



**AgEcon** SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

## L'aménagement rural et la région : problèmes de méthodes

Monsieur Emile Leynaud

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Leynaud Emile. L'aménagement rural et la région : problèmes de méthodes. In: Économie rurale. N°84, 1970. La région, image ou réalité ? pp. 55-63;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1970.2104>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1970\\_num\\_84\\_1\\_2104](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1970_num_84_1_2104)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

## Résumé

On ne peut comprendre les mutations actuelles de la société rurale et espérer agir sur elles sans une conception globale de l'aménagement. Deux catégories d'études existent, les études « à grandes mailles » et les études par « secteur ». Elles doivent aboutir à des documents d'orientation. Pour que l'information ainsi fournie soit adaptée à la prise de décision, elle doit être lisible, pratique et précise. Toute étude doit apporter une réponse à ces questions : où, pourquoi, comment faut-il intervenir ? L'administration fait exécuter de plus en plus d'études d'aménagement rural. Une doctrine et une méthodologie s'élaborent ainsi. L'aménagement ne peut être inspiré par une conception autarcique du développement rural. Il doit au contraire être le support d'une concertation des initiatives locales et extérieures pour appliquer en vraie grandeur les orientations déterminées.

## Abstract

It is impossible to understand change in rural society to day and to try to influence it without referring to an all round conception of planning. There are two kinds of studies, broad surveys and sector analysis. This information, to be used in decision making has to be precise, practical and understandable. Each survey should answer these questions : where, why, how must we act ? The State orders more and more country planning surveys. A methodology and a philosophy of this type of surveys have thus been developed. Country planning cannot be inspired by an autarcie idea of rural development. It should on the contrary support local and external initiatives to realize the goals fixed.

# L'AMÉNAGEMENT RURAL ET LA RÉGION

## PROBLÈMES DE MÉTHODES

par E. LEYNAUD

Directeur de l'Atelier central d'étude d'aménagement rural

---

On ne peut comprendre les mutations actuelles de la société rurale et espérer agir sur elles sans une conception globale de l'aménagement. Deux catégories d'études existent, les études « à grandes mailles » et les études par « secteur ». Elles doivent aboutir à des documents d'orientation. Pour que l'information ainsi fournie soit adaptée à la prise de décision, elle doit être lisible, pratique et précise.

Toute étude doit apporter une réponse à ces questions : où, pourquoi, comment faut-il intervenir ?

L'administration fait exécuter de plus en plus d'études d'aménagement rural. Une doctrine et une méthodologie s'élaborent ainsi. L'aménagement ne peut être inspiré par une conception autarcique du développement rural. Il doit au contraire être le support d'une concertation des initiatives locales et extérieures pour appliquer en vraie grandeur les orientations déterminées.

---

### Country-planning and the country : problems of methodology

*It is impossible to understand change in rural society to day and to try to influence it without referring to an all round conception of planning. There are two kinds of studies, broad surveys and sector analysis. This information, to be used in decision making has to be precise, practical and understandable.*

*Each survey should answer these questions : where, why, how must we act ?*

*The State orders more and more country planning surveys. A methodology and a philosophy of this type of surveys have thus been developed. Country planning cannot be inspired by an autarcic idea of rural development. It should on the contrary support local and external initiatives to realize the goals fixed.*

---

Depuis environ une dizaine d'années, en France, on voit se développer, à différents niveaux (région, département, groupement intercommunal), les études d'aménagement rural. Il y a là une manifestation évidente d'un courant d'opinion et d'intérêt pour l'aménagement des campagnes, dont, sur le plan de la doctrine administrative, la circulaire interministérielle du 30 mai 1960 sur les secteurs d'aménagement rural peut être considérée comme le point de départ. Certes, à tous égards, l'aménagement rural n'a pas bénéficié de moyens aussi puissants que ceux qui ont permis le développement de la planification urbaine (Etudes d'armature urbaine des IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Plan. Etudes d'aires métropolitaines). Mais, qu'il s'agisse des études de secteurs pilotes, des études de Parcs régionaux, ou, enfin, des soucis exprimés par les organisations professionnelles agricoles de voir désormais les problèmes qui leur sont propres traités dans le cadre plus général de l'évolution du monde rural, le « ruralisme » prend aujourd'hui un nouveau

visage et cela revêt une certaine importance au début de la préparation du VI<sup>e</sup> Plan.

On peut se demander s'il est possible de traiter avec des méthodes différentes problèmes ruraux et problèmes urbains, si l'organisation de l'espace ne doit pas être appréhendée comme une totalité, si précisément la pierre d'achoppement de l'aménagement rural n'a pas été d'être trop longtemps conçu selon des modèles clos, fermés sur une notion archaïque de la vie rurale essentiellement fondée sur la prédominance de l'activité agricole et de l'« ordre éternel des champs ».

La mutation de la société rurale, qui prend aujourd'hui la forme d'une crise de civilisation, exige à la fois une conception globale de l'aménagement et une adaptation des méthodes aux caractères spécifiques de la vie quotidienne dans un milieu où prédominent les espaces biologiques, l'habitat dispersé, et où, seule, une

politique volontaire de l'aménagement de l'espace permet d'éviter à moyen terme les déséquilibres nés d'une concentration exclusive de la croissance économique en certains points privilégiés du territoire.

