

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME II

AMENAGEMENT RURAL

Par M. Jean PUECH,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Jean-Luc Bécart, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Léchenault, Yves Le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe nos 6 et 7), 2370 (tomes I et II), et in-8° 683.
Sénat : 68 et 69 (annexe n° 3) (1984-1985).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
PREMIERE PARTIE	
LES CREDITS BENEFICIANT A L'AMENAGEMENT RURAL EN 1985 : UNE APPRECIATION DIFFICILE.....	7
<i>A. L'EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS.....</i>	7
1. Les crédits du ministère de l'agriculture	8
2. Les crédits du fonds interministériel pour le développement et l'aménagement rural (F.I.D.A.R.).....	9
3. Le fonds national pour le développement des adductions d'eau	11
<i>B. LES DOTATIONS GLOBALISEES EN FAVEUR DE L'AMENAGEMENT RURAL.....</i>	12
1. Les perspectives pour 1985	12
2. L'évolution en 1983 et 1984	13
DEUXIEME PARTIE	
LES PRINCIPALES ACTIONS EN FAVEUR DE L'AMENAGEMENT RURAL : DES RESULTATS INCERTAINS.....	17
<i>A. LES SERVICES PUBLICS RURAUX.....</i>	17
1. L'alimentation en eau potable, l'assainissement et le traitement des ordures ménagères.....	17
2. L'électrification rurale	20
3. L'accueil et l'animation	21
4. Les chartes intercommunales de développement	22

B. LES OPERATIONS CONDUITES PAR LES SOCIETES D'AMENAGEMENT REGIONAL.....	23
---	-----------

C. L'AIDE AUX ZONES DEFAVORISEES ET A LA MONTAGNE	25
--	-----------

1. L'évolution des crédits	26
----------------------------------	----

2. Les perspectives d'avenir	27
------------------------------------	----

TROISIEME PARTIE

LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA FORET ET DE LA FILIERE BOIS : DE BONNES INTENTIONS MAIS DES MOYENS MEDIOCRES	29
--	-----------

A. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE FORESTIERE ..	29
--	-----------

B. L'EVOLUTION DES CREDITS DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE	30
---	-----------

C. LE FONDS FORESTIER NATIONAL	33
---	-----------

CONCLUSION	35
-------------------------	-----------

EXAMEN EN COMMISSION	36
-----------------------------------	-----------

Mesdames, Messieurs,

La présentation de l'avis de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur l'Aménagement rural est traditionnellement l'occasion non seulement d'apprécier l'évolution des crédits inscrits dans le projet de loi de finances au profit des régions rurales, mais aussi d'essayer de porter un jugement sur les principales actions et les orientations du gouvernement en leur faveur.

Or, cet exercice est devenu singulièrement difficile car les sources de financement sont éclatées ou globalisées, les informations dispersées et l'appréciation des résultats décalée dans le temps. En effet, depuis deux ans, évaluer la contribution des finances publiques à l'aménagement des régions rurales en examinant le projet de budget du ministère de l'agriculture est très malaisé car l'essentiel des crédits consacrés aux équipements publics ruraux ne figure plus au budget de l'agriculture, mais a été transféré au sein de la dotation globale d'équipement (D.G.E.) allouée aux départements. Dans ces conditions, la vision que l'on peut avoir des évolutions financières pour l'année suivante est nécessairement partielle.

En dépit de cette difficulté, votre rapporteur s'est efforcé d'analyser l'évolution de l'ensemble des crédits affectés à l'aménagement rural, avant d'examiner les principales actions menées ainsi que la politique forestière, qui est un élément important du développement des zones rurales.

PREMIERE PARTIE

LES CREDITS EN FAVEUR DE L'AMENAGEMENT RURAL EN 1985 : UNE APPRECIATION DIFFICILE

Les crédits inscrits dans le projet de budget du ministère de l'agriculture ne constituent qu'une partie des contributions financières de l'Etat à l'équipement des pays ruraux. Il convient, en effet, d'ajouter à ces sommes les crédits du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) et ceux du Fonds national pour le développement des adductions d'eau (F.N.D.A.E.). Par ailleurs, il faudrait prendre en compte, dans le budget du ministère de l'intérieur, la partie de la D.G.E. affectée par les départements aux équipements ruraux. Mais il est difficile de préjuger de l'utilisation qui sera faite par chaque département de sa dotation en 1985. D'autres ministères apportent également leurs concours mais leurs crédits sont particulièrement difficiles à individualiser. Les régions, enfin, peuvent consacrer des moyens au développement rural, en particulier dans le cadre des contrats de plan Etat-Région conclus pour l'exécution du IXe Plan.

A. L'EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS

Si l'on met à part les crédits du ministère de l'intérieur et ceux, beaucoup plus réduits, des autres ministères, l'ensemble des dotations de l'Etat qui bénéficieront à l'aménagement rural en 1985 s'élèvera à 1 984,5 millions de francs en crédits de paiement, soit une progression de 3,5 %, et à 1 279,6 millions de francs en autorisations de programme, soit une diminution de 2 % par rapport à 1984. Il s'agit là du noyau dur du financement des zones rurales dont les principales composantes figurent dans le tableau ci-après. Il faut ajouter à ces crédits la majoration qui a été apportée lors de la deuxième délibération à l'Assemblée Nationale soit 1,192 million de francs sur les chapitres 43-22, 44-80 et 61-80 du budget du Ministère de l'agriculture et 9 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement au titre du F.I.D.A.R.

(en millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1984	1985	%	1984	1985	%
Ministère de l'agriculture (action 80)	1 001,5	1 100,9	+ 9,9	322,7	256,6	- 20,4
F.I.D.A.R.	328,5	340,0	+ 3,5	378,07	413,0	+ 9,2
F.N.D.A.E.	586,1	543,6	- 7,2	606,0	610,0	+ 0,6
TOTAL	1 916,1	1 984,5	+ 3,5	1 306,7	1 279,6	- 2,0

1) Les crédits du ministère de l'agriculture

Ces crédits constituaient traditionnellement la principale source de subventions aux pays ruraux. Avec la globalisation des dotations dans la D.G.E., ils ne représentent plus que 1 100,9 millions de francs en crédits de paiement contre 1 001,5 millions de francs en 1984 (soit une hausse de 9,9 %), et 256,6 millions de francs en autorisations de programme contre 322,7 millions de francs en 1984 (soit une baisse de 20,4 %).

Ces crédits sont dispersés dans plusieurs chapitres budgétaires mais regroupés dans l'action intitulée « amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural ». Pour l'essentiel, il s'agit de quatre grandes masses financières :

– **les interventions en faveur des zones agricoles défavorisées** et de certaines actions d'aménagement rural (chapitre 44-80) s'élèvent à 833,5 millions de francs, en progression de 10,2 % par rapport à 1984.

La plus grande part est consacrée au financement des *indemnités spéciales montagne* (I.S.M.) dont les crédits augmenteront de 6 %, atteignant ainsi 764 millions de francs. Compte tenu de l'augmentation du cheptel et de la dérive des prix, il ne semble pas que cet accroissement soit suffisant pour faire face aux besoins. Il devrait permettre néanmoins une revalorisation du niveau des primes qui n'a pas été relevé depuis 1981. Quand on sait que l'I.S.M. procure en moyenne 20 % des revenus des agriculteurs de montagne, voire 30 % et plus dans certaines zones, on comprend l'importance d'une telle revalorisation.

Quant aux *aides à la mécanisation agricole en zone de montagne*, elles stagneront au même niveau qu'en 1984 (17 millions de francs), ce qui correspond à une diminution en francs constants. Pour faire face aux besoins, les professionnels évaluent au double les crédits nécessaires.

Enfin, il convient de noter l'augmentation des *crédits d'intervention pour l'aménagement rural* qui seront portés à 52,5 millions de francs, cette augmentation bénéficiant principalement aux Offices corses, à la réforme foncière en Guadeloupe et aux associations ayant une activité d'animation en milieu rural. Mais votre commission se demande si ces crédits n'auraient pas dû être inscrits à des chapitres plus adaptés à leur destination.

