises (§ 10) 20 256 000			
Habitat autonome des jeunes agriculteurs	22	36 000 000	30 000 000
Ventilation par nature des autorisations de programme :			
Subventions aux ménages (§ 40) 36 000 000			
Aménagements d'accueil, d'animation et de loisirs :	(3) 30	45 000 000	48 000 000
Ventilation par nature des autorisations de programme :			
Subventions aux entreprises (§ 10) 7 650 000			
Subventions aux collectivités locales (§ 20) . 37 350 000			
Création et protection des jardins familiaux	70	1 000 000	1 000 000
Ventilation par nature des autorisations de programme :			
Subventions aux autres administrations (§ 30) 1 000 000			
Plans d'aménagement rural	80	10 000 000	9 500 000
Ventilation par nature des autorisations de programme :			
Etudes et services liés à la réalisation d'investissement (§ 80) 10 000 000			

(a) Sur ces montants 65 000 000 en autorisation de programme et 30 000 000 en crédits de paiement correspondant aux versements attendus du Fonds européen de développement économique et régional pour 1979.

(1) Dont 5 000 000 au titre du programme d'action prioritaire n° 7 « Accélérer la départementalisation économique des DOM » et 25 000 000 au titre du programme d'action prioritaire n° 24 « Défendre le patrimoine naturel ».

(2) Pour la réalisation du programme prioritaire n° 23 « Valoriser les zones rurales ».

(3) Dont 29 744 000 pour la réalisation du programme d'action prioritaire n° 23 « Valoriser les zones rurales ».

	CHAPITRE et articles.	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiement.
Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural ..	80	Mémoire.	Mémoire.
Forêts	90	Mémoire.	Mémoire.
CHAPITRE : Actions coordonnées de développement régional	61-84	189 000 000	210 000 000
Grands aménagements régionaux	(1) 11	151 000 000	172 000 000
Ventilation par nature des autorisations de programme :			
Subventions aux entreprises (§ 10)	150 700 000		
Subventions aux collectivités locales (§ 20) ..	300 000		
Participation de l'Etat à des charges d'emprunt	19	38 000 000	38 000 000
Ventilation par nature des autorisations de programme :			
Subventions aux entreprises (§ 10)	38 000 000		
CHAPITRE : Elevage des chevaux et équipements hippiques	61-85	Mémoire.	Mémoire.
Elevage des chevaux	10	Mémoire.	Mémoire.
Equipements hippiques	20	Mémoire.	Mémoire.
CHAPITRE : Incitation au regroupement communal	61-89	20 000 000	25 000 000
Incitation au regroupement communal.....	10	20 000 000	25 000 000
Ventilation par nature des autorisations de programme :			
Subventions aux collectivités locales (§ 20) ..	20 000 000		
Total titre VI		707 528 000	825 500 000

(1) Dont 45 000 000 pour la réalisation du programme d'action prioritaire n° 1 « Adapter la production agricole et alimentaire aux nouvelles conditions du marché ».

ANNEXE II

EVOLUTION DES CREDITS ET DU MONTANT TOTAL DES TRAVAUX REALISES EN MATIERE DE SERVICES PUBLICS RURAUX PAR L'ETAT ET LES AUTRES COLLECTIVITES PUBLIQUES

1. — Le montant des autorisations de programme déléguées en 1977 et 1978 et les prévisions 1979 au titre des services ruraux a évolué comme suit :

LIBELLE	1977	1978	1979 (prévision).
	(En millions de francs.)		
Alimentation en eau potable :			
FNDAE	370	425	425
Chapitre 61-66, article 10	20	»	»
Assainissement :			
FNDAE	»	»	55
Chapitre 61-66, article 20	101	95,5	94,5
Ordures ménagères :			
Chapitre 61-66, article 20	23	24	25
Electrification rurale :			
Chapitre 61-66, article 40	90	100,5	70,5
Voirie rurale :			
Chapitre 61-72, article 10	20	25	18
Aménagements de village :			
Chapitre 61-72, article 30	41	50	45

En ce qui concerne la rubrique assainissement et ordures ménagères, il convient de préciser que les autorisations de programme étant globalisées, leur affectation définitive dépend donc des préfets.

Ces délégations d'autorisations de programme excluent celles provenant d'autres chapitres : rénovation rurale, Fonds d'action rurale, Fonds d'action conjoncturelle, etc., affectés aux services publics ruraux pour lesquels il vous est répondu séparément aux questions C 2 et C 3.

2. — Le tableau ci-après précise l'évolution des travaux subventionnés par l'Etat et les conseils généraux de 1977 et de 1978, ainsi que les prévisions pour 1979.

