

N° 95

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN (1)  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 1988** ADOPTÉ PAR  
L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

AMÉNAGEMENT RURAL

PAR M. MAURICE ARRECKX,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, *vice-présidents* ; Serge Mathieu, René Tréguet, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travers.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8<sup>e</sup> législ.) : 941 et annexes, 960 (annexes n<sup>os</sup> 6 et 7), 962 (tome V), 965 (tomes I et II), et T.A. 175.

Sénat : 92 et 93 (annexe n<sup>o</sup> 4) (1987-1988).

---

Lois de finances - Aménagement rural - Agriculture.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	5
CHAPITRE PREMIER : LA DEFINITION D'UNE POLITIQUE DE L'AMENAGEMENT RURAL .....	7
I. LES PERSPECTIVES DE L'AMENAGEMENT RURAL .....	7
A. REFUSER LE LENT DECLIN DES ACTIVITES SPECIFIQUEMENT AGRICOLES .....	7
B. VERS UNE FRANCE A DEUX VITESSES .....	8
1) <i>La désindustrialisation</i> .....	8
2) <i>Le déclin démographique</i> .....	9
C. LES CONSEQUENCES PREVISIBLES DE LA REFORME DE LA P.A.C. ....	9
II. LES POLITIQUES MISES EN OEUVRE .....	10
A. LE CIDAR .....	10
1) <i>Maintenir et développer l'agriculture dans les zones rurales fragiles</i> .....	10
2) <i>Promouvoir un développement rural global, intégrant l'ensemble des activités économiques</i> .....	11
3) <i>Recentrer et améliorer l'efficacité du FIDAR</i> .....	11
B. LE COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DU 13 AVRIL 1987 .....	12
C. LA COMMUNICATION DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE .....	12
CHAPITRE II : LES DOTATIONS BUDGETAIRES .....	15
I. L'APPRECIATION GENERALE DES CREDITS .....	15
A. LES DIFFICULTES METHODOLOGIQUES .....	15
B. LE BUDGET DE PROGRAMMES .....	15
II. LES PRINCIPALES ACTIONS .....	17
A. L'ELECTRIFICATION RURALE .....	17
1) <i>Les investissements</i> .....	17
2) <i>Les objectifs et les dotations du F.A.C.E.</i> .....	17
B. L'ADDUCTION D'EAU ET L'ASSAINISSEMENT .....	18

<b>C. LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES .</b>	19
1) <i>Le bilan</i> .....	19
2) <i>La suspension des aides spécifiques</i> .....	20
<b>D. LE FIDAR</b> .....	21
<b>III. LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT</b> .....	21
<b>A. LE PROJET DE LOI D'AMELIORATION DE LA DECENTRALISATION</b>	21
<b>B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1988</b> .....	22
1) <i>La D.G.E. globale des départements</i> .....	22
2) <i>La deuxième part de la D.G.E. des départements</i> .....	22
<b>CHAPITRE III : LES ACTIONS SPECIFIQUES</b> .....	25
<b>I. LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORET</b> .....	25
<b>A. LE BILAN DE L'ETE 1987</b> .....	25
<b>B. LA POLITIQUE DE PREVENTION</b> .....	26
1) <i>Sensibiliser la population et les élus par l'information</i> .....	26
2) <i>Surveiller</i> .....	26
3) <i>Rendre la forêt moins combustible</i> .....	26
4) <i>Rendre les massifs forestiers accessibles aux pompiers</i> .....	27
<b>C. LA LOI DU 22 JUILLET 1987</b> .....	28
<b>II. LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE</b> .....	28
<b>A. POLITIQUE GENERALE ET MISE EN OEUVRE DE LA LOI MONTAGNE</b>	28
1) <i>Les instances de concertation</i> .....	28
2) <i>Les moyens dégagés</i> .....	29
<b>B. LES DOTATIONS BUDGETAIRES</b> .....	29
1) <i>Un effort financier très appréciable</i> .....	29
2) <i>Une politique qui appelle des inflexions</i> .....	30
a) <i>la nécessité d'une révision de la grille des aides</i> .....	30
b) <i>la mécanisation agricole</i> .....	31
c) <i>les actions diverses</i> .....	31
3) <i>L'insuffisance des fonds spécifiques</i> .....	31
<b>III. LA POLITIQUE DE LA FORET</b> .....	32
<b>A. LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI FORET</b> .....	32
<b>B. LES DOTATIONS BUDGETAIRES</b> .....	34