– **Les subventions d'investissement accordées par l'Etat à l'aménagement de l'espace rural** (chapitre 61-80) et qui concernent pour l'essentiel les services publics ruraux (eau, assainissement, aménagement d'accueil et d'animation, électrification rurale, etc.) ne sont plus qu'à un niveau

modeste, compte tenu de la globalisation de la plus grande part au sein de la D.G.E. Elles passent de 84,1 à 40,4 millions de francs en autorisations de programme (soit près de 52 % de réduction) et de 60,9 à 60 millions de francs en crédits de paiement (soit 1,6 % de réduction). Au titre de la majoration introduite par la deuxième délibération à l'Assemblée Nationale, un crédit de 0,300 million de francs a été prévu pour contribuer à la réalisation d'opérations d'intérêt communal.

L'évolution détaillée des actions concernant les services publics ruraux sera analysée dans la suite du rapport, mais il convient de remarquer d'ores et déjà la création d'une nouvelle ligne budgétaire qui sera utilisée pour financer les investissements collectifs de mise en valeur fourragère en montagne et dans les zones défavorisées. Elle est dotée de 4 millions de francs d'autorisations de programme et de 1 million de francs de crédits de paiement.

- **La participation au financement des grands aménagements régionaux** (chapitre 61-84) recouvre les crédits affectés aux grandes sociétés d'aménagement régional. Ils diminuent de 9,3 % en autorisations de programme, passant de 238,6 à 216,2 millions de francs, mais augmentent de 13,3 % en crédits de paiement, passant de 176,7 à 200,3 millions de francs.

- **L'incitation au regroupement communal** (chapitre 61-89) ne comporte plus, du fait de la création de la D.G.E., que des crédits limités qui s'élevaient à 4,8 millions de francs en crédits de paiement, les autorisations de programme étant désormais supprimées.

2) Les crédits du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.)

Créé pour favoriser le développement des zones rurales particulièrement déséquilibrées ou fragiles, et notamment des zones de montagne, le F.I.D.A.R. constitue en quelque sorte un recours car il permet de contribuer au financement d'actions novatrices en matière de développement économique local, ses dotations pouvant en outre abonder les financements classiques ou pallier leur insuffisance.

Alors que les crédits du F.I.D.A.R., qui figurent au budget du plan et de l'aménagement du territoire, avaient connu dans la précédente loi de finances un recul sensible, ils enregistrent en 1985 une évolution favorable puisque les autorisations de programme passent de 378 à 413 millions de francs (+ 9,2 %) et les crédits de paiement progressent de 328,5 à 340 millions de francs (+ 3,5 %). Il faut ajouter à ces dotations la majoration de 9 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement au titre de la deuxième délibération à l'Assemblée Nationale. Mais cette évolution positive doit être nuancée.

Il apparaît tout d'abord que cette augmentation portera les dotations du F.I.D.A.R. (qu'il s'agisse des autorisations de programme ou des crédits de paiement) à un niveau qui sera de toute façon inférieur au niveau atteint en 1983 (423 millions de francs en autorisations de programme et 365 millions de francs en crédits de paiement). D'autre part, s'il faut saluer l'ouverture d'une ligne budgétaire nouvelle pour financer le Fonds interactivité pour l'autodéveloppement en montagne (F.I.A.M.) dont la création est proposée par le projet de loi sur la montagne actuellement en cours de discussion devant les assemblées, il faut dans le même temps remarquer que les crédits qui lui sont affectés (40 millions de francs en autorisations de programme et 15 millions de francs en crédits de paiement) s'imputent sur la dotation du F.I.D.A.R.

C'est donc grâce à un redéploiement partiel des fonds du F.I.D.A.R. qu'est financée la création du F.I.A.M. dont votre commission approuve bien entendu le principe, mais dont les modalités d'intervention demandent à être précisées.

Jusqu'à présent, le F.I.D.A.R. a constitué un instrument essentiel de la politique de la montagne, les trois-quarts de ses crédits (77 % en 1982 et 75 % en 1983) bénéficiant en effet aux massifs montagneux. Quant au F.I.A.M., son objet serait de financer des actions d'accompagnement, d'animation, d'expérimentation et d'encouragement aux initiatives dans les massifs. Il conviendra donc d'harmoniser leurs conditions d'intervention respectives.

En tout cas, pour ce qui concerne le IX^e Plan, le F.I.D.A.R. s'est vu fixer comme priorité l'aide aux zones de montagne et aux zones agricoles défavorisées : 85% des crédits du fonds leur sont consacrés. En outre, la préparation et la mise en oeuvre des contrats de plan et des contrats particuliers mobilisent l'ensemble des partenaires concernés par la politique du F.I.D.A.R., tant au niveau régional qu'au niveau national.

En effet, les contrats de plan engagent le F.I.D.A.R. pour 1 770 millions de francs sur la durée du Plan (en francs 1984) dont 1 320 millions en montagne et 450 millions hors montagne. Ces crédits sont complétés par d'autres financements d'Etat spécifiques, mobilisés en Comité interministériel de développement et d'aménagement rural, pour 1 230 millions de francs, soit, au total, 3 milliards de crédits d'Etat.

Les régions, quant à elles, interviennent à hauteur de 1 410 millions de francs. Par rapport à la période 1982-1983, la contribution de l'Etat à la politique menée en faveur des zones rurales les plus fragiles s'est donc renforcée, et la part des régions s'est nettement accrue.

Le projet de loi relatif au développement et à la protection de la montagne, tel qu'il a été voté en première lecture par l'Assemblée nationale, prévoit la création d'un conseil national pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne. Présidé par le Premier ministre et comprenant notamment des représentants du Parlement, des

représentants des organisations nationales représentatives du milieu campagnard et des représentants des comités de massif, ce conseil sera consulté sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des aides accordées par le F.I.D.A.R. et le F.I.A.M..

3) Le fonds national pour le développement des adductions d'eau (F.N.D.A.E.)

Le Fonds, qui est un compte spécial du Trésor, est alimenté d'une part par un prélèvement sur le produit du pari mutuel qui fournit environ 60 % des recettes, d'autre part une redevance sur les consommations d'eau potable qui représente environ 40 % des recettes. Les ressources du Fonds, déduction faite des charges de fonctionnement, sont employées à verser des subventions en capital aux collectivités rurales qui réalisent des travaux d'alimentation en eau potable ou d'assainissement.

En 1985, les recettes devraient s'élever à 618,1 millions de francs, en quasi stagnation par rapport à 1984 (+ 0,6%). Les dépenses pourraient atteindre 610 millions de francs en autorisations de programme (+ 0,6 %) et 543,6 millions de francs en crédits de paiement (- 7,2 %). Plus précisément, les versements de subventions en capital baisseraient de 7,4 % comme l'indique le tableau ci-après (en millions de francs) :

	1984	1985	%
Recettes			
- Redevance sur les consommations d'eau	237,0	225,0	- 5,0
- Prélèvement sur le produit du Pari mutuel	374,0	390,0	+ 4,2
- Annuités de remboursement des prêts	3,1	3,1	-
Total	614,1	618,1	+ 0,6
Dépenses			
- Autorisations de programme (versement de subventions en capital	606	610	+ 0,6
Crédits de paiement			
- Subventions payables par annuités	0,3	0,1	- 66,6
- Subventions en capital	578,3	535,5	- 7,4
- Versements de prêts			
- Frais de fonctionnement	7,5	8,0	+ 6,6
- Dépenses diverses ou accidentelles			
Total	586,1	543,6	- 7,2
Charge nette	- 28,0	- 74,4	

B. LES DOTATIONS GLOBALISEES EN FAVEUR DE L'AMENAGEMENT RURAL

Pour avoir une vue complète des crédits affectés à l'aménagement rural, il convient d'ajouter depuis 1983 les crédits globalisés au sein de la dotation globale d'équipement. Si, en ce qui concerne la D.G.E. des communes, il est impossible d'isoler ce qui concerne plus précisément l'équipement des zones rurales, en revanche, pour la D.G.E. des départements, qui est répartie en deux parts, la deuxième part correspond plus particulièrement aux actions d'aménagement et d'équipement rural.