LIBELLE	1977		1978		1979 (Prévision.)	
	Etat.	Autres.	Etat.	Autres.	Etat.	Autres.
	(En millions de francs.)					
Alimentation en eau potable .	975	1 025	1 060	1 000	1 000	»
Assainissement	520	560	400	570	600	»
Ordures ménagères	54	14	80	16	100	»
Electrification rurale	810	325	800	335	800	»
Voirie rurale	80	»	100	»	70	»
Aménagements de village	164	»	200	»	180	»

Ces crédits étant déconcentrés, les informations concernant les engagements, par nature de travaux, sont recensés au niveau de la centrale au moyen des comptes rendus de gestion établis par les directeurs départementaux de l'agriculture.

Aussi, les informations intéressant l'année 1978 n'ont qu'une valeur indicative.

Toutefois, on peut remarquer, au niveau des programmes d'Etat, une chute des investissements en 1978, au titre des assainissements, consécutive à la conjoncture avec en perspective une reprise en 1979 pour rattraper le niveau des investissements engagés en 1977, sous réserve que la loi de finances pour 1979 autorise le financement des travaux d'assainissement sur le Fonds national des adductions d'eau potable.

ANNEXE III

ETAT DE L'EXECUTION DU PROGRAMME D'ACTION PRIORITAIRE N° 23

Valoriser les zones rurales.

En favorisant, dans le milieu rural, l'amélioration des conditions de vie et le développement ou la création de nouvelles activités économiques, ce programme doit contribuer à la stabilisation de la part de la population nationale.

Il s'agit d'un programme cadre qui s'exécute principalement sous la responsabilité des instances régionales et locales.

ACTION I. — Logement et patrimoine architectural.

En matière d'aide à l'habitat rural, après qu'ait été, en 1976, modifié le régime des prêts du Crédit agricole, en 1978, la réglementation des primes attribuées par le Ministère de l'Equipement (Environnement et Cadre de Vie) a été adaptée aux conditions créées par la réforme de l'aide au logement. A l'occasion de cette adaptation, des moyens financiers supplémentaires ont été consacrés à cette intervention.

Les études préalables aux opérations villages (opérations groupées de restauration du patrimoine architectural) se poursuivent de façon satisfaisante puisque quarante-deux agglomérations rurales se sont ajoutées en 1977 aux vingt-sept déjà mises à l'étude. En 1978, elles devraient être de l'ordre de trente. L'effort, au cours des dernières années du plan, devra donc porter essentiellement sur la réalisation des travaux dont ces études auront mis en évidence l'intérêt et la nécessité.

ACTION II. — Loisirs et tourisme.

Cette action a pour objet d'organiser le développement des loisirs et du tourisme, de favoriser l'exercice simultané par les habitants des zones rurales de plusieurs métiers et de faciliter l'accès de tous à la nature. A partir de 1978, ces crédits ont été consacrés à des opérations intégrées mises en place dans le cadre de « pays » ou de zones d'une ampleur analogue. Il s'agit non seulement de développer la capacité d'accueil touristique du milieu rural, mais également d'aider les agriculteurs et les collectivités locales à valoriser celle-ci par une meilleure organisation de l'offre et de sa mise en marché.

ACTION III. — Zones défavorisées.

Cette action concerne essentiellement les zones de faible densité démographique. Elle correspond aux interventions du Fonds de rénovation rurale et à l'aide spéciale rurale. Cette nouvelle mesure d'aide à la création d'emplois dans les zones connaissant une situation démographique particulièrement difficile a connu un développement rapide ; instituée en 1976 pour une durée limitée, cette mesure a été reconduite jusqu'au terme du Plan par un décret du 18 mars 1978.

Indicateurs du programme n° 23.

	1975	1976	1977	1978 (prévision)
I. — Indicateurs de résultats.				
Action 1 :				
Degré d'inconfort du parc de logements ruraux [en %] (objectif pour 1980 : 40 %)	55,4	»	»	»
Action 2 :				
Fréquentation de loisirs en zone rurale (milliers de séjours)	10 500	11 200	10 300	
Action 3 :				
Créations d'emplois aidés par l'aide spéciale rurale	»	»	4 315	4 700
II. — Indicateurs de moyen.				
Action 1 :				
Nombre de logements améliorés aidés (1) [objectif : 110 000 logements en cinq ans]	22 000	25 000	28 500	28 500
Nombre d'opérations villages (mise à l'étude) [objectif : 100 villages en cinq ans]	6	21	41	30

(1) Subventions et primes seules.

Contribution de l'Etat à la réalisation du programme n° 23.