Le courant d'opinion qui s'exprime dans la politique d'aménagement rural ne trouve-t-il pas aujourd'hui une certaine forme de consécration dans le souci unanime, des administrations et des responsables de tous niveaux, de définir une politique nationale de l'environnement ?

## Deux grandes catégories d'études

Les études d'aménagement rural peuvent être classées en deux catégories : d'une part, celles qui permettent de définir les grandes orientations à donner aux zones rurales et dont l'échelle géographique correspond à la région ou au département ; d'autre part, celles qui aboutissent aux programmes d'aménagement proprement dits et qui sont à l'échelle d'un ensemble de communes formant un groupement homogène et de taille limitée et la plupart du temps appelé « secteur ».

— *La première catégorie d'études* présente un caractère global. Ce sont des études « à grandes mailles », où la part d'analyse reste importante, qui ont essentiellement pour objet d'intégrer les zones rurales dans le développement économique régional auquel elles doivent contribuer et dont elles doivent également bénéficier ; elles permettent également d'assurer la cohérence des études de détail menées au niveau des secteurs.

— *La seconde catégorie d'études* est plus proche de la programmation que de l'analyse. Leur objectif est, bien sûr, d'identifier et d'analyser les facteurs propres à accroître l'activité et les ressources d'une zone rurale intercommunale en fonction du contexte régional et départemental, mais elles doivent aller jusqu'à préciser le détail des équipements indispensables à ce développement et déboucher sur des propositions de calendrier des réalisations assorties d'une évaluation de leur coût financier. Plusieurs options de développement peuvent être présentées, le cas échéant, aux collectivités locales intéressées pour que leur choix puisse s'exprimer très clairement et en toute connaissance des conséquences qu'entraînerait, notamment sur le plan des finances locales, la réalisation du schéma adopté.

A l'initiative du Ministre de l'Agriculture et de la Délégation à l'Aménagement du Territoire, des moyens importants bien que limités ont permis aux différents échelons de décision d'engager un certain nombre d'études qui fourniront, il faut l'espérer, aux administrations aussi bien qu'aux chercheurs, les matériaux d'une réflexion nouvelle sur l'un des aspects les plus délicats de l'aménagement du territoire.

Sans doute ne saurait-il y avoir de solution de continuité entre ces deux catégories d'études. Mais leur nature propre entraîne des différences de méthodes dans leur réalisation :

— les études générales de la première catégorie s'appuient essentiellement sur l'utilisation de la documentation existante ; elles exigent une participation privilégiée et fondamentale de l'administration, des organisations professionnelles structurées ;

— par contre, les études de la deuxième catégorie exigent des enquêtes de terrain, une participation très large, aux formes multiples, des populations concernées, notamment par l'intermédiaire des collectivités locales dont la loi foncière prévoit de façon explicite, dans son article 14, qu'elles élaborent conjointement avec les services de l'Etat les documents de planification spatiale prévus par ce texte ;

— à ces deux niveaux, les études d'aménagement rural ont en commun d'aboutir à des documents d'orientation et non de planification rigide. Elles se rapprochent donc, par leur nature et par leur objectif, des études préalables à l'établissement des SDAU (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) dont elles ont le caractère de recherche globale et prospective sur le devenir des collectivités rurales et urbaines.

Quel qu'en soit le niveau, ces études présentent donc un certain nombre de caractères communs, qui procèdent en quelque sorte de leur finalité et dont on donnera ci-après l'essentiel.

## Caractéristiques communes à tous les niveaux d'étude

### Finalités des études

Les programmes d'aménagement rural ont pour objet essentiel de fournir, à la fois aux administrations et aux populations intéressées, qui s'interrogent souvent sur leur avenir, un cadre d'information et de réflexion facilitant les choix et les décisions. Ils doivent permettre,

en harmonie avec les options plus générales prises à des niveaux géographiques plus élevés pour l'aménagement du territoire, d'examiner les priorités à donner à certains types d'équipement et d'actions de développement et d'assurer en toute connaissance de cause la participation concrète des intéressés à leur réalisation, notamment sur le plan des finances locales.

On peut dès lors assigner une triple finalité à ces études :

— elles apportent une meilleure information et une meilleure connaissance des problèmes se posant au niveau de zones géographiques limitées, notamment du fait d'une approche globale liant entre elles les différentes composantes de la situation économique et sociale de ces zones, et tenant compte de leur appartenance à des ensembles régionaux ou départementaux ;

— du fait d'une meilleure information et de leur caractère global, ces études assurent une participation plus étroite aux décisions. A ce titre les études d'aménagement rural doivent permettre aux organisations professionnelles agricoles de participer à l'élaboration des programmes d'équipement des zones rurales.

Elles doivent, en quelque sorte, aboutir à des « tableaux de bord » mis à la disposition des collectivités locales et de l'administration, leur permettant à tout moment d'adapter, en fonction d'une approche globale des problèmes et à un niveau micro-géographique, les décisions ou les options à prendre en matière d'équipements collectifs, d'équipements individuels et d'actions éventuelles de développement.