1) Les perspectives pour 1985

Le montant de la D.G.E. des départements figure au projet de budget du ministère de l'intérieur (chapitre 67-55). Comme l'indique le tableau ci-après, elle s'élèvera à 1 616,2 millions de francs en autorisations de programme, en progression de 7,9 % par rapport à 1984, et à 1 563,8 millions de francs en crédits de paiement, soit une augmentation de 26,2 %.

(en millions de francs)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1984	1985	%	1984	1985	%
D.G.E. des communes	1 904,1	2 644,5	38,9	1 247,1	1 965,1	57,5
D.G.E. des départements	1 497,0	1 616,2	7,9	1 238,6	1 563,8	26,2
<i>Total</i>	<i>3 401,1</i>	<i>4 260,8</i>	<i>25,3</i>	<i>2 485,7</i>	<i>3 529,0</i>	<i>42</i>

La progression de la dotation est le résultat d'un triple mécanisme. D'une part, en application de l'article 108 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les dotations sont revalorisées par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, soit 5,6 % en 1985 par rapport à 1984.

D'autre part, la globalisation qui n'a pas été totale dès 1983 pour certaines dépenses, s'achève progressivement. Pour le ministère de

l'agriculture, en 1985, dernière année de la globalisation, les dotations supplémentaires qui vont s'ajouter à celles de 1984 s'élèvent à 5,37 millions de francs en autorisations de programme et 1,34 millions de francs en crédits de paiement (1).

Enfin, les autorisations de programme en vertu de l'article 111 de la loi du 7 janvier 1983 doivent être couvertes par des crédits de paiement sur une période qui ne peut excéder trois ans.

Si dans l'ensemble, la D.G.E. des départements évolue comme il vient d'être indiqué, en revanche sa répartition en deux parts relève d'un décret non encore paru et il est impossible d'indiquer pour l'instant le montant de la D.G.E. qui sera affecté à la part « rurale » en 1985.

2) L'évolution en 1983 et 1984

Pour éclairer l'avenir, il n'est pas inutile d'analyser l'évolution de la deuxième part de la D.G.E. des départements au cours des deux dernières années.

En 1983, cette deuxième part « rurale » a été répartie en deux fractions :

– La fraction principale est versée proportionnellement aux efforts propres des départements dans le domaine de l'équipement rural. La liste des travaux relevant de cette fraction est fixée par décret et concerne les aménagements hydrauliques et fonciers (remembrement, voirie rurale, hydraulique agricole, etc.), le développement du tourisme en milieu rural (accueil et hébergement chez l'habitant, modernisation de l'hôtellerie, aménagement d'accueil et de loisirs en forêts, etc.), les infrastructures publiques en milieu rural (alimentation en eau potable, assainissement, ordures ménagères, électrification rurale, etc.) et l'habitat rural.

– La deuxième fraction est une majoration qui a été attribuée en 1983 aux départements dont le potentiel fiscal moyen par habitant était inférieur au potentiel fiscal moyen de l'ensemble des départements. Soixante-dix sept départements en ont bénéficié.

Au total, pour l'année 1983, les sommes réparties se sont élevées à 119,038 millions de francs pour la fraction proportionnelle et à 52,718 millions de francs pour la majoration, un reliquat de 3,003 millions de francs restant à reporter sur 1984. Ainsi s'explique la légère différence avec les crédits initialement prévus qui figurent dans le tableau ci-après,

(1) Pour l'ensemble des ministères, la troisième et dernière tranche de globalisation des crédits de subvention porte sur 669,2 millions de francs en autorisations de programme et 209,9 millions de francs en crédits de paiement ; cette dernière tranche bénéficiera surtout aux communes dans la mesure où les départements ont déjà bénéficié d'un regroupement quasi général dès 1983.

récapitulant pour l'ensemble des départements les principaux éléments chiffrés de la deuxième part de la D.G.E. en 1983, et permettant de la comparer avec la première part et avec les deux parts de la D.G.E. de 1984.

	1983 (en millions de francs)	1984	OBSERVATIONS
PREMIÈRE PART			
Fraction proportionnelle	266,739	570,291	- La garantie s'impute sur la part proportionnelle. - Créée en 1984. - Suppression de la référence aux concours antérieurs de l'État. - Créée en 1984.
(dont garantie)		(85)	
Fraction voirie	-	120	
Majoration potentiel fiscal	151,247	100	
Majoration groupements	-	20	
TOTAL PREMIÈRE PART	417,98	810,291	
DEUXIÈME PART			
Fraction proportionnelle	122,104	310,310	- Créée en 1984.
Majoration remboursement	-	30	
Majoration potentiel fiscal	52,655	88	
TOTAL DEUXIÈME PART	174,785	428,310	
TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT INCLUS DANS LA D.G.E.	592,765	1 238,601	

Il n'est pas possible, d'après les indications communiquées à votre rapporteur, d'analyser à partir des seuls éléments comptables fournis par les commissaires de la République, les principales catégories d'opérations ou d'investissements aidés par les départements dans le domaine de l'équipement rural. Le bilan de la mise en place de la globalisation, lui a-t-on indiqué, ne pourra être apprécié qu'à moyen terme à partir des réalisations obtenues (surfaces remembrées ou assainies, population desservie en eau potable, etc.). Toutefois, selon une enquête réalisée à la fin de 1983, les investissements réalisés par les départements dans le domaine de l'équipement rural n'auraient pas baissé par rapport à 1982.

Il n'en reste pas moins vrai que devant les conséquences fâcheuses pour certains départements qui risquaient de ne pas retrouver le niveau des concours antérieurs de l'Etat, un crédit exceptionnel de 100 millions de francs, sous forme de subventions spécifiques, a été réparti entre les départements concernés. Il devrait permettre à l'ensemble des départements de percevoir, en 1983 une aide de l'Etat au moins égale à 88 % de la moyenne des concours.

Pour l'année 1984, il est impossible de faire le bilan des crédits consommés par les départements car l'exercice n'est pas encore clos. Il convient de préciser, toutefois, que les modalités de répartition de la D.G.E. des départements ont été sensiblement modifiées par la loi du 29 décembre 1983, afin de remédier aux difficultés rencontrées en 1983.

Sans entrer dans le détail, il faut rappeler que désormais la première part de la D.G.E. des départements comporte une fraction principale, une fraction voirie et une majoration. Quant à la deuxième part, elle comprend les deux éléments suivants :

- une fraction principale proportionnelle au montant des investissements et correspondant à 80 % de la seconde part ; elle est répartie au prorata des dépenses directes de remembrement réalisées et des subventions versées pour la réalisation de travaux d'équipement rural. Les autres modalités de répartition ne sont pas modifiées.

- la majoration de la seconde part est divisée en deux parties : la première est attribuée à certains départements en fonction de l'importance des surfaces restant à remembrer, pondérée par le rapport entre la surface déjà remembrée et la surface remembrable ; l'autre partie est attribuée aux départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements.

La répartition des crédits de paiement retenue pour 1984 par le décret n° 84-107 du 16 février 1984 est retracée dans le tableau de la page quatorze. La fraction proportionnelle s'élève à 310,31 millions de francs (soit 77,44 %), alors que la majoration « remembrement » atteint 30 millions de francs et la majoration « potentiel fiscal », 88 millions de francs, ce qui représente pour l'ensemble de la deuxième part 428,310 millions de francs.

Compte tenu du montant des dépenses directes de remembrement et des subventions d'équipement rural qui est estimé à 3 100 millions de francs, le taux de concours de l'Etat à appliquer pour le calcul de l'attribution de la seconde part a été fixé à 10 %.

Le tableau ci-après retrace pour 1984 le montant des dotations du ministère de l'agriculture globalisées dans la D.G.E. des départements.