	En francs courants.				En francs constants 1975.			
	1976	1977	1978	1979	1976	1977	1978	1979
	(En millions de francs.)							
Dépenses de personnel	»	»	»	»	»	»	»	»
Dépenses de fonctionnement (hors personnel)	121	84	84	84	110	71	64	59
Autorisations de programme d'équipement	433	640	747	787	395	538	571	552
Total	554	724	831	871	505	609	635	611

Rappel de la dotation prévue pour ce programme par le VII^e Plan sur la période 1976-1980 (en millions de francs 1975) : 2 925.

Taux d'exécution budgétaire en quatre ans : 80,7 %.

ANNEXE IV

LES PLANS D'AMENAGEMENT RURAL

(Source : Carte d'identité de l'aménagement rural, Ministère de l'Agriculture, 1974.)

1. — Définition.

1.1. — Nature du PAR.

Documents d'orientation.

Les PAR sont des documents d'orientation qui servent de cadre aux décisions administratives tendant au développement et à l'aménagement du territoire considéré.

A ce titre, le PAR ne saurait avoir pour effet ni d'instaurer des contraintes ni de créer des droits.

Le PAR n'a pas de valeur réglementaire et n'est pas opposable au tiers en ce qui concerne l'affectation du territoire à des activités déterminées. Par contre, les « zonages » proposés dans un PAR inspirent légitimement les documents ultérieurs d'urbanisme qui auront une valeur contraignante à l'égard des tiers (POS et COS).

Les orientations préconisées par le PAR doivent se traduire par une formulation claire des objectifs ainsi que des moyens à mettre en œuvre et des étapes à respecter pour les atteindre.

Documents de cohérence.

Le PAR doit assurer la cohérence indispensable entre divers niveaux et moyens de décision (décisions de programmes locaux, directives d'aménagement du territoire, programmation des équipements, orientations du développement économique, schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme).

Ce souci de cohérence doit s'exprimer au niveau des objectifs :

- par un choix rationnel des activités ;
- par des options démographiques (niveau souhaitable de population et surtout de population jeune) ;
- par des propositions de financement compatible avec les possibilités de participation des collectivités locales et la puissance publique ;
- par une organisation du cadre de vie visant à rationaliser et optimiser l'utilisation des équipements existants ou à créer.

Documents de participation.

Il n'est guère possible d'envisager la mise à l'étude et l'application d'un PAR sans que des liens réels de solidarité n'existent ou ne s'établissent entre les communes concernées. Les études doivent donc être conduites avec le souci d'informer, d'expliquer, de vulgariser, pour que la participation des populations soit effective à toutes les étapes de l'élaboration du PAR et de son exécution. Le PAR doit devenir un véritable instrument de concertation intercommunale et interservices et, réalisé avec un très grand souci de lisibilité, il servira de base concrète aux discussions de l'administration avec les assemblées élues, les collectivités locales et les représentants qualifiés des groupes professionnels.

(1) Cf. rapport première partie (II-B 4).

(2) Sous-direction de l'information, des relations publiques et de la documentation, 78, rue de Varenne, Paris (7^e).

Il est important que, conformément à l'article 6 du décret, le choix des options du PAR soit confié à une commission représentative des différents intérêts en présence.

Les services publics doivent faciliter l'exercice de cette responsabilité de la commission en s'attachant particulièrement à conduire les études suivant les modalités permettant à l'instance représentative de délibérer dans la plus grande liberté.

1.2. — Objets des plans d'aménagement rural.

L'objet principal des plans d'aménagement rural est de définir les perspectives souhaitables de développement et d'équipement des zones rurales considérées. *Perspectives de développement* car les PAR ne sauraient être réduits à de simples programmes d'équipement ; *perspectives souhaitables* car les PAR traduisent une attitude volontaire de la part tant des pouvoirs publics que des collectivités locales. Encore convient-il de s'assurer que ces perspectives de développement souhaitables entrent dans le domaine du possible.

Compte tenu de cet objectif central, on peut estimer que les PAR ont pour objet :

- de développer les activités socio-économiques du secteur ;
- de localiser les équipements de façon rationnelle et cohérente ;
- de veiller à la préservation de l'espace naturel.

1.3. — Territoires pour lesquels des PAR sont établis.

Les PAR sont établis pour des territoires à vocation rurale : la notion de vocation rurale ne doit pas s'entendre dans un sens étroit qui la lierait à la seule mise en valeur agricole du sol ; les territoires justiciables de l'élaboration des plans d'aménagement rural sont essentiellement ceux où la densité d'occupation restera faible et où, de ce fait, les problèmes d'occupation du sol par l'agriculture, sous toutes ses formes, et de conservation des espaces et des richesses naturelles conserveront une importance certaine. En revanche, il est clair que les PAR ne concernent pas les territoires actuellement ruraux voués dans un proche avenir à une occupation urbaine continue et concentrée.