De même, les programmes d'aménagement rural qui en découlent doivent permettre d'intégrer des initiatives, prises sur le plan local en matière d'équipement et d'actions de développement, dans un ensemble cohérent tenant compte à la fois des contraintes imposées par la situation actuelle du secteur et d'une vue prospective de l'avenir. Ils éviteront à ces actions, nées du désir spontané des collectivités locales de s'équiper et de se développer, d'être conduites isolément et leur procureront ainsi une plus grande efficacité.

### Quelques caractères essentiels

Il apparaît, à l'expérience, que les études d'aménagement rural doivent présenter un certain nombre de caractères dominants :

1) Elles reposent sur une approche globale des problèmes. Envisageant simultanément les problèmes de développement et d'équipement, elles cherchent à obtenir un égal degré de précision dans l'étude de tous les agents économiques intervenant au niveau géographique concerné. Toutefois, l'incertitude des techniques d'analyse dans certains domaines, et surtout à un niveau géographique restreint, doit être prise en considération pour la conduite des enquêtes. L'aspect global de ces études doit avant tout se traduire par une recherche des liaisons entre les différents problèmes, aussi importante que l'analyse des phénomènes eux-mêmes.

2) Les études d'aménagement rural doivent être considérées comme des études cadre s'apparentant aux Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme ; elles précisent des « orientations », elles permettent d'élaborer un certain nombre d'hypothèses et aboutissent à proposer aux différents partenaires (administra-

tions, collectivités) plusieurs choix possibles. Elles doivent rester souples, légères, indicatives, adaptables et prospectives.

3) Les études d'aménagement rural sont multilatérales, en ce sens qu'elles expriment autant les orientations objectives souhaitables en matière d'aménagement du territoire rural que celles qui correspondent aux aspirations réelles et aux besoins exprimés par les populations. Devant permettre un dialogue permanent entre l'administration et les populations concernées par les programmes d'équipement, elles doivent être présentées dans des conditions qui permettront ce dialogue. Autrement dit, elles doivent, in fine, s'exprimer dans des documents simples, d'accès facile, donnant une large part à l'expression graphique.

### Domaine des études

Les problèmes posés par l'aménagement rural débordent largement ceux posés par l'activité agricole. Certes, la mise en valeur du sol, la réorganisation foncière proprement dite, la restructuration des exploitations, la protection du capital biologique (eaux, forêts), conservent dans ces études une place privilégiée. Mais le domaine d'investigation doit être singulièrement élargi si l'on veut appréhender dans leur totalité les problèmes posés par une organisation rationnelle de l'espace rural.

L'aménagement de l'espace rural pose en premier lieu le problème de l'occupation de l'espace au regard de l'évolution des activités agricoles. Il s'agit, en tenant compte de la nécessité de faire évoluer les structures, d'aboutir, dans la plupart des cas, à une adaptation des exploitations leur permettant d'exercer pleinement leur fonction d'entreprise.

Cette recherche sera menée avec le souci d'élever le revenu des agriculteurs et par conséquent le niveau de vie de la population vivant de l'agriculture. Mais, si la population active agricole est appelée à diminuer, la population vivant dans les zones rurales ne suivra pas nécessairement la même évolution et il reste souhaitable d'aboutir à un maintien minimum de l'occupation humaine de ces zones qui suppose une diversification des activités en milieu rural.

A ce titre, une attention toute particulière doit être accordée, dans les études, aux industries agricoles et alimentaires et d'une manière plus générale aux implantations industrielles en milieu rural. Toutefois, dans ce domaine, les éléments d'appréciation ne sauraient être rassemblés au seul niveau géographique limité de l'étude. Il convient donc ici d'être extrêmement prudent dans les appréciations sur les possibilités d'implantation d'activités secondaires en milieu rural et il faut surtout tenir compte du fait que les décisions, dans ce domaine, échappent, pour la plupart des aspects du problème, aux données propres au secteur étudié ou même à des ensembles géographiques plus vastes.

La question du développement des activités touristiques est incontestablement l'une de celles qui requièrent les études les plus sérieuses et les plus fines. Du

fait de la nécessité de maintenir des espaces libres en milieu rural, il existe une articulation spontanée entre tourisme et agriculture et il est très certain qu'à l'avenir il conviendra de valoriser sur le plan économique cette fonction spatiale de « dégagement », de « dépaysement » que l'espace rural assume au profit de l'espace urbain.

Enfin les études d'aménagement rural ne sauraient être engagées sans tenir compte du fait que le genre de vie urbain, avec tout ce que cela suppose d'ouverture vers l'extérieur, d'accès aux sources rapides d'information et aux possibilités d'éducation, gagne rapidement le milieu rural. D'où la nécessité d'aborder avec beaucoup de soins, et à partir de techniques d'investigation très modernes, l'évaluation des besoins et des aspirations s'exprimant en milieu rural et de les confronter aux capacités effectives des collectivités rurales de participer à leur satisfaction (notamment sur le plan financier). Car, si le désir de voir s'aligner le mode de vie rural sur le mode de vie urbain se généralise, il y a sans doute une voie originale à trouver pour adapter le légitime souci qu'ont les ruraux de bénéficier des avantages procurés par le mode de vie urbain aux contraintes qui découlent du caractère dispersé et diffus de l'habitat en milieu rural.