MESDAMES, MESSIEURS,

La nécessité d'une politique de l'aménagement rural en France est apparue avec une particulière acuité dans la période sous revue. La publication du rapport de M. Olivier GUICHARD, les travaux de la D.A.T.A.R. sur les zones fragiles, la remise en cause de la politique agricole commune, la diminution malheureusement prévisible du nombre des actifs agricoles et de la superficie mise en valeur, si rien n'est fait pour s'y opposer, contraignent les esprits à une redéfinition des schémas traditionnels de mise en valeur de l'espace rural. Cette redéfinition est d'autant plus impérative que, sans forcer le trait, la « désespérance » gagne des zones rurales de plus en plus étendues. Les bonnes paroles et les orientations générales n'auront qu'une faible prise sur cette désespérance si une politique concrète et ambitieuse n'est pas rapidement mise en oeuvre.

L'excellent rapport sur l'avenir de la politique agricole commune, établi par le Président Jean-François PONCET au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan souligne avec pertinence l'impératif d'une politique nouvelle tendant à préserver l'espace et l'emploi rural. Ce rapport estime essentiel « que la nécessaire révision de la P.A.C. s'accompagne de la mise en place d'une politique d'envergure en direction des régions défavorisées : politique destinée non pas à maintenir dans ces régions, plus ou moins artificiellement, une poignée de « gardiens » salariés du paysage, mais à assurer la pérennité d'une activité agricole et para-agricole rentable.

A cette fin, trois orientations devraient être retenues :

— écarter au plan européen toute mesure susceptible d'engendrer un processus de désertification ;

— promouvoir le maintien d'une activité agricole économiquement viable,

— ressusciter une politique cohérente d'aménagement et de développement du territoire, permettant en particulier la promotion de l'emploi non agricole dans les régions rurales ».

Conscient de cet impératif, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures et prévu des dotations globalement satisfaisantes dans le projet de budget pour 1988. Mais les mesures annoncées ne semblent pas encore être à la hauteur des enjeux. Au plan communautaire, on peut légitimement supposer que la réorientation des fonds structurels profitera à plusieurs pays (Irlande, Mezzogiorno, Grèce, Espagne, Portugal), mais très faiblement à la France. De surcroît, les communica-

tions que la Commission de Bruxelles doit présenter tant sur l'espace rural que sur le gel des terres risquent de proposer des mesures qui ne profiteront pas réellement à notre pays. Les aides au reboisement iront à la Grande-Bretagne dont les massifs forestiers sont insuffisants parce que les propriétaires concernés ont fortement décapitalisé. Les aides au gel des terres iront à l'Allemagne, que ne menace aucun risque de désertification et où les Länder consacrent des sommes importantes à l'agriculture sous le couvert d'une politique de protection de l'environnement. Les effets des stabilisateurs budgétaires, s'ils venaient à être mis en oeuvre, seront catastrophiques dans plusieurs régions françaises. On doit rappeler enfin qu'une politique fine de l'aménagement rural ne peut être conduite de Bruxelles, dont les services sont souvent trop loin des réalités du terrain.

Si l'avenir de l'agriculture française est indissociable de l'avenir de la P.A.C., il n'en va pas de même de l'avenir de notre aménagement rural. Celui-ci doit dorénavant être conçu comme une priorité interministérielle et non comme un objectif secondaire de la politique du ministère de l'agriculture qui n'en peut mais.