Les PAR sont normalement établis pour un territoire dont les habitants sont ou peuvent être unis par une communauté d'intérêts économiques et sociaux et sur lequel des actions concertées ou coordonnées sont à prévoir. Le périmètre du territoire auquel s'applique le plan est déterminé et le plan est établi en considération de l'existence de localités susceptibles de constituer des centres en fonction desquels une implantation des équipements et des services de nature à satisfaire les besoins de la population concernée pourra être réalisée.

Les PAR doivent nécessairement concerner des communes voisines, sans pour autant qu'il soit nécessaire de respecter les limites administratives de niveau supérieur (canton, département) ou d'études (région agricole). Toutefois, si cette correspondance ne présente pas d'inconvénients quant au choix des orientations ou à la programmation des actions, il est bien évident qu'on devra s'y rallier.

Dans une phase de démarrage, les PAR restent à un niveau expérimental. Dans cette première phase d'application, certaines zones ont été considérées comme prioritaires. Ces zones peuvent être classées sous quatre grandes rubriques :

- zones affectées par l'implantation d'un grand ouvrage ;
- zones affectées par le voisinage d'une forte expansion urbaine ;
- zones affectées par une forte implantation touristique ;
- zones agricoles en perte de vitesse ou en cours de mutation.

Dans chacun de ces grands types de zones apparaît la nécessité de mettre au point une politique globale d'aménagement. Dans la phase du démarrage, pour une première tranche de quarante secteurs se rattachant à ces quatre types, la procédure du PAR a été expérimentée pour mettre au point une telle politique.

En ce qui concerne les zones où la mise à l'étude des PAR serait obligatoire aux termes de la loi foncière (1), il y a lieu d'interpréter largement le terme de « mise

(1) Dans les cantons de moins de 10 000 habitants où des POS sont mis à l'étude.

à l'étude d'un PAR > de façon que cette disposition ne puisse bloquer la réalisation d'un plan d'occupation des sols là où elle se serait révélée indispensable et particulièrement urgente. D'ailleurs, si l'on tient compte du caractère prioritaire des zones citées ci-dessus, la conjonction de la mise à l'étude des PAR et de la réalisation des POS sera souvent réalisée dans les faits.

2. — Contenu des plans d'aménagement rural.

Le PAR est matérialisé « par un rapport général auquel seront annexés des rapports particuliers, des cartes, plans et graphiques ».

Bien qu'une large marge d'initiative soit laissée aux directeurs départementaux de l'agriculture pour respecter tant l'esprit que la lettre du décret du 8 juin 1970, le PAR doit généralement être présenté de la façon suivante.

Rapport général :

Section I. — Analyse, diagnostic et détermination des objectifs.

Section II. — Propositions de créations d'activités et de développement des activités existantes.

Section III. — Propositions pour la préservation de l'espace naturel.

Section IV. — Propositions concernant le cadre de vie quotidienne.

Section V. — Projet de programme, évaluation, incidences économiques et financières.

Documents graphiques :

Cartes de synthèse et de proposition de zonage au 1/25 000 ou au 1/50 000 selon la taille de la zone.

2.1. — Rapport général.

L'importance de chaque section et partie de section dépendra naturellement des caractéristiques de la zone considérée.

Section I. — Analyse, diagnostic et détermination des objectifs.

L'analyse aura pour but de présenter en termes simples et clairs les principales composantes de la situation du secteur (démographie, activités, occupation actuelle du sol). Elle fournira le cadre documentaire à la fois géographique et statistique de référence. Cette analyse documentaire introduira notamment un bilan rapide des actions et programmes réalisés ou engagés dans la zone. Avant toute recherche d'orientation, on doit se demander jusqu'à quel point le « futur » du secteur est déjà « engagé ».

Un diagnostic doit compléter l'analyse en donnant une explication de la situation actuelle par référence aux contraintes de tous ordres qui ont une influence dans le secteur considéré (environnement régional, dynamisme des maîtres d'ouvrages locaux, conséquence de la politique nationale d'aménagement du territoire, etc.).

Une recherche prospective peut évoquer ce que pourrait devenir le secteur étudié dans plusieurs hypothèses (liées à la réflexion sur l'évolution probable des zones rurales à l'échelle départementale ou régionale).

Des objectifs traduisent cette recherche en termes les plus simples qui soient :

« Atteindre x emplois nouveaux avant telle date. »

« Augmenter de x la capacité d'accueil touristique du secteur. »

« Atteindre, pour telle production, un rendement moyen de y . »

Dans toute la mesure du possible, ces objectifs devront être assortis « d'indicateurs », c'est-à-dire de données permettant de mesurer ultérieurement les effets du PAR.

Section II. — Propositions de création d'activités et de développement d'activités existantes.