EXERCICE 1984
CHAPITRES BUDGÉTAIRES GLOBALISÉS
(DGE des Départements)

(en francs)

Ministères - Chapitres	Taux de globalisa- tion	Autorisations de programme	Crédits de paiement
AGRICULTURE			
Chapitre 61-40			
- art. 20 : aménagement foncier	100 %	383.095.680	259.024.920
- art. 50 : travaux d'hydraulique	100 %	71.512.320	48.352.080
Chapitre 61-80			
- art. 21 : bâtiments d'habitation	100 %	5.913.600	3.998.400
- art. 22 : habitat autonome des jeunes agriculteurs	100 %	28.644.000	19.366.120
- art. 30 : aménagement d'accueil d'animation et de loisirs	100 %	31.046.400	23.931.096
- art. 40 : investissements dans les régions couvertes par les P.A.R. et les parcs naturels régionaux	60 %	9.932.600	5.283.100
- art. 70 : création et protection des jardins familiaux	100 %	2.428.890	2.390.160
- art. 50 : études d'aménagement rural d'intérêt local	100 %	7.180.800	6.631.360
- art. 90 : électrification rurale	100 %	87.753.600	59.333.400

DEUXIEME PARTIE

LES PRINCIPALES ACTIONS EN FAVEUR DE L'AMENAGEMENT RURAL : DES RESULTATS INCERTAINS

S'il est devenu difficile d'apprécier dans le détail l'évolution des crédits bénéficiant au développement des zones rurales, l'examen des principales actions menées par les différents acteurs (Etat, régions, départements, communes, sociétés d'aménagement ou compagnies consulaires) devrait permettre d'éclairer le jugement. En réalité, les informations sur les résultats atteints sont fragmentaires, comme l'indique l'examen des réalisations obtenues, qu'il s'agisse des services publics ruraux, des grandes compagnies d'aménagement régional ou de l'aide aux zones défavorisées et à la montagne.

A. LES SERVICES PUBLICS RURAUX

Les communes rurales qui ont la responsabilité de l'aménagement des services publics et des équipements collectifs sur leur territoire doivent faire face à des besoins importants, que ce soit en matière d'adduction d'eau et d'assainissement, d'électrification, d'aménagement, d'accueil ou d'animation. Les besoins des communes sont également importants en matière d'hydraulique, de remembrement et d'aménagements fonciers ; mais ces besoins sont analysés dans l'avis budgétaire sur l'agriculture de M. Michel SORDEL, ce qui explique qu'ils ne soient pas abordés dans le présent rapport.

1) L'alimentation en eau potable, l'assainissement et le traitement des ordures ménagères

Aux moyens globalisés des collectivités locales, l'Etat peut encore apporter des concours par l'intermédiaire du budget du ministère de l'agriculture (chapitre 61-80, article 10) et grâce au Fonds national pour le développement des adductions d'eau (F.N.D.A.E.).

Les crédits du chapitre 61-80 s'élèvent à 7 millions de francs en autorisations de programme et 24,1 millions de francs en crédits de paiement. Leur ventilation entre eau potable et assainissement ne peut être

faite que par référence aux comptes-rendus de gestion des derniers exercices connus, ce qui laisse subsister une certaine marge d'incertitude. Une part importante va au secteur des ordures ménagères, sans que le financement des travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement soit totalement abandonné.

Comme l'indique le tableau ci-après, en 1984 les crédits du ministère pour l'eau, l'assainissement et les ordures ménagères ont été amputés de 26,8 millions de francs en autorisations de programme, de sorte que seulement 23,551 millions de francs pourront être délégués aux départements. Sur ce total, 18 millions de francs bénéficieraient au traitement des ordures ménagères. Une partie des subventions doit aussi être orientée vers des investissements visant à accroître la sécurité de l'alimentation en eau potable, conformément au programme prioritaire d'exécution du plan n° 12.

(en millions de francs)

(millions de francs)	Autorisations de programme déléguées en 1983	Autorisations de programme déléguées ou à déléguer en 1984	Autorisations de programme demandés pour 1985
Chapitre 61-80 – article 10 (eau, assainissement et ordures ménagères dont ordures ménagères (estimations).....	42,160 33	23,551 (1) 18	7
Chapitre 61-80 – article 90 (électrification rurale)	1	0,75	0,7
Compte 902-00 FNDAE (eau potable et assainissement dont eau potable environ 63 % assainissement environ 37 %	466	500	610

(1) Après blocage de 26,8 millions d'autorisations de programme.

En 1985, il subsiste 7 millions de francs en autorisations de programme au budget du ministère de l'agriculture. L'obligation de réaliser des économies a conduit à la suspension de l'attribution de subventions spécifiques aux investissements de collecte et de traitement des ordures ménagères. Ainsi, certains départements ont eu connaissance dans le courant de l'été 1984 qu'il n'y aurait aucun crédit d'E'at délégué à ce titre pour l'exercice en cours. Le budget n'offrant pas de possibilités

en 1985, les départements seront donc conduits à réaliser un effort non prévu sur la D.G.E. (deuxième partie). Dans ce contexte, 5 millions de francs seront affectés à l'amélioration de la sécurité de l'alimentation en eau potable et 2 millions de francs pour des opérations exemplaires de valorisation des déchets.

Quant aux autorisations de programme du F.N.D.A.E., en application de la loi du 7 janvier 1983, elles sont réparties par département sur proposition du Comité du Fonds et le programme des opérations à financer chaque année est arrêté par le Conseil général. Ce dernier fixe librement la part des subventions du F.N.D.A.E. qui va aux investissements d'alimentation en eau potable ou d'assainissement, ainsi que les taux de subvention dans la limite de 20 à 50 %. Il n'est donc pas possible de connaître a priori l'orientation des investissements pour 1985.

Ce qui est certain, c'est que la nécessité d'adapter ces engagements au montant réel des recettes a conduit à annuler 134 millions de francs d'autorisations de programme en 1983 et à geler 106 millions de francs en 1984, ce qui est considérable. L'équilibre ayant été rétabli, le ministère de l'agriculture considère que les autorisations de programme demandées pour 1985 devraient pouvoir être entièrement déléguées.

Le montant total des travaux financés grâce aux subventions du F.N.D.A.E. en 1983 est voisin de 2 milliards de francs pour l'ensemble alimentation en eau potable et assainissement. Ce chiffre peut être rapproché du montant total des investissements engagés par les collectivités rurales dans ces deux secteurs au cours de la même année, que l'on peut évaluer à 4,8 milliards de francs environ, en légère régression par rapport à l'exercice précédent.

Pour 1984, la conjugaison de besoins importants notamment pour l'assainissement et pour l'amélioration de la qualité de l'eau d'une part, de possibilités de financement limitées d'autre part, conduit à prévoir un simple maintien en francs courants du montant des travaux engagés.

Le montant annuel des travaux souhaitables avait été évalué à la suite des inventaires réalisés en 1981 à 7,5 milliards de francs par an (en francs 1984) dont la moitié pour l'alimentation en eau potable et la moitié pour l'assainissement. Ces chiffres prenaient en compte les besoins de renforcement ou de restructuration des réseaux d'eau potable à l'échéance de 5 ans et l'objectif d'atteindre un taux de desserte par les réseaux collectifs d'assainissement de 70 % à la fin du siècle. Le montant des travaux qui pourront être effectivement engagés en 1985 pourrait être de l'ordre de 5 milliards de francs, également répartis entre l'eau potable et l'assainissement.

Le prolongement des tendances observées sur les années précédentes conduirait pour 1985 à des interventions du F.N.D.A.E. portant sur environ 1 200 millions de francs de travaux d'alimentation en eau

potable et 900 millions de francs de travaux d'assainissement.

Les évolutions qui viennent d'être rappelées **confirment les craintes que formulait votre commission l'an dernier devant la faible progression en valeur réelle des crédits** bénéficiant à ces équipements publics. Elle déplore tout particulièrement les retards qui s'accumulent en matière d'assainissement puisqu'au rythme actuel, ce n'est pas avant 20 ans que l'on peut espérer atteindre un niveau d'assainissement convenable pour les communes rurales.