En définitive, toute entreprise d'aménagement rural suppose qu'on tienne compte :

1° de la nécessité de gérer les ressources naturelles (air, eau, forêt) et les paysages naturels ou aménagés par l'homme ;

2° de la nécessité de ne pas isoler les problèmes posés aux entreprises agricoles de leur environnement socio-économique, et notamment des questions de transformation et de commercialisation des produits agricoles et alimentaires ;

3° de la nécessité de diversifier en milieu rural les emplois, en prenant en considération l'inéluctable diminution de la population active agricole, mais la tout aussi nécessaire densification de l'occupation humaine

4° du rôle privilégié que joue le tourisme dans le développement et l'aménagement en milieu rural ;

5° de l'uniformisation rapide des genres de vie et des besoins qui en découlent et de la nécessité corrélative d'organiser la vie locale en milieu rural à partir de centres d'emploi, d'équipement, de services et de culture, qui constitueront les points d'« ancrage » de la partie du territoire national où l'occupation humaine est nécessairement discontinue.

## Méthodologie des études

Dans la plupart des cas, une étude d'aménagement rural, quel qu'en soit le niveau, gagne toujours à se dérouler en trois phases :

— une phase de reconnaissance, limitée dans le temps et permettant de présenter, en termes d'aménagement, la documentation disponible et de poser les « problèmes » essentiels propres à la zone ;

— une phase d'analyse faisant une part principale à la collecte de l'information (enquêtes) et aboutissant à un « diagnostic » sur la zone ;

— une phase d'élaboration des programmes possibles précisant les orientations et les choix à adopter en matière d'aménagement.

### Importance de la collecte et de la sélection de l'information

Qu'il s'agisse d'études départementales ou intercommunales (secteurs ruraux), on constate que la richesse et la multiplicité des sources d'information disponibles sont en général sous-estimées. Avant d'entreprendre une étude ou un recensement, une exploitation et une synthèse des informations disponibles de tous ordres sont indispensables.

On pourra ainsi mieux orienter la conduite des enquêtes de terrain qu'il sera toujours souhaitable de limiter au minimum nécessaire.

Pour des raisons à la fois d'efficacité et de rapidité, il y a lieu d'appliquer des méthodes d'enquête légères, avec toutes les adaptations souhaitables d'un certain

nombre de techniques éprouvées. Il convient en outre de rechercher un équilibre entre les enquêtes exhaustives, s'exprimant facilement par des documents cartographiques, et les enquêtes par sondage, donnant des résultats utilisables au niveau de la zone d'étude.

En matière d'enquêtes, on constate trop souvent un déséquilibre dans la collecte de l'information selon les branches d'activité. Ainsi connaîtra-t-on souvent dans le menu détail les problèmes posés par les exploitations agricoles (structure, surfaces, économie rurale), alors qu'on se contentera d'estimations très grossières s'il s'agit de suggérer la diversification des emplois ou d'évaluer les charges financières relatives à la réalisation éventuelle d'un programme d'investissements.

Dans le même ordre d'idées, on s'appesantit trop généralement, par des enquêtes lourdes, à reprendre dans le détail des enquêtes déjà menées à des niveaux géographiques plus élevés et qui fournissent cependant des informations suffisantes au niveau de la zone étudiée, et cela au détriment d'enquêtes spéciales qui pourraient éclairer les responsables d'études sur des secteurs d'activité sur lesquels on ne sait rien, ou peu de choses.

Le véritable problème des études n'est-il pas l'extrême difficulté qu'il y a souvent à adapter l'information à la prise de décision ? Trop d'informations restent mortes parce qu'elles n'ont aucun intérêt pour le décideur local. En revanche, il n'est pas toujours possible de savoir au départ de quelle information le « décideur »

local aura besoin pour éclairer son jugement. Mais seules les méthodes permettant de relier « système de décision » et « collecte de l'information » permettent d'éviter l'accumulation exhaustive et stérile d'une information « morte ». Un essai de rationalisation de cet ordre, inspiré par les méthodes RCB et PPBS, a été entrepris récemment dans un certain nombre d'études mais l'application pratique a montré le caractère délicat de l'entreprise. Un grand pas sera d'ailleurs fait dans ce sens quand les « décideurs », quel que soit leur niveau, participeront effectivement à la conception des études et qu'ils les utiliseront. Trop souvent, en effet, l'étude est un « alibi » pour le « décideur » local : soit qu'il soit persuadé, à priori, de la rationalité de ses choix, soit au contraire qu'il redoute les conclusions d'une étude qui l'obligeraient à mettre en question des idées reçues ou des habitudes acquises.

Aussi est-il souhaitable d'approfondir les recherches vers les mécanismes de prise de décision aux différents échelons administratifs (département notamment) et de gestion des collectivités locales ; d'une manière plus générale, la relation « information-décision » pose le vaste problème de la « lisibilité » des études.

## UN PROBLEME FONDAMENTAL : ETUDES D'AMENAGEMENT ET PARTICIPATION

### « Lisibilité » des études

Si on admet que toute étude d'aménagement rural doit être le préalable nécessaire à la prise de décision, il se pose d'abord un problème de lecture des études. Le thème est bien connu « les études ne servent à rien », mais personne ne les a « lues ». On peut cependant se demander si ceux qui les ont suscitées peuvent effectivement les lire, soit qu'elles ne soient pas adaptées à leur langage, soit qu'elles soient purement et simplement illisibles pour tous.