Ces propositions concernent l'ensemble des activités du secteur et ne sauraient en aucun cas être limitées à la seule activité agricole. Elles s'exprimeront en deux rubriques :

- Activités agricoles et forestières à l'amont et à l'aval de la chaîne de production ;
- Activités ni agricoles ni forestières, avec une présentation en trois sous-rubriques :
 - industrie et artisanat ;
 - commerce et services ;
 - loisirs et tourisme pour la population résidente et la population saisonnière.

Ces deux séries de propositions devront être illustrées par une estimation approchée de l'évolution de l'emploi.

Les orientations à donner à la modernisation des activités se traduiront essentiellement en termes « démographiques », le PAR devant être établi compte tenu de la situation démographique et des perspectives souhaitables d'évolution.

Section III. — Propositions pour la préservation des espaces naturels.

Ce troisième document mettra en valeur les dispositions à prendre pour éviter les pollutions et les dégradations de l'environnement naturel (qualité fondamentale de l'espace rural) qui ne manqueront pas de nuire au développement des activités : problèmes des pollutions des rivières, des ordures ménagères, de la protection de la flore et de la faune, mesures à prendre en matière de chasse et de pêche : préservation plus générale de la qualité du paysage rural.

Section IV. — Propositions concernant la vie quotidienne.

Il s'agit de définir la nature des services collectifs à mettre à la disposition de la population tant permanente que saisonnière. Ces services devront être définis en tenant compte, d'une part, de l'organisation du réseau urbain prévue dans les études dites d'armature urbaine et leurs prolongements dans des documents plus « opératoires » comme les programmes de modernisation et d'équipement (PME) et les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), d'autre part, des besoins de la population rurale éparsée.

Section V. — Projet de programme, évaluation, incidences économiques et financières.

Les caractéristiques générales des équipements (AEP, voirie, électrification, irrigation, équipements scolaires, culturels, de loisirs, etc.), les actions foncières du Ministère de l'Agriculture (remembrement, reboisement) et les actions de développement (vulgarisation, organisation de la commercialisation, information, etc.) nécessaires à la mise en œuvre des propositions d'orientation évoquées ci-dessus seront précisées :

Sur le plan de la description physique et technique : on s'arrêtera dans le PAR à ce qui pourrait être appelé l'esquisse d'avant-projet ;

Sur le plan de l'échéancier : on précisera les étapes de mise en place du programme sur le plan économique et financier, en tenant notamment compte des incidences qu'aurait la réalisation éventuelle du programme sur les finances des collectivités locales ;

Le projet de programme doit être suffisamment étalé dans le temps, les objectifs devant être soumis à une révision périodique qui permette de les ajuster aux orientations qui découlent du long terme.

Le PAR est un document d'orientation pour le développement du secteur, et, dans cet ordre d'idée, les actions de vulgarisation, d'information, d'organisation de la production et de la commercialisation, de formation des hommes, doivent y tenir une place aussi importante que les équipements qui conditionnent le cadre de vie.

2.2. — Documents graphiques.

Il faut distinguer :

Des documents cartographiques de caractère facultatif pour le PAR (documents graphiques didactiques pouvant, particulièrement en ce qui concerne l'analyse, illustrer les documents écrits, voire s'y substituer) ;

Des documents cartographiques de synthèse (au 1/25 000 ou 1/50 000 selon les cas) qui comprennent au minimum :

1. Une présentation de l'état actuel de l'occupation des sols, des actions de développement et des équipements ;
2. La localisation du projet de programme des équipements et des actions de développement proposé ;
3. Un « zonage » indicatif du territoire rural en fonction des activités qu'il est souhaitable de développer et des objectifs d'équilibre écologique et physique.

3. — Procédure d'élaboration des PAR.

3.1. — Les « études cadres » préalables.

Tant pour la recherche indispensable de la cohérence entre les PAR et les autres documents d'aménagement du territoire que pour éclairer de façon satisfaisante les orientations économiques à donner aux zones rurales dont le développement est souvent induit de l'extérieur, il est indispensable de fournir aux administrations et aux collectivités locales un cadre de réflexion aux niveaux régional et départemental.

Expressément souhaitées par le Commissariat général du Plan, ces études préalables peuvent concerner soit l'approche globale des problèmes au niveau du département ou de la région, soit l'approfondissement particulier d'un thème de recherche de modes nouveaux de développement.

De telles études « cadre », si elles ne conditionnent pas nécessairement la mise en œuvre d'un PAR, n'en sont pas moins fondamentales pour le choix des zones d'intervention et la recherche des orientations souhaitables :

— au niveau régional, où peuvent être étudiées les principales évolutions économiques, notamment les orientations des productions ; c'est également le niveau auquel sont traités les problèmes essentiels de l'aménagement du territoire, l'armature urbaine et son rayonnement, les grands axes de transport, etc. ;

— au niveau départemental, qui permet d'approcher de plus près les problèmes concrets, notamment au point de vue des équipements, et de délimiter schématiquement les unités d'aménagement qui feront l'objet des études de détail.