La période sous revue a été l'occasion de plusieurs réunions positives, tant au niveau du C.I.D.A.R. que du C.I.A.T. La relance du programme routier et autoroutier en est la preuve la plus évidente. Mais cette période a été également celle des rendez-vous manqués : annulation de Besançon, suppression du volet « aménagement rural » dans la projet de loi de modernisation agricole, report de l'actualisation des valeurs locatives. Les mesures pertinentes contenues dans le projet de loi portant amélioration de la décentralisation ne sauraient faire oublier la relative déception causée par la communication en Conseil des Ministres présentée par M. le Ministre de l'Agriculture le 4 novembre 1987. Les orientations fixées par cette communication vont dans le bon sens, mais on attend toujours les mesures concrètes. Votre commission des Affaires économiques et du Plan, unanime, ne peut que regretter qu'un « grand dessein » ne semble pas encore se dégager en faveur de l'aménagement rural. Tout retard pris en ce domaine est vraisemblablement irrattrapable. Un village qui se meurt est un village qui ne renaîtra probablement jamais. C'est toute « l'identité de la France » qui est en train de se transformer sous nos yeux.

## CHAPITRE PREMIER

### LA DEFINITION D'UNE POLITIQUE DE L'AMENAGEMENT RURAL

#### I. LES PERSPECTIVES DE L'AMENAGEMENT RURAL

##### A. REFUSER LE LENT DECLIN DES ACTIVITES SPECIFIQUEMENT AGRICOLES

Entre 1979 et 1985, le nombre des chefs d'exploitation agricole à temps complet a diminué de 100.000, pour une superficie agricole utile pratiquement inchangée (29 millions d'hectares).

Les projections disponibles, qui ont déjà un peu vieilli, laissent toutefois présager des diminutions accélérées du nombre de chefs d'exploitation puisque, selon leurs résultats, de 1.262.000 en 1979, ce nombre passerait à 928.000 en 1990 et à 615.000 en 2.000, soit des taux de diminution de 3 % par an au cours des années quatre-vingts et de 4 % au cours de la décennie suivante, contre 2,3 % par an entre 1970 et 1979, dans l'hypothèse la plus pessimiste.

Les mêmes méthodes conduisent à des résultats, concernant l'évolution de la S.A.U., qui décrivent une situation qu'on aurait pu observer si le comportement des agriculteurs était resté inchangé depuis 1970, en matière d'agrandissements fonciers. La S.A.U. qui ressort de ces projections apparaît, ainsi inférieure de 4 millions d'hectares, en 1990, à son niveau de 1980 et de plus de 10 millions d'hectares à celui-ci, en l'an 2.000. Leur principal enseignement est de faire apparaître l'importance des disponibilités en terres agricoles résultant de la disparition d'un nombre croissant d'agriculteurs ; les évolutions de la S.A.U. observées depuis 1980 confirment en effet ce mouvement à la baisse, sans en confirmer l'ampleur, du fait des modifications de comportement que ces simples projections ne pouvaient faire apparaître mais qu'elles avaient pour but de faire pressentir. **Il conviendrait donc d'actualiser ces projections si l'on ne veut pas accélérer les phénomènes en cours, dans la mesure où les agriculteurs concernés en viennent à les juger comme inscrits dans le mouvement naturel de l'histoire.**

En sens inverse, la dégradation récente des marchés internationaux et les nouvelles orientations de la politique agricole commune laissent craindre une accélération du phénomène. Cette projection ne doit pas être considérée toutefois comme une fatalité. Des mesures peuvent et doivent être prises pour maintenir une activité dans toutes les zones menacées. Cela implique de l'imagination, une volonté, des moyens et une coordination des efforts de toutes les parties prenantes.

## B. VERS UNE FRANCE A DEUX VITESSES

Les études réalisées par la DATAR sur les « zones fragiles » mettent en évidence le fossé qui se creuse entre des zones économiquement et démographiquement déprimées et des zones plus favorisées sous ces deux aspects.