#### 1 — Une étude doit être *lisible*.

Bon nombre de rapports d'étude rebutent le lecteur par leur lourdeur et leur ampleur. Une information, souvent de haute qualité et d'une densité exceptionnelle, apparaît alors inutile parce qu'elle est mal présentée. Un rapport de synthèse, débouchant sur des propositions d'orientation ou d'action, ne devrait guère dépasser cinquante pages.

Il convient toutefois, en cette matière, d'éviter l'hermétisme statistique et d'éclairer le lecteur au maximum par une présentation des données graphique et cartographique accessible à tous.

#### 2 — Une étude doit être *pratique et utilisable*.

Au terme d'une étude d'aménagement rural, le maître d'œuvre devrait disposer, non seulement du rapport établi par le chargé d'études, mais des documents bruts collectés sur le terrain en vue notamment d'établir les

programmes d'équipement. Un système de collecte d'information sur fiches au niveau communal, ou pluricommunal, aussi bien qu'au niveau des entreprises agricoles, devrait permettre de mettre en place un outil permanent d'analyse qui serait le prolongement pratique du rapport d'études.

Les études engagées pour la réalisation d'une étude d'aménagement rural doivent, par ailleurs, être conduites avec un souci permanent de réalisme.

A ce titre, il importe de tenir compte des exigences d'information qui seront celles des organismes de financement éventuels. Des éléments sur la structure économique des exploitations agricoles d'une zone, recueillis à l'occasion d'une enquête d'aménagement rural, devront l'être, par exemple, avec le souci d'être utilisables pour la présentation d'un éventuel dossier de financement au F.E.O.G.A. (1). Il est d'ailleurs à remarquer que les organismes de financement attachent de plus en plus d'importance à la mise en valeur de critères de rentabilité économique des projets et à leur présentation en termes d'aménagement du territoire.

### 3 — L'étude, outil de *participation*.

Si le caractère pédagogique des études d'aménagement revêt une telle importance, c'est qu'en elle-même l'étude est déjà un « outil de participation ». Il importe, dès lors, qu'elle soit conduite avec les populations locales, ou leurs représentants, et la participation des Administrations techniques chargées d'apporter ensuite leurs concours à sa réalisation. H. Lévesque a coutume de dire qu'il faut franchir avec les intéressés les « étapes » que le chargé d'études franchit lui-même lorsqu'il analyse un problème. On ne saurait mieux définir le caractère original d'une étude d'aménagement. Comment changer le cadre de vie quotidien, ce qui est l'ambition de l'aménagement, sans adapter à cette ambition le langage des études ?

Si l'étude d'aménagement est considérée comme une partie intégrante du processus de décision, les rapports entre l'Administration et les chargés d'études (bureaux d'études spécialisés) revêtent dès lors une importance certaine. A qui confier les études ? et quelles parties des études confier à des agents n'appartenant pas aux organismes d'études de l'Administration ou des collectivités ?

Tels sont les deux problèmes fondamentaux. Ils sont évoqués dans les N<sup>os</sup> 81 et 82 d'Economie Rurale par les responsables de l'A.R.E.R. Poitou-Charentes. Le problème de la participation et de l'animation des collectivités locales par des bureaux d'études y est clairement posé, mais les solutions proposées ne peuvent s'appliquer de façon uniforme à tous les niveaux géographiques. Si le bureau d'études garde une large part d'initiative au niveau du secteur ou de la zone, il paraît normal que l'Administration et les collectivités locales (département) conservent, au niveau régional ou départemental, un rôle essentiel dans l'orientation et la conduite des études et l'élaboration de la doctrine.

(1) Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

# Etudes d'aménagement rural et études de développement régional

Toutes ces considérations montrent à l'évidence que l'étude d'aménagement rural doit être considérée comme un outil de décision. D'où l'importance qu'y prennent les problèmes de langage, de sémiologie, de représentation. D'où l'importance également de *l'enchaînement logique des finalités, des objectifs, et des moyens d'action* dans la phase ultime des études qui aboutit au programme. L'échec relatif des premières études au niveau du secteur intercommunal (niveau de la programmation des actions) vient essentiellement du manque d'articulation entre le sous-ensemble géographique et socio-économique que constitue le secteur intercommunal, et les ensembles auxquels il appartient. On rejoint là ce qui est la préoccupation première de cette analyse : la nécessité, au niveau du groupement intercommunal, de prendre en compte les orientations et les contraintes propres à la région ou à la sous-région auxquelles la zone de programmation appartient. C'est la raison pour laquelle l'Atelier Central d'Etudes d'Aménagement Rural du Ministère de l'Agriculture s'est efforcé, à partir d'un certain nombre d'expériences de terrain, de mettre au point une méthode d'études qui facilite l'expression des liaisons et des passages entre les différents niveaux de décision (2).

En fait, toute étude devrait se proposer de répondre à trois grandes catégories de question :

- Où faut-il intervenir ?
- Pourquoi faut-il intervenir ? et pour quoi faire ?
- Comment faut-il intervenir ?