Dans la plupart des cas, les études régionales et départementales fourniront l'information élémentaire (banque de données, recensements, monographies) nécessaire, d'une part, à la présentation au Préfet, par le Directeur départemental de l'Agriculture, du rapport de proposition de délimitation du périmètre et, d'autre part, à la première phase des études de détail au niveau du secteur.

3.2. — Phase de détermination du périmètre et arrêté de délimitation.

Nous avons vu (cf. 1.3. : Territoires pour lesquels les PAR sont établis) les principes qui concernent le choix du périmètre des PAR.

Il faut rappeler, en résumé, que la surface concernée par le PAR devra être suffisamment ample pour justifier des orientations de développement économique et social, tout en restant suffisamment limitée pour assurer les contacts humains indispensables à son élaboration et au succès de sa mise en œuvre.

Le périmètre d'application d'un PAR sera déterminé par un arrêté préfectoral de mise à l'étude pris sur la base d'un rapport justificatif du directeur départemental de l'agriculture (1).

Ce rapport mettra en valeur, d'une part, les espaces géo-économiques auxquels appartient la zone d'application retenue et, d'autre part, les raisons (maître d'ouvrage, solidarité sociologique, contraintes de regroupement des équipements) qui justifient le périmètre proposé.

(1) Si le PAR concerne le territoire de communes jointives mais situées dans des départements ou des régions différentes, la décision de mise à l'étude est prise conjointement par les préfets intéressés.

3.3. — Phase d'élaboration du PAR.

La procédure d'élaboration.

Elle comprend :

— la mise au point d'un programme d'études de détail qui sera facilitée par la constitution d'un document préliminaire. Ce document est établi en vue de présenter, sous forme claire et synthétique, l'information disponible sur la zone retenue, de poser les problèmes essentiels à résoudre et de présenter un diagnostic rapide dont les conclusions pourront être précisées, voire modifiées après exploitation des études de détail :

— la constitution, à l'initiative de la Direction départementale de l'Agriculture, d'une équipe pluridisciplinaire chargée des études de détail qui se révéleront nécessaires tant pour la définition des orientations que pour l'élaboration du projet de programme.

Les études seront réalisées soit en régie, soit par contrat avec des bureaux spécialisés. Les administrations départementales, en particulier la Direction départementale de l'équipement, devront y être associées étroitement. Certaines parties des études relevant plus particulièrement de leurs compétences pourront leur être confiées, ou tout au moins être placées sous leur responsabilité ;

— l'association à cette procédure des administrations et des collectivités locales : elle doit se faire par la mise en place, selon des formes à adapter aux conditions locales, d'un ou de plusieurs groupes de travail dont il serait souhaitable que le sous-préfet de l'arrondissement concerné assure la présidence.

L'équipe d'études fait partie de ces groupes de travail dont elle assure le secrétariat.

En ce qui concerne le fonctionnement de ces groupes de travail, il est souhaitable :

- de les consulter sur la nature des études à entreprendre ;
- de les informer régulièrement des résultats des travaux entrepris.

En ce qui concerne plus particulièrement la participation des administrations avant la fin des études de détail, un rapport pourra être fourni par chacune en ce qui la concerne.

Ces rapports préciseront la nature des problèmes à résoudre relevant de la compétence de chaque administration, les actions et les équipements souhaitables, comme ce qui, au titre de la programmation du VI^e Plan, est engagé ou prévu dans la zone.

Les études de détail terminées et les rapports des administrations intéressées ayant, le cas échéant, été remis, l'équipe d'études établira un avant-projet de programme auquel seront annexés les procès-verbaux des réunions du groupe de travail et les avis exprimés.

Rôle du préfet dans l'élaboration du PAR.

Dans la phase d'élaboration du PAR, le rôle du préfet sera déterminant. D'une part, la procédure est conduite sous son autorité par le directeur départemental de l'agriculture ; d'autre part, il doit assurer la coordination et la cohérence des études avec les documents d'urbanisme. C'est donc au préfet qu'il revient :

— d'arbitrer, outre les problèmes de délimitation de périmètres, ceux soulevés par l'articulation entre les études préalables aux PAR et celles qui concernent les SDAU et les POS ;

— de veiller à ce que les projets de programmes prévus au titre du PAR soient complémentaires de ceux établis au titre du PME et, d'une manière plus générale, du VI^e Plan.

Le préfet veillera également à ce que le conseil général soit informé pour l'essentiel de la conduite de la procédure du PAR.