2) L'électrification rurale

Il est difficile d'apprécier a priori le volume total des crédits qui seront disponibles en 1985 pour les travaux d'électrification rurale. En effet, les seuls chiffres qui figurent au chapitre 61-80 (articles 91 et 92) du budget du ministère de l'agriculture concernent soit les territoires d'outre mer (0,7 millions de francs en autorisations de programme), soit des programmes anciens en cours d'achèvement, puisque l'essentiel des crédits a été versé en 1983 à la D.G.E. des départements.

Depuis 1983, les aides nationales spécifiques pour l'électrification rurale prennent entièrement la voie du **Fonds d'amortissement des charges d'électrification (F.A.C.E.)**. Les programmes de travaux aidés par ce Fonds ont représenté 1 700 millions de francs en 1983 et 1 850 millions de francs en 1984. Le montant du programme 1985 ne sera arrêté qu'après délibération du Conseil du Fonds, mais on peut penser qu'il sera voisin de 1 900 millions de francs. Compte tenu d'une participation d'Electricité de France au taux de 20 % pour certaines opérations, le taux d'aide est uniformément de 70 %.

L'exercice 1983 a été marqué par la mise en place des nouvelles modalités de financement résultant de la décentralisation. On pouvait craindre qu'il en résulte un retard important dans le lancement des travaux et on a en effet noté, au début de l'année, quelques difficultés d'adaptation aux procédures nouvelles. Cependant, une fois réalisée cette adaptation, le retard a été rattrapé avant la fin de l'année 1983.

En 1984, les efforts réalisés par les services centraux pour mettre en place rapidement les enveloppes départementales et par les départements pour élaborer leurs programmes ont permis de gagner encore quelques mois sur les dates de lancement des travaux.

Le montant total des travaux engagés en 1983 n'est pas encore connu, mais une statistique partielle portant sur 83 départements révèle une augmentation de 12,7 % par rapport au montant correspondant de 1982. Une extrapolation à l'ensemble des départements permet d'évaluer à environ 3,2 milliards de francs le montant total des investissements engagés en 1983, tous financements confondus.

Sur ce total, les travaux bénéficiant d'aides nationales spécifiques dans le cadre du Fonds d'amortissement représentent environ 55 % ; le reste est financé par les collectivités entièrement sur leurs ressources propres ou avec des subventions des départements.

Les subventions départementales à l'électrification rurale entrent dans l'assiette de la dotation globale d'équipement que les départements perçoivent pour l'équipement rural. Les premières données dont on dispose montrent que, en moyenne, les départements ont accru en 1983 leurs aides à l'électrification rurale d'un montant au moins équivalent à celui des anciennes subventions spécifiques de l'Etat transférées dans la D.G.E.

3) L'accueil et l'animation

Les articles budgétaires traditionnels relatifs aux aménagements d'accueil, d'animation, de loisirs et ceux relatifs aux études et aux plans d'aménagement rural (chapitre 61-80, articles 30, 40 et 80) ont été transférés dans la D.G.E. des départements.

Désormais, l'action du ministère de l'agriculture, sur le plan financier, se manifeste sous la forme suivante :

- **des actions d'animation** par le biais des postes FONJEP, accordés à des associations ou à des organismes agissant très concrètement en faveur du développement local, notamment dans le cadre des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, et par le biais de subventions de fonctionnement à des associations intervenant en matière d'aménagement rural.

Les organismes bénéficiant d'un poste d'animateur FONJEP ont bénéficié d'un montant de crédit s'élevant à un peu plus de 4,7 millions de francs en 1983. Les subventions de fonctionnement versées à des organismes impliqués dans des projets de développement global et d'aménagement rural peuvent à ce jour être chiffrés pour 1984 à 2 millions de francs. En matière de développement les acteurs sont très divers ; leur nature juridique dépend très largement des données locales (associations, S.I.V.O.M., sociétés d'économie mixte) et les critères d'attribution des subventions tiennent en priorité à l'action concrète qu'ils mènent en faveur du développement rural.

- **des actions expérimentales**, soit sous forme d'études (chapitre 61-80, article 50), soit sous forme d'investissements (chapitre 61-80, article 60), destiné à promouvoir des opérations innovantes et menées dans un cadre de développement global. Une partie de ces crédits, concernant la montagne, est contractualisée avec les régions. Les acteurs sont très variés : collectivités locales, organismes intercommunaux, associations, etc..

Il semble que le ministère ait voulu mettre l'accent en priorité sur les préoccupations liées à la recherche de nouvelles stratégies de développement local, tenant compte notamment des nouvelles procédures mises en place, à la poursuite d'actions architecturales et paysagères, et enfin au renforcement des initiatives innovantes en matière économique et d'emplois, en donnant une priorité affirmée aux zones de montagne et aux zones défavorisées.

Le montant des crédits affectés en 1985 à ces chapitres, est fixé à un niveau assez faible qui exige une très grande sélectivité parmi les actions à retenir. Elles permettent néanmoins de matérialiser la présence de l'Etat dans des projets régionaux ou locaux qui revêtent un rôle exemplaire ou innovant et dont les résultats méritent d'être largement diffusés.

4) Les chartes intercommunales de développement

Pendant longtemps un des outils les plus intéressants du ministère de l'agriculture pour favoriser l'aménagement rural a été la formule des P.A.R. (plans d'aménagement rural). Ils ont été supprimés par la loi du 7 janvier 1983 et s'y sont substituées les chartes intercommunales de développement et d'aménagement.

Cette nouvelle formule sera-t-elle aussi réussie que les P.A.R. qui, entre 1970 et le 30 juin 1984, au nombre de 260 ont intéressé environ 8 000 communes et près du dixième de la population française ? Il faut l'espérer.

Les chartes intercommunales sont maintenant élaborées à la seule initiative des collectivités locales et les crédits d'étude correspondants ont été transférés dans la dotation globale d'équipement des départements.

Le ministère de l'agriculture continue à suivre avec intérêt cette procédure qui présente une réponse constructive aux problèmes du développement global. C'est ainsi qu'il peut apporter son aide aux collectivités locales qui le souhaitent sous différentes formes :

- appui technique des services extérieurs qui ont une longue expérience des plans d'aménagement rural,
- diffusion de l'information et incitation à l'échange de résultats, d'opérations pilotes et d'expériences,
- aide à la constitution d'un réseau de chartes expérimentales.

Pour la réalisation des programmes des chartes, la solution proposée est l'approche contractuelle entre les différents partenaires

concernés (région, départements, communes, Etat). La formule des contrats de pays, appliquée maintenant à l'initiative des seuls élus régionaux, permettra souvent de compléter utilement les chartes intercommunales, sans que la loi n'ait prévu toutefois de lien direct entre ces deux procédures.

Le F.I.D.A.R., dont l'utilisation est déterminée dans les contrats de plan Etat-région, pourra prévoir un appui à la réalisation des programmes des chartes intercommunales, si cela est décidé en liaison avec la région. Dans ce domaine aussi, aucun automatisme n'est imposé mais il est évident que l'existence de chartes garantit une meilleure réflexion sur la valeur et la cohérence des opérations proposées dans une perspective de développement global.

Pour cette même raison, le ministère de l'agriculture accorde une grande importance à cette procédure et a demandé à ses services de se mettre à la disposition des collectivités locales qui le souhaiteraient. Un réseau de chartes pilotes fera l'objet d'un suivi et d'un appui particulier afin de constituer des références.