### 1) *La désindustrialisation*

Pour reprendre les conclusions d'une analyse effectuée par le Ministère de l'Industrie en 1986, le tissu industriel de la France présente quelques traits marquants :

— l'emploi industriel : « il y a donc une certaine diffusion de l'emploi industriel dans la France entière, une certaine égalisation apparente du territoire. Mais celle-ci profite surtout, en schématisant, aux campagnes de l'Ouest (et de la frontière Est) et aux villes du Midi, séparées par une grande diagonale en déclin qui va des Pyrénées à la Lorraine, par quelques-uns des plus vieux foyers industriels du territoire » ;

— les industries des biens intermédiaires : « la répartition des travailleurs des industries de biens intermédiaires est sensiblement proche de celle des travailleurs de l'industrie en général, avec une forte sous-représentation de l'Ouest et de Sud. Mais, on y voit plus nettement se dessiner un axe Dunkerque-Lorraine, où la crise est relativement récente. Et surtout, un vieil axe qui va de l'Auvergne aux plateaux bourguignons, champenois et lorrains, où la crise est fort ancienne, au sein de zones d'emploi qui se dépeuplent depuis des décennies.

Cet axe à problèmes est ce qui reste du groupe des anciennes usines du charbon (périphérie du Massif Central) et du fer (plateaux de l'Est du Bassin Parisien) ; c'est là que se trouvent des situations difficiles, dues à la fois aux rétractions des industries de biens intermédiaires dans le contexte national, ainsi qu'à l'éparpillement et à l'isolement de lieux d'implantation. Ces petites villes sans tertiaire étoffé, aux formations courtes manquent d'atouts pour les reconversions et se situent dans des espaces vides et vieillissés ».

## 2) *Le déclin démographique*

Il apparaît nettement une France traversée par ce que la DATAR a appelé la « diagonale aride » qui, des Ardennes, de la Lorraine et du Jura à Midi-Pyrénées à travers la Bourgogne et le Massif Central, prend la France en écharpe.

Cette « diagonale aride » correspond à un sillon de dépression démographique qui rend plus ardu le redressement des territoires concernés. Ce sillon de dépression démographique a été mis en évidence par la D.A.T.A.R., après le recensement de la population de 1982.

Sa trajectoire affecte une trentaine de départements qui représentent près du tiers du territoire national ; sa part de population qui était il y a un peu plus d'un siècle d'environ 30 % de la population totale française n'en représente plus que 20 %. Cette baisse continue et sur une longue période, a tendance à se prolonger.

Cette dégradation n'est pas seulement quantitative, elle devient maintenant qualitative.

La population y est plus âgée que la moyenne nationale, et la part des jeunes a diminué très sensiblement, accentuant les difficultés du redressement nécessaire.

## C. LES CONSEQUENCES PREVISIBLES DE LA REFORME DE LA P.A.C.

Un rapport récent, commandé par la Commission des Communautés Européennes, s'efforce de mettre en évidence les conséquences sur l'aménagement rural de la réforme de la P.A.C. et de l'élargissement de la C.E.E. à l'Espagne et au Portugal. Selon les conclusions de ce rapport, « les régions qui présentent des handicaps structurels et naturels profonds dont il résulte une très faible productivité du travail, ne sauraient beaucoup attendre d'un éventuel renforcement ou d'un maintien des prix à leur niveau actuel dont l'effet est toujours de mieux soutenir les agricultures les plus productives. Leur stratégie de développement trouvera davantage son intérêt dans un soutien renforcé à l'amélioration de leurs structures agricoles (production, transformation, commercialisation) et dans un soutien au développement régional dans son ensemble, permettant de créer des emplois complémentaires ou alternatifs au secteur agricole. Dans l'attente des effets réels des politiques structurelles agricoles et régionales, l'aide directe au revenu des agriculteurs les plus démunis constituerait une mesure transitoire d'accompagnement ».

L'impact de la réforme de la P.A.C. et de l'élargissement pourrait être le suivant, région par région :

Degré de vulnérabilité	Réforme PAC	Elargissement	
		CEE à 10	Espagne/Portugal
Maximale	Donegal, Midlands, North-East, West, Midwest (Irlande) Asturias, Cantabria Portugal Limousin	Molise, Basilicata, Sardaigne, Abruzzi  Corse  Grèce (sauf Macédoine-Est)	Asturias, Cantabria, Portugal
Très forte	Basse Normandie, Irlande du Nord  East, South East, South West (Irlande)	Sicilia, Campania, Puglia, Calabria, Marche Macédoine-Est	
Forte	Franche-Comté, Auvergne, Bretagne, Pays de la Loire Bavière Castilla, Leon	Toscane	Castilla, Leon

## II. LES POLITIQUES MISES EN OEUVRE

### A. LE CIDAR

(Comité interministériel de développement et d'aménagement rural)

Réuni à l'automne dernier, le CIDAR a déterminé trois axes structurant l'action des pouvoirs publics dans la politique d'aménagement rural.