Les deux premières questions concernent le niveau régional ou départemental d'analyse et de réflexion, la dernière question trouve son expression au niveau du groupement intercommunal, champ d'application concret du programme.

## Où faut-il intervenir ?

L'aménagement rural ne peut consister à appliquer uniformément sur tout un territoire une seule stratégie. Différentes zones géographiques apparaissent qui, possédant des caractères différents, réclament des politiques différentes (concerne notamment les travaux entrepris dans le département de l'Eure sous la direction de B. Latarjet. Igrf, et avec l'assistance de la Société AREA.)

Il ne s'agit pas d'une partition systématique du territoire rural, car ces zones ne sont pas définies par la variation d'un critère unique mais par des caractéristiques différentes pour chacune d'elles : cela explique que ces zones peuvent d'une part avoir des échelles différentes, d'autre part se superposer. La définition de telles zones ne doit donc pas être confondue avec les zonages ou découpages habituellement pratiqués.

(2) Expériences menées notamment dans les départements de l'Eure et du Lot.

Dans les *zones en mutation*, que l'espace rural soit concerné par des phénomènes extérieurs (industrialisation, tourisme, urbanisation, etc...) ou qu'il révèle d'importantes potentialités nouvelles (capital biologique), un *aménagement intensif* s'avère nécessaire, c'est-à-dire une politique globale intégrant plusieurs actions dans un plan d'ensemble.

Dans les zones en équilibre, là ou rien, ni aujourd'hui, ni dans un avenir proche, ne va réellement transformer l'évolution naturelle, un *aménagement extensif* peut être entrepris comportant des actions plus limitées, plus diffuses, sans rapport nécessaire les unes avec les autres.

Ce diagnostic spatial, à l'échelle régionale ou départementale, permettra de repérer les zones où la conjonction des principaux facteurs de mutation du monde rural exige des interventions urgentes ou prioritaires. Une telle méthode peut être rapprochée de celle des zones d'évolution homogène évoquée dans les Nos 81 et 82 de la revue Economie Rurale. Disons toutefois que le diagnostic spatial repose sur l'analyse indépendante de chacun des facteurs de mutation et la recherche des « intersections », et exclut le « découpage » global préalable ; celui-ci restera souvent la seule méthode pour déterminer les aires d'intervention qui doivent correspondre aux « communautés réelles d'entente et de programmation » (Syndicats de commune à vocation spécialisée ou multiple).

## Pourquoi intervenir et pour quoi faire ?

Le diagnostic spatial sera complété par la détermination des finalités et des objectifs et par l'évaluation des moyens d'action des différents décideurs locaux (Services départementaux, organisations professionnelles, collectivités locales, entreprises agricoles ou autres).

Ce deuxième volet doit permettre de déterminer la meilleure combinaison des actions, par exemple :

- certains objectifs étant fixés, les ressources minimales nécessaires ;
- les ressources étant fixées, le meilleur parti à en tirer.

La détermination claire des objectifs, le recensement des moyens, la définition et la mesure des effets des actions élémentaires forment une œuvre de longue haleine, qui met en jeu des mécanismes complexes dépassant largement le champ des études d'aménagement rural au sens classique du terme.

Quelle que soit l'échelle (région, département ou secteur intercommunal) les documents doivent rassembler l'information disponible, et permettre à ceux qui se préoccupent d'aménagement rural d'avoir accès à cette information.

Ayant procédé au repérage des zones d'aménagement en fonction des tendances profondes de l'espace rural, ayant acquis une vision plus claire de leurs objectifs

et de leurs moyens d'action, les principaux responsables locaux pourront passer à la seconde phase plus prospective : il s'agit, schématiquement, de dresser l'image de la zone où l'on doit intervenir à moyen et long terme, en y intégrant :

— d'une part les transformations prévisibles du mode de vie (généralisation des moyens de transport individuels par exemple),

— d'autre part les possibilités d'exploitation des potentialités locales inutilisées jusqu'à présent (qualités touristiques d'une région par exemple).

Ces prévisions ne pouvant être établies que dans une fourchette d'évaluation souvent assez large, elles nécessitent normalement plusieurs hypothèses d'aménagement selon la valeur attribuée à telle ou telle variable.

Notons qu'une telle démarche est expressément souhaitée dans les récentes circulaires pour la préparation du VI<sup>ème</sup> Plan.

Une dernière phase devrait permettre de préciser le degré de probabilité, le coût et les difficultés de réalisation particulières à chaque hypothèse, au niveau de critères nouveaux de sélection : capacité financière des collectivités locales, présence d'agents locaux décidés à mener les actions.

Elle constitue le parti d'aménagement proprement dit, c'est-à-dire le cadre général à l'intérieur duquel seront menées les études de détail et les actions ultérieures concernant :

— d'une part, les zones proprement dites (secteur d'aménagement rural),

— d'autre part, les facteurs susceptibles de conditionner l'évolution des différents éléments de l'espace et du milieu rural, notamment à l'échelle du département.