B. LES OPERATIONS CONDUITES PAR LES SOCIETES D'AMENAGEMENT REGIONAL (S.A.R.)

Les sociétés d'aménagement régional (S.A.R.), créées en application de la loi du 24 mai 1951, sont au nombre de six :

- la Société du Canal de Provence et d'aménagement de la région provençale (S.C.P.) ;
- la Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc (C.N.A.R.B.R.L.) ;
- la Compagnie d'aménagement des côtes de Gascogne (C.A.C.G.) ;
- la Société pour la mise en valeur des régions Auvergne et Limousin (SOMIVAL) ;
- La Compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine (CARA) ;
- la Société pour la mise en valeur agricole de la Corse (SOMIVAC) dont les activités sont reprises par les offices d'équipement hydraulique (O.E.H.C.) et de développement agricole et rural de la Corse (G.D.A.R.C.) créés par la loi du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse.

Ce sont des sociétés d'économie mixte dont les collectivités locales (essentiellement les départements, et, à un moindre degré, les régions et les communes) sont les principaux actionnaires pour plus de la moitié du capital. Les autres partenaires sont des établissements financiers (Caisse des dépôts et consignations, et Crédit agricole chacun pour 1/5 du capital) et les chambres d'agriculture. L'Etat n'est pas actionnaire mais il accorde des subventions à ces sociétés.

Les mesures de décentralisation et les nouvelles procédures de planification devraient avoir pour conséquence de renforcer l'influence des collectivités locales, tout spécialement de la région, sur l'orientation de l'activité des S.A.R. En effet, l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat prévoit que les départements et les régions seront associés, à leur demande, à la définition des missions des sociétés implantées sur leur territoire ainsi qu'à leur gestion et à leur contrôle. Par ailleurs, les régions et les départements peuvent leur confier des missions pour l'exercice de leurs compétences.

De son côté, la loi du 29 juillet 1982 sur la planification, en prévoyant l'existence des contrats Etat-Régions, complétés par les contrats particuliers, est susceptible d'offrir un nouveau cadre à l'activité des S.A.R.

En application de ces différentes dispositions, des démarches ont été entreprises par l'Etat en vue d'établir de nouvelles relations entre les S.A.R. et les collectivités locales. C'est ainsi que des régions ont décidé de participer au capital social et sont entrées au conseil d'administration. C'est le cas de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur pour la S.C.P. La région Languedoc-Roussillon pour la C.N.A.R.B.R.L. et la région Aquitaine pour la C.A.C.G. participaient au capital social avant la nouvelle législation. D'autres régions ont préféré observer un temps de réflexion pour déterminer les changements éventuels à apporter à l'organisation et aux missions de ces sociétés de manière à les rendre plus aptes à répondre à leurs demandes. C'est le cas des régions Midi-Pyrénées pour la C.A.C.G., Auvergne et Limousin pour la SOMIVAL.

D'autre part, les contrats de plan entre l'Etat et les régions où agissent les sociétés d'aménagement régional ont inclus les programmes quinquennaux de ces sociétés dans leurs prévisions. Des contrats particuliers propres à certaines S.A.R., ou incluant les programmes des S.A.R. dans un ensemble d'activités hydrauliques ou agricoles, doivent en outre être conclus prochainement.

Un nouveau cadre est donc tracé dans lequel les S.A.R. auront à poursuivre ou modifier, selon les cas, leurs activités.

La répartition des crédits entre les différentes sociétés en 1983, 1984 et 1985 est retracée dans le tableau ci-après :

Evolution des autorisations de programme
(en millions de francs)

	1983 (1)	1984	1985
- Société du Canal de Provence et d'aménagement de la région provençale (SCP)	43,7	55	57,4
- Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc (CNARBRL)	44,5	52	54,3
- Compagnie d'aménagement des côtes de Gascogne (CACG)	34,2	38	39,7
- Société pour la mise en valeur agricole de la Corse (SOMIVAC) et offices corses	25,3	27	2,0 (2)
- Société pour la mise en valeur des régions Auvergne et Limousin (SOMIVAL)	18,0	20	20,9
- Compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine (CARA)	14,2	15	15,6
Total	180,0	208,1	190,2

(1) Des subventions complémentaires d'un montant total de 28,5 millions de francs ont été attribuées à la CNARBRL (17 millions), à la C.A.C.G. (2,2 millions) et à la CARA (9,3 millions) sur la réserve ministérielle constituée pour le grand Sud-Ouest. La SOMIVAL s'est vue déléguer 10,5 millions de francs du FIDAR.

(2) Ajouter pour les offices corses un crédit de 25 millions de francs inscrits au chapitre 44-80.

Pour 1985, les autorisations de programme régressent de 8,6 % pour atteindre le montant de 190,2 millions de francs. Quant aux crédits de paiement, ils s'élèvent à 174,3 millions de francs et si l'on tient compte du crédit de 25 millions de francs inscrit au chapitre 44-80 en faveur des offices agricoles corses, c'est un total de 199,3 millions de francs qui sont prévus, soit une augmentation de l'ordre de 36 % par rapport à 1984. Votre commission s'en réjouit, même si l'évolution des autorisations de programme est plus préoccupante.

C. L'AIDE AUX ZONES DEFAVORISEES ET A LA MONTAGNE

L'examen du projet de loi relatif à l'aménagement de la montagne n'étant pas encore terminé par les assemblées, il est trop tôt pour en présenter les dispositions finales. Toutefois, la discussion budgétaire est une bonne occasion de faire le bilan des actions en cours.

Pour mémoire, il convient de rappeler qu'en application du décret n° 77-566 du 3 juin 1977 relatif à l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, ce sont 11,6 millions d'hectares de surface agricole utile qui ont été classés à ce jour selon les dispositions communautaires de la directive 75/268/CEE, ce qui représente 36,6 % de la S.A.U. nationale.

Ce classement se répartit ainsi :

– pour la zone de montagne : 4,1 millions d'hectares de S.A.U., ce qui concerne 5 692 communes ou parties de communes ;

– pour la zone défavorisée hors montagne : 7,5 millions d'hectares de S.A.U. et 8 082 communes ou parties de communes.

On dénombre 145 900 bénéficiaires des indemnités compensatoires de handicap et 2 899 000 unités de gros bétail primées en 1983 pour l'ensemble de ces deux zones.

La zone de piedmont, introduite depuis 1979, correspond à une subdivision nationale de la zone agricole défavorisée hors montagne. Les communes peuvent être classées dans cette zone intermédiaire par arrêté préfectoral pris après avis du ministère de l'agriculture, à condition que soient réunies les caractéristiques suivantes : contiguïté à la zone de montagne, caractères montagnoux atténués mais se traduisant par des handicaps suffisamment marqués, activité agricole orientée vers l'élevage intensif. On dénombre 1 894 communes classées en piedmont pour 785 000 de S.A.U., 28 400 bénéficiaires de l'indemnité spéciale piedmont et 545 000 U.G.B. primées.

1) L'évolution des crédits

En examinant l'évolution des grandes masses budgétaires, on a remarqué que les crédits affectés au financement de l'I.S.M. augmentaient de 6 % en 1985, ce qui permettrait la revalorisation tant attendue du niveau des indemnités dont le pouvoir d'achat s'est considérablement dégradé depuis 1981. Les modalités de cette revalorisation ne sont pas encore précisées mais il semble qu'à partir d'un taux commun pour l'ensemble de la France, les départements pourraient être laissés libres d'en moduler l'application selon les handicaps spécifiques des zones de montagne ou des autres zones défavorisées.

Quant à l'aide à la mécanisation agricole dans les zones de montagne, son niveau sera nettement insuffisant pour faire face aux besoins.

Deux éléments positifs doivent cependant être relevés :

- la création d'une ligne budgétaire nouvelle (chapitre 61-80, article 62) qui sera utilisée pour financer les investissements collectifs de mise en valeur fourragère. Elle est dotée de 4 millions de francs en autorisations de programme et 1 million de francs en crédits de paiement ;

- la création du Fonds interactivités pour l'autodéveloppement en montagne qui est inscrit au projet de loi de finances (budget de la DATAR).

En 1985, sur le budget de l'aménagement du territoire, il est prévu pour la réalisation du programme annuel des contrats particuliers de massifs, de mobiliser : 279 millions de francs sur le F.I.D.A.R. et 79 millions de francs sur le F.I.A.T., soit, un total de 358 millions de francs de crédits interministériels.