Le sous-préfet de l'arrondissement intéressé devra présider et animer les groupes de travail locaux. Par leur connaissance des problèmes municipaux, aussi bien que par leur rôle de tuteur des communes rurales, les sous-préfets en milieu rural peuvent assurer avec beaucoup d'efficacité la nécessaire liaison avec les collectivités locales.

En ce qui concerne les PAR interdépartementaux, les préfets concernés désignent, avec l'accord du préfet de région, celui d'entre eux sous l'autorité duquel la procédure sera conduite. Cette tâche de coordination de l'un des préfets concernés sera limitée à la conduite des études car, au niveau de l'approbation du PAR, il est évident que chaque préfet sera seul responsable et qu'une commission d'approbation par département devra être constituée.

3.4. — Phase d'approbation du PAR.

La phase d'approbation du PAR comprend :

— la constitution d'une commission sous l'autorité du préfet : il y aura une commission pour chaque département concerné par le PAR. Elle comprendra les membres prévus par le texte et il sera souhaitable d'y associer les membres du groupe de travail qui auraient fait preuve d'un particulier dynamisme pendant la phase d'élaboration et qui ne feraient pas partie de droit de la commission ;

— la consultation de la commission.

Le dossier établi par le Directeur départemental de l'Agriculture est soumis à consultation par le préfet ; il comprendra :

— le rapport général de synthèse comprenant l'avant-projet de programme et son illustration graphique ;

— la liste des études de travail effectuées, avec un résumé succinct de leur contenu :

— tous documents annexes destinés à faciliter la compréhension du dossier ;

— les avis des chefs de services départementaux, consultés par le Directeur départemental de l'Agriculture, sur les orientations et le projet de programme ;

— l'avis de l'ingénieur général chargé de région, saisi par le Directeur départemental de l'Agriculture, sur la cohérence du PAR avec les orientations régionales de l'aménagement rural et le programme de développement régional arrêté par le VI Plan ;

— les avis exprimés par le groupe de travail.

Consultation des collectivités locales et approbation par le préfet.

L'avis des collectivités locales est exprimé par les délibérations des conseils municipaux.

Le PAR proposé par la commission ne peut être approuvé par le préfet qu'après « l'avis favorable des deux tiers des conseils représentant la moitié de la population ou de la moitié des conseils représentant les deux tiers de la population ».

Un arrêté préfectoral sera pris pour approuver le plan d'aménagement rural.

3.5. — Mise à jour, révision et contrôle des effets du PAR.

Une révision concernant tout ou partie de la zone faisant l'objet du plan peut être décidée par le préfet suivant la même procédure que celle de son élaboration ;

Aux époques fixées par le Ministère de l'Agriculture et tous les cinq ans au moins, le préfet fait rapport au conseil général du département de l'application du plan. La Direction départementale de l'Agriculture fournira les éléments d'information nécessaires à ce rapport.

4. — Les effets du plan d'aménagement rural.

Si les plans d'aménagement rural n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet d'instaurer des contraintes ou de créer des droits, ils n'en ont pas moins un double effet :

— ils servent de cadre aux décisions administratives ;

— ils doivent provoquer la prise de conscience du rôle assigné au milieu rural dans l'ensemble du pays.

4.1. — Cadre des décisions administratives.

Au niveau de l'ensemble des collectivités locales pour lesquelles elles ont été établies, les orientations du PAR doivent être prises en compte par les administrations. Cette attitude générale doit se traduire dans les faits en ce qui concerne l'application des grandes directives régionales et elle rendra nécessaire, dans certains cas, des arbitrages par le préfet.

Rendre, en effet, compatibles les exigences de la modernisation agricole avec la protection du paysage et la gestion des ressources naturelles ne sera pas toujours un problème facile à résoudre. De même, il ne saurait être question de susciter des opérations de décentralisation des activités industrielles qui ne s'inscrivent pas dans la politique adoptée à ce titre à l'échelle régionale ou nationale.

Mais ce souci de compatibilité ne doit pas être unilatéral ; autrement dit, la notion de « cadre donné aux décisions administratives » doit être entendue dans un sens très large. Le PAR doit, en effet, constituer une sorte de charte des collectivités locales et « passer » dans les décisions quotidiennes qui se prennent au niveau des communes.

Les PAR auront des effets plus directs par l'intermédiaire des documents d'urbanisme. Les textes d'application de la loi foncière sur les plans d'occupation des sols demandent au préfet de veiller à la cohérence entre plans d'occupation des sols et plans d'aménagement rural ; lorsqu'un POS est établi sur un territoire bénéficiant d'un PAR, s'il y a incohérence manifeste, l'un ou l'autre document (ou les deux) devra être modifié. Il y a donc bien une relation organique entre plan d'aménagement rural et plan d'occupation des sols.