### Comment intervenir ?

Dans la mesure où les documents permettant de répondre aux deux premières questions sont disponibles, il devient possible d'établir pour une zone rurale déterminée, un programme d'équipement et de développement dont les orientations ne soient pas en contradiction avec celles de l'échelon régional ou départemental. De tels programmes d'aménagement et de développement se rapprochent de la notion de « projet intégré », « d'opération concertée », qui suscitent de plus en plus d'intérêt sans qu'on en ait toujours suffisamment explicité le contenu. Une telle procédure a l'avantage encore d'éviter, au niveau de l'application, une accumulation stérile d'analyses et de collectes d'information pour concentrer les moyens et les hommes d'études disponibles sur l'élaboration de projets concrets. En d'autres termes, un plan d'aménagement rural devient dès lors une proposition de programme faite pour un ensemble intercommunal solidaire, notamment sur le plan socio-logique et géographique, et qui doit comporter :

— une brève description du secteur insistant sur les relations d'appartenance à des ensembles géographiques ou économiques plus vastes ;

— un ou plusieurs partis d'aménagement exprimant la finalité des opérations proposées ;

— des objectifs quantifiés ou qualitatifs accompagnés d'indicateurs permettant de savoir dans quelle mesure on les aura atteints au terme des programmes, objectifs nécessairement cohérents avec ceux de l'échelon régional ou départemental ;

— une présentation des projets (plan d'eau, équipements de loisir, aménagements de villages, création d'équipements de commercialisation, actions foncières, etc...) permettant d'atteindre la partie la plus claire et la plus simple des objectifs proposés ;

— une évaluation du coût des projets présentés, une définition des maîtres d'ouvrage ainsi qu'une estimation des conséquences de leur réalisation éventuelle sur les finances des collectivités locales ;

— l'ordonnancement des différentes phases de mise en œuvre des décisions et des projets sur une période de cinq à dix ans ;

— enfin la présentation, sous forme de documents graphiques et cartographiques, des conséquences de la réalisation éventuelle des projets sur l'organisation du territoire rural et sur le cadre de vie quotidien des habitants du secteur géographique considéré.

## CONCLUSION

L'Administration et les collectivités locales demandent, exécutent, font exécuter des Etudes d'Aménagement Rural. Progressivement se mettent au point une doctrine et une méthodologie qui se veulent constamment confrontées aux réalités du terrain. Le programme d'aménagement rural, expression finale de ces études et qui concerne un ensemble intercommunal relativement homogène, ne doit pas être inspiré par une conception « autarcique » du développement rural. Il doit au contraire être le support d'une concertation systématique des initiatives locales et extérieures permettant d'appliquer, à cet échelon en vraie grandeur qu'est une communauté rurale, les orientations prises par la région, et, en cohérence avec elles, par le département dont cette communauté fait partie.

Toute zone rurale appartient à une série d'ensembles socio-économiques et géographiques. Faire en sorte que les actions élémentaires qui seront à la base des programmes d'équipement et de développement des zones rurales soient dans une relation logique avec les objectifs et les finalités d'une politique générale d'aménagement du territoire nous paraît être, en dernier ressort, la condition essentielle du succès de ce type d'études.

## DISCUSSION

**J. Guillard.** — La méthodologie des études régionales ou départementales peut-elle être explicitée plus largement et plus concrètement ? Quel est l'horizon économique à retenir pour les études d'aménagement rural ?

**E. Leynaud.** — L'horizon économique à retenir pour les études d'aménagement rural varie selon l'échelle envisagée. Pour des études de type régional ou départemental, il semble nécessaire de s'aligner sur l'horizon retenu pour les SDAU (20 à 25 ans) en précisant les étapes. Pour les études au niveau des microzones, l'horizon sera celui de la programmation des équipements (5 ans à 10 ans). Quant à la méthodologie, elle a fait l'objet d'un certain nombre de notes précisant comment devaient être conduites les études à ces différents niveaux.

Elles sont à votre disposition.

**M. Gilbert.** — Quel peut être le rôle des Sociétés d'Équipement en matière d'aménagement rural ?

**E. Leynaud.** — Les Sociétés d'Équipement peuvent avoir un rôle déterminant en matière d'aménagement rural. Toutefois leurs possibilités d'intervention sont conditionnées par la pauvreté des finances locales et, à cet égard, on peut penser que cette collaboration possible des sociétés d'aménagement passe par la réforme des collectivités locales et notamment de leur fiscalité.

**J. de Frémont.** — Les études à grandes mailles (régionales ou départementales) sont très importantes pour prévoir la programmation au niveau sectoriel. Mais la plupart du temps, ces études à grandes mailles n'existent pas. Que peut-on espérer voir réaliser en cette matière ?

Comment faire de l'animation après les études ? Avec quels moyens financiers notamment ?

**E. Leynaud.** — Le Ministère de l'Agriculture a insisté depuis quelque trois ans sur les études à grandes mailles. L'accent a encore été mis sur ce point à l'occasion de la préparation du VI<sup>m</sup> Plan. Les études départementales et régionales devraient connaître, pendant cette période, un nouvel essor.

En ce qui concerne l'animation, elle doit commencer avec les études elles-mêmes, elle implique avant tout une participation financière des collectivités locales.

**M. Barbier.** — Sera-t-on amené en matière d'aménagement rural à utiliser de plus en plus la programmation linéaire, malgré les coûts qu'elle implique ?