L'année 1985 devrait être consacrée en outre à la réalisation des travaux prioritaires suivants :

- élaboration des décrets d'application de la loi relative au développement et à la protection de la montagne dès sa promulgation ; en particulier l'année prochaine verra l'installation du conseil national et des comités de massif prévue au projet de loi, ainsi que la mise en oeuvre de la nouvelle procédure déconcentrée d'approbation des dossiers d'unités touristiques nouvelle ;

- la poursuite de l'exécution des contrats particuliers prévus pour chaque massif dans le cadre du IX^e Plan ;

- examen des conclusions des missions de réflexion confiées à quatre personnalités qualifiées sur l'évolution du tourisme et des loisirs de montagne.

- préparation du nouveau règlement communautaire sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées.

2) Les perspectives d'avenir

Hors des aides économiques individuelles spécifiques ou adaptées dans les zones de montagne, les différents massifs montagneux bénéficieront de programmes spéciaux d'aménagement prévus aux contrats de plan Etat-régions.

Pour la durée du IX^e Plan, ces contrats particuliers de massifs mobiliseront des financements de l'Etat d'un montant total de 2,3 milliards de francs sur cinq ans ainsi répartis (en millions de francs) :

F.I.D.A.R.....	1 270
F.I.A.T.	330
Ministère de l'agriculture	313

Ministère des P.T.T.	96
Ministère du commerce, de l'artisanat et du tourisme (tourisme) .	72
Ministère de l'environnement	48
Ministère de l'éducation nationale	45
Ministère du commerce, de l'artisanat et du tourisme (commerce et artisanat)	44
Ministère du redéploiement industriel	23
Ministère de la jeunesse et des sports	11
Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle	3,5

A ce total, s'ajoutent les participations spécifiques des régions concernées pour 900 millions de francs.

Dans l'état actuel des choses quatre contrats particuliers de massif ont été signés : celui des Alpes du Nord avec la région Rhône-Alpes, celui des Alpes du Sud avec la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, celui du Jura avec les régions Rhône-Alpes et France-Comté et celui du Massif Central avec les régions Auvergne, Limousin et Rhône-Alpes (étant précisé que la signature avec les régions Midi- Pyrénées et Languedoc Roussillon est en instance).

Deux autres contrats de massif sont en instance :

- celui des Pyrénées avec les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc Roussillon,

- celui des Vosges avec les régions Alsace, Lorraine et Franche Comté.

TROISIEME PARTIE

LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA FORET ET DE LA FILIERE BOIS : DE BONNES INTENTIONS MAIS DES MOYENS MEDIOGRES

Bien que la forêt ne soit qu'un des éléments du cadre de vie, son importance dans l'économie des zones rurales conduit à lui réserver une attention particulière. Il convient plus précisément d'examiner si les orientations affichées par le gouvernement se traduisent bien au niveau du budget du ministère de l'agriculture.

A. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE FORESTIERE

Le conseil des ministres du 22 juin 1983 a déterminé les orientations fondamentales de la politique en faveur de la forêt et de la filière bois. Ces options devraient inspirer les dispositions du projet de loi en cours de préparation sous l'autorité de M. René Souchon, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture, chargé notamment de la forêt.

En matière forestière, les lignes directrices sont les suivantes.

La politique forestière fera l'objet d'orientations pluriannuelles élaborées dans chaque région au sein du conseil régional de la forêt et des produits forestiers, dont la composition sera élargie à l'ensemble des partenaires concernés.

Elle incitera la sylviculture à produire des bois d'oeuvre de qualité et à garantir un approvisionnement régulier de l'industrie en produits forestiers adaptés à ses besoins. Le marché du bois sera réorganisé par le développement des relations contractuelles, entre les propriétaires forestiers, publics ou privés, et les industries du bois.

Des procédures de remembrement forestier seront développées. Les propriétaires seront incités à se grouper pour exploiter leurs parcelles. Les aides publiques seront progressivement réservées aux propriétaires qui présentent des plans de gestion de leur domaine.

L'office national des forêts jouera dans cette nouvelle politique forestière un rôle pilote. Il sera réformé dans ses structures et ses modes de gestion, notamment par la pratique de la vente « bord de route ».

La formation et les conditions d'emploi des bûcherons et le métier d'entrepreneur de travaux forestiers feront l'objet de mesures prises en concertation avec les intéressés.

Dans les secteurs de la transformation, afin de renforcer la compétitivité des industries du bois et du papier et de redresser dans ce secteur notre balance commerciale, quatre objectifs sont retenus :

- la modernisation des scieries sera intensifiée ;

- dans l'ameublement, des mesures seront prises pour améliorer la protection et l'information du consommateur et pour favoriser la création de meubles qui répondent aux goûts et aux besoins des Français ;

- le développement des usages du bois dans la construction sera encouragé, notamment par la promotion de la construction à ossature en bois ; les spécifications techniques qui entravent son développement seront éliminées ;

- dans le secteur des pâtes et du papier, il est prévu que les entreprises du secteur engageront un programme d'investissement de l'ordre de deux milliards de francs par an pendant cinq ans ; une priorité sera accordée aux investissements permettant de conforter la position française sur les produits d'avenir, tels que les papiers d'impression écriture, les papiers domestiques ou les cartons pour ondulés, et de réduire la dépendance extérieure dans le domaine du papier journal et des pâtes à papier.

Votre commission souscrit à ces objectifs dont il convient d'examiner la traduction dans le projet de loi de finances.

B. L'EVOLUTION DES CREDITS DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE

Les dotations budgétaires contribuant à l'exploitation et à la valorisation de la production forestière se répartissent entre le titre IV (interventions publiques), le titre V (investissements réalisés par l'Etat) et les subventions d'investissement consenties pour des acquisitions et des travaux d'équipement qui figurent au titre VI du budget du ministère de l'agriculture.

Au total, pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement des dépenses en capital, les dépenses en faveur de la forêt s'élèveront à

1 079,3 millions de francs contre 1 062 millions de francs en 1984, soit une légère progression de 1,6 % en francs courants.

1) Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires concernant les actions forestières sont, mis à part les dépenses de personnel et de fonctionnement lié au ministère de l'agriculture, inscrites aux chapitres budgétaires : 31-15 (article 92) ; 35-92 (en totalité) ; 36-23 (article 50) ; 44-92 (en totalité).

Au cours des années 1983, 1984 et 1985, elles ont connu ou vont connaître l'évolution suivante (en milliers de francs) :

Ligne budgétaire	1983	1984	Évolution 1984/1983	1985	Évolution 1985/1984
31 - 15 (92)	1.262	1.363	+ 8,0 %	1.454	+ 6,7 %
35 - 92	106.411	117.115	+ 10,0 %	123.084	+ 5,1 %
36 - 23 (50)	5.142	5.473	+ 6,5 %	5.176	- 5,4 %
44 - 92	719.057	768.257	+ 6,9 %	768.257	0 %
TOTAL	831.872	892.208	+ 7,3 %	897.971	+ 0,6 %

Force est donc de constater qu'après l'augmentation de 7,3 % observée en 1984, c'est à une stagnation en francs courants (+ 0,6 %), donc à une régression en francs constants, que l'on assistera en 1985 pour les dépenses ordinaires en faveur de la forêt.

Les principales actions forestières financées sont, par ordre d'importance décroissante et en pourcentage du total des dotations 1985 :

– la contribution de l'Etat aux frais de gestion des forêts des collectivités assurée par l'Office national des forêts : 696 millions de francs (77,6 %),

– la forêt méditerranéenne (anciens harkis, forestiers sapeurs, service de surveillance, ouvriers des pépinières, actions d'information des collectivités ou des associations...) : 162 millions de francs (18 %),

– la restauration des terrains en montagne (service de surveillance et travaux d'entretien des ouvrages domaniaux) : 12 millions de francs (1,3 %),

– les centres régionaux de la propriété forestière : 10 millions de francs (1,1 %),

– l'accueil du public dans les forêts domaniales (travaux d'entretien) : 7 millions de francs (0,8 %),

– l'inventaire forestier national : 5,1 millions de francs (0,6 %),

– les actions phytosanitaires : 4 millions de francs (0,4 %),

– les autres actions : 1,7 millions de francs (0,2 %).