4.2. *Le PAR doit provoquer la prise de conscience du rôle assigné au milieu rural dans l'ensemble du pays.*

Le PAR doit contribuer à assurer l'information des populations rurales et la vulgarisation des directives d'aménagement du territoire ; l'une des tâches essentielles en cette matière est d'expliquer clairement aux populations concernées dans quel contexte socio-économique régional et départemental elles ont à réfléchir avec l'administration aux mesures les plus adéquates pour canaliser et orienter l'activité du secteur. D'où l'importance de la présentation matérielle des documents, non seulement graphique, mais littéraire : il ne saurait y avoir de PAR digne de ce nom dont l'essentiel ne puisse être lu et compris par le maire d'une commune rurale.

Les techniques audio-visuelles devront également être largement employées, et de nouveaux modes d'expression recherchés. L'information et la vulgarisation doivent être permanentes et se manifester aussi bien pendant la phase d'élaboration que pendant celle d'approbation ou celle d'exécution. La Direction départementale de l'Agriculture aura, dans ce domaine, à prendre toutes dispositions utiles. Le PAR doit être d'ailleurs considéré, à beaucoup d'égards, comme l'un des moyens qui peuvent faciliter les rapports entre le public et l'administration.

5. — Etat d'avancement des PAR.

Une première tranche expérimentale de PAR a été lancée en 1970-1971. Il s'agit de trente-neuf plans répartis sur la totalité du territoire (en moyenne, deux par région de programme).

6. — Textes.

Loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 (*Journal officiel* du 30 janvier 1968).

Décret n° 70487 du 8 juin 1970 (*Journal officiel* du 11 juin 1970) relatif aux plans d'aménagement rural.

Circulaire A-1-5 et A-1-4/C 5014 du 22 juillet 1970 du Ministère de l'Agriculture à MM. les préfets ayant pour objet l'application du décret du 8 juin 1970.

Circulaire C 71-5032 du 13 mai 1971 du Ministère de l'Agriculture à MM. les préfets portant sur la préparation des plans d'aménagement rural.

7. — *Bibliographie.*

- Agriculture (Ministère). — ACEAR. — Aménagement rural : méthodologie des études. — 139 pages, tableaux, cartes.
- Agriculture (Ministère). — Val-d'Oise (DDA). — MEAR. — Plan d'aménagement rural du Val-d'Oise-Nord-Est. — Cinq fascicules, 10 + 21 + 66 + 36 + 21 pages, tableaux, cartes.
- Agriculture (Ministère). — Rhône (DDA). — Propositions pour le Plan d'aménagement rural du Nord-Ouest du département du Rhône MALT (Monsols, Amplepuis, Lamure et Thizy).
- Agriculture (Ministère). — Savoie (DDA). Zone périphérique du parc national de la Vanoise, document préparatoire au PAR. — 1972.
- Agriculture (Ministère). — Doubs (DDA). — PAR de Maiche, Le Russey, documents de travail : Objet et nature des PAR. — Présentation de l'aide d'étude. — Commissions spécialisées, croissance démographique, activités tertiaires. — 1972.
- Pillebout J.-F. — Aménagement du territoire et structures rurales. — Plans d'aménagement rural. — Jurisclasser agricole rural, fascicule 25, novembre 1972.
- ACEAR, Ministère de l'Agriculture. — Situation des plans d'aménagement rural au 1^{er} octobre 1977.

ANNEXE V

MONTANT DES AIDES ATTRIBUEES A DES ORGANISMES PROFESSIONNELS ET PRIVES D'AMENAGEMENT ET D'ANIMATION RURALE

L'article 20 du chapitre 44-92 permet au Ministère de l'Agriculture d'encourager les actions des associations qui participent à sa politique d'aménagement de l'espace rural. En 1977, la dotation de cet article a été de 1 788 000 F. En 1978, la dotation s'élève à 1 833 000 F répartie de la façon suivante :

Confédération nationale de l'aménagement rural.....	950 000 F.
Association française pour l'étude des eaux.....	93 000
Association française pour l'étude des irrigations et drainages.....	35 000
Comité français des grands barrages.....	10 000
Association nationale des villages que j'aime.....	60 000
Agriculture et tourisme	50 000
Fédération nationale des CUMA	10 000
Fédération nationale des gîtes ruraux de France.....	120 000
Fédération française d'économie montagnarde	40 000
Association nationale pour le développement foncier agricole et rural.	130 000
Participation du Ministère de l'Agriculture à des opérations financées par le Fonds d'intervention culturelle.....	80 000
Comité national pour le fleurissement de la France.....	50 000
Association française de génie rural.....	50 000
Tourisme en espace rural.....	75 000
Centre international de recherche et d'animation.....	30 000
Total	1 833 000 F.