**E. Leynaud.** — Nous avons utilisé la programmation linéaire en ce qui concerne les études agricoles dans le cadre plus général des études d'aménagement rural. L'utilisation de la programmation linéaire en matière d'aménagement rural outre les coûts élevés de la méthode, suppose une meilleure maîtrise de l'information.

**B. Rajaud.** — Est-il nécessaire dans une étude d'aménagement rural de déterminer des objectifs de structure au niveau de l'entreprise individuelle (exploitation agricole) ?

— Si oui, le pratique-t-on à l'heure actuelle ?

Existe-t-il une méthode simple ?

**E. Leynaud.** — Il est plus difficile de déterminer des objectifs de structure au niveau de petits ensembles intercommu-

naux qu'au niveau d'ensembles géographiques importants. En dehors des méthodes classiques (prenant en compte l'analyse successorale par exemple) il n'existe pas, à ma connaissance, de méthode originale.

**D. Bergmann.** — Peut-on trouver un ouvrage rassemblant les normes précises nécessaires au réalisateur d'études d'aménagement rural ?

**E. Leynaud.** — Une première tentative a été réalisée par le CRESA à la demande du Ministère de l'Agriculture. Il s'agit de la recherche intitulée « Équipements et services en milieu rural. Par ailleurs, l'Atelier Central d'Études d'Aménagement Rural se préoccupera, dans les prochains mois, de la mise au point de normes d'équipement et de coûts d'équipements publics ruraux, en liaison avec le département Aménagement Rural de l'ENGREF et les sections techniques intéressées.

**J.-M. Marin.** — Y a-t-il selon vous une utilisation possible des études du Centre d'Études Sociologiques sur la typologie des sociétés rurales dans le cadre des études à grandes mailles ? ou d'une façon plus générale peut-on prendre en compte des variables de nature sociologique dans les études à grandes mailles ?

**E. Leynaud.** — Je pense qu'il est possible de prendre en compte, les variables sociologiques dans les études menées au niveau régional. La collaboration du sociologue à ce niveau est quelquefois plus enrichissante qu'au niveau de la micro-analyse. La typologie des sociétés rurales du Centre d'Études Sociologiques ne nous est pas connue dans le détail. Elle aurait certainement son intérêt dans l'évaluation des moyens à adapter à ces situations très hétérogènes qui caractérisent les sociétés rurales.

**M. Cardiles.** — Le modèle élaboré par le Groupement d'Études pour l'Équipement Rural doit mesurer l'impact des programmes d'équipement sur les finances des communes rurales. Quelles sont les grandes lignes de ce modèle ?

**E. Leynaud.** — Il s'agit d'un modèle programmé sur IBM qui permet, un programme d'équipement étant connu, d'évaluer les conséquences de l'application de ce programme sur les finances locales (augmentation de la pression fiscale notamment). Ce modèle sera prochainement mis à la disposition des chargés d'études.

**D. Brugère.** — Y a-t-il une programmation des étapes successives des études, et des critères d'évaluation de l'opportunité du passage (dans un délai déterminé qui devrait être fonction de la **volonté** des intéressés) d'une étape à la suivante, ou de son interruption ? Le coût et l'utilité réelle des études dépendent de l'adoption d'une telle politique de la part des pouvoirs publics (binôme planification-participation).

**E. Leynaud.** — Cette programmation dépend des conditions locales d'exécution de l'étude. Il est certain que la détermination des étapes successives doit prendre en compte la volonté réelle de participation des intéressés. Cela étant, la règle essentielle nous paraît être la suivante. D'abord éliminer des études tout ce qui conserve un caractère monographique et général ; faire plutôt précéder l'établissement du programme d'étude par un diagnostic préalable qui permet de repérer et de poser les vrais problèmes. Ensuite engager

les études de détail en insistant sur celles qui sont liées au processus réel de décision. Le décret sur les Plans d'Aménagement Rural est essentiellement un décret faisant, de la participation à l'élaboration du programme, la matière même de l'aménagement rural. Il y a donc là une prise de position explicite des pouvoirs publics.

**M. Frappat.** — Doit-on encore parler d'études d'aménagement ? Ne faut-il pas plutôt parler de programmation du développement régional se déroulant en deux phases principales : l'élaboration du programme au cours de laquelle les études interviennent comme informations auxiliaires, la gestion du programme. Ces deux phases dépendant de la structure d'action responsable de programme (comité régional d'expansion, syndicat intercommunal, groupement pour le développement...). C'est elle qui assure la continuité de la réflexion et de l'action, avec bien entendu une nécessaire division du travail au niveau des études ?

**E. Leynaud.** — Je suis d'accord avec M. Frappat sur cette formulation. Mais, pour la généraliser et l'explicitier plus clairement, peut-être faut-il attendre le résultat des expériences auxquelles l'un et l'autre nous sommes associées.

**Nicole Mathieu.** — Quelle place pensez-vous donner aux études nationales qui semblent un cadre indispensable de référence pour les études, et peut-être, pour les opérations d'aménagement localisées ?

**E. Leynaud.** — Elles me paraissent indispensables, et un annuaire du monde rural devrait être, au VI<sup>ème</sup> Plan à la base de toute réflexion en matière d'aménagement de cette partie de l'espace national.