2) Les dépenses en capital

Les dépenses en capital concernant les actions forestières sont inscrites aux chapitres : 51-12 (article 92), 51-92, 57-01 (article 20 pour partie), 61-21 (article 92), 61-57, 61-92.

Au cours des années 1983, 1984 et 1985, les autorisations de programme et les crédits de paiement ont connu ou vont connaître l'évolution suivante (en milliers de francs) :

Ligne budgétaire	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1984	1985	Évolution 1985/1984	1984	1985	Évolution 1985/1984
51 - 12 (92).....	830	579 (1)	- 31 %	610	-	-
51 - 92.....	64.170	54.753	- 15 %	60.000	51.500	- 14,1 %
57 - 01 (20 p).....	1.500 (2)	0	- 100 %	-	-	-
61 - 21 (92).....	2.500	2.250	- 10 %	1.200	1.900	+ 58,0 %
61 - 57.....	11.000	11.425	+ 4 %	8.000	9.000	+ 12,5 %
61 - 92.....	145.000	161.767	+ 12 %	100.000	119.000	+ 19,0 %
TOTAL	225.000	230.765	+ 3 %	169.810	181.400	+ 6,8 %

(1) en l'absence de répartition du crédit du chapitre 51-12, estimation en fonction de l'évolution du chapitre entre 1984 et 1985

(2) crédit correspondant à la transformation de la bibliothèque du centre de Nancy, de l'Ecole nationale du génie rural, des eaux et des forêts en centre de documentation forestière moderne

Globalement, les crédits d'équipement connaîtront une moindre croissance en 1985 qu'en 1984, étant entendu qu'un redéploiement interne continuera à privilégier les subventions aux investissements au détriment des investissements directs de l'Etat. C'est ainsi que les crédits inscrits en faveur du fonds de développement des industries du bois (chapitre 61-57) progresseront de 3,8% en autorisations de programme et de 12,5% en crédits de paiement, ce qui devrait permettre la poursuite de la modernisation des entreprises de première transformation, des actions de commercialisation et d'exportation.

Au total, qu'il s'agisse des dépenses ordinaires ou des dépenses en capital, l'évolution des crédits n'est pas favorable et votre rapporteur ne peut que le déplorer.

C. LE FONDS FORESTIER NATIONAL

Le Fonds forestier national (F.F.N.) est un compte spécial du Trésor dont les recettes sont constituées par les rentrées de la taxe unique forestière et les remboursements des prêts accordés.

Les recettes totales des dernières années ont été les suivantes : 477,4 millions de francs en 1980, 455,1 millions de francs en 1981, 493,3 millions de francs en 1982, 503,8 millions de francs en 1983, 552 millions de francs en 1984, et 516 millions de francs en 1985. .

Toute baisse des recettes, une année donnée, impose une forte diminution du programme de l'année qui supporte seul cette baisse puisque la réalisation des programmes antérieurs se poursuit. Cette diminution a été atténuée en 1981, 1982 et 1983 par un prélèvement sur le solde créditeur du compte. Mais ce prélèvement ne peut être poursuivi indéfiniment, ce qui explique les programmes relativement modestes des exercices 1984 et 1985.

En 1984 : sur un volume de dépenses initialement prévues de 397 millions de francs (en autorisations de programme) vraisemblablement 350 millions seulement pourront être engagés dans l'année, compte tenu de l'évolution des recettes. La différence, soit 47 millions de francs, est provisoirement bloquée dans l'attente d'une meilleure connaissance des recettes de l'exercice 1984.

En 1985, 365 millions de francs d'investissements sont envisagés, ce qui représente une diminution de 8,8 % des autorisations de programme. Pour pallier cette baisse, les bénéficiaires sont orientés systématiquement vers les aides en capital, moins onéreuses pour le Fonds, que les prêts.

Il convient de rappeler que le compte spécial comporte deux sections ; une section « investissement » dont il a été question ci-dessus et une section « fonctionnement » dont les crédits pour l'exercice 1985 s'élèvent à 172,9 millions de francs, en diminution de 1,7 % par rapport à 1984.

Si l'on se penche sur les réalisations, en matière de reboisement par exemple, force est de constater l'évolution défavorable des surfaces concernées. Ainsi, en 1983 les crédits affectés au reboisement ont permis la mise en conversion et le boisement d'environ 24 900 hectares. En 1984, cette surface est estimée à 19 950 hectares et on espère atteindre 20 300 hectares en 1985.

Quand on connaît les dégâts régulièrement causés par les incendies de forêt (53 729 hectares détruits en 1983 dont 48 615 hectares dans la région méditerranéenne) ou exceptionnellement par certaines tempêtes comme celle de novembre 1982 qui a provoqué de très graves dommages pour la forêt du Massif Central, on s'interroge sur la possibilité d'assurer le reboisement des zones sinistrées tout en continuant les investissements nécessaires pour permettre à la filière bois de devenir compétitive.

Dans ces conditions, votre commission ne peut que manifester son inquiétude, puisque la diminution des crédits du ministère de l'agriculture ne sera en rien compensée par les ressources du Fonds forestier national. La priorité qui semblait devoir être reconnue en faveur de la forêt paie donc un lourd tribut au principe de la rigueur budgétaire.

CONCLUSION

Au terme de cet examen des principales actions menées en faveur de l'aménagement rural et de la forêt, votre rapporteur tient à formuler trois observations qui prennent la forme d'un constat, d'une inquiétude, d'une proposition.

Le **constat** est celui de la médiocrité des dotations budgétaires pour 1985 : les crédits du ministère de l'agriculture, ceux du F.I.D.A.R. et ceux du F.N.D.A.E., augmenteront très peu en crédits de paiement et diminueront en autorisations de programme. Compte tenu du retard accumulé dans ce domaine pour les départements chargés désormais au premier chef de l'aménagement rural, il est vraisemblable que les besoins découlant naturellement des programmes déjà engagés seront loin d'être satisfaits. Les dotations pour la forêt et le Fonds forestier national n'évolueront guère mieux.

L'**inquiétude**, c'est celle que manifestait déjà l'an dernier votre commission qui redoutait de voir la décentralisation aboutir à un certain désengagement de l'Etat vis-à-vis de l'aménagement rural. Certes, le ministère de l'agriculture a appliqué scrupuleusement les principes de la décentralisation en transférant sur la D.G.E. la plupart des actions qu'il finançait. Mais le résultat, en particulier pour certains départements ruraux, n'a pas été à la hauteur de espérances et des promesses lors des notifications des D.G.E. (deuxième partie).

En 1983, les consignes du ministère de l'intérieur et de la décentralisation conseillaient aux départements d'engager un programme d'équipement rural correspondant à quatre fois la D.G.E. exprimée en crédits de paiement. Cela impliquait mathématiquement un doublement de ces crédits en 1984, ce qui a été loin d'être le cas. Votre commission ne peut que le regretter.

La **proposition**, consiste à inviter le Gouvernement à faire un meilleur effort pour assurer la remontée de l'information sur les réalisations effectuées au niveau local, afin de permettre au Parlement d'apprécier au plus tôt dans quels secteurs la solidarité nationale devrait jouer en priorité, et de suggérer si nécessaire les corrections indispensables. Or l'incertitude qui pèse actuellement sur les résultats des opérations d'aménagement rural menées au plan local, empêche toute appréciation véritablement fondée.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une première séance tenue le 15 novembre 1984, la commission des Affaires économiques et du Plan a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean PUECH sur le budget de l'aménagement rural pour 1985.

Après l'exposé du rapporteur, la commission a décidé, à la majorité de ses membres, de donner un **avis défavorable** à l'adoption des crédits consacrés à l'aménagement rural.