#### 1) *Maintenir et développer l'agriculture dans les zones rurales fragiles*

Cet objectif appelle un renforcement de la politique de compensation des handicaps naturels, grâce au développement des infrastructures de transport, des moyens de télécommunication, à l'existence de services locaux (vétérinaires, banques, ateliers de réparation) et d'équipements publics fiables (eau potable, réseaux électriques), à une adaptation du classement actuel des zones agricoles défavorisées. Au plan agricole, le gouvernement doit s'efforcer de réduire le poids des charges fixes, de favoriser l'amélioration de la productivité des exploitations agricoles, de promouvoir en zones difficiles une diversification des systèmes de production et les activités complémentaires de l'agriculture.

## 2) *Promouvoir un développement rural global, intégrant l'ensemble des activités économiques*

Si les activités agricoles sont indispensables au maintien du tissu rural, leur développement ne sera possible que grâce à l'existence de services performants au plan local et à une politique spécifique de création d'activités autres qu'agricoles dans les zones rurales.

L'interdépendance très forte des activités économiques en milieu rural exige de conduire une politique de développement global, associant l'ensemble des partenaires économiques. Cette stratégie repose sur une plus grande responsabilisation des décideurs locaux et donc sur le rapprochement des niveaux de conception et d'action.

— Dans le domaine du commerce et des services, le Fonds d'aménagement des structures du commerce et de l'artisanat mis en place par le ministère du Commerce, de l'Artisanat et des Services encouragera la création et la reprise d'entreprises en milieu rural.

— Pour alléger en milieu rural certaines réglementations qui freinent le développement des activités économiques, sociales et éducatives, les ministères concernés procéderont, à partir des propositions suggérées par le rapport présenté par le sénateur HAENEL, aux adaptations nécessaires.

— Pour promouvoir une gestion coordonnée, équilibrée et prospective de l'espace rural, à l'échelon intercommunal de la petite région, de la vallée ou du pays, une action économique en milieu rural doit être conduite en évitant les déséquilibres locaux. On ne peut en effet se contenter de juxtaposer des actions polarisées et sectorielles ; les politiques à mener en milieu rural doivent être conçues globalement et ne peuvent se limiter au simple territoire communal (coopération intercommunale, chartes, schémas directeurs, politique contractuelle d'aménagement touristique).

## 3) *Recentrer et améliorer l'efficacité du FIDAR*

Le CIDAR a décidé de recentrer les interventions du FIDAR selon quatre objectifs majeurs :

— accompagner l'installation des jeunes actifs et assurer la reprise ou la création d'exploitations agricoles et d'entreprises familiales artisanales, commerciales, industrielles et hôtelières viables dans les zones dévitalisées ;

— promouvoir les systèmes d'exploitation et de mise en valeur ainsi que les aménagements assurant la meilleure gestion des espaces naturels, agricoles et forestiers ;

— valoriser les potentialités touristiques du milieu rural ;

— assurer le développement en milieu rural des technologies modernes de communication.

## **B. LE COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DU 13 AVRIL 1987**

Le C.I.A.T. a défini quatre grandes orientations visant à :

- doter nos régions d'un réseau performant de transport et de communications valorisant notre place centrale en Europe ;
- favoriser une répartition efficace et harmonieuse des hommes et des activités ;
- aider les zones les plus gravement touchées par des conversions industrielles à s'adapter et, si possible, se développer ;
- aider à la recherche, dans le monde rural, de nouveaux équilibres d'activités et d'occupation des sols garantissant l'efficacité des exploitations et la modernisation des modes de vie.

Dans ce cadre, le C.I.A.T. a adopté :

- un ambitieux plan routier ;
- des mesures visant à faciliter l'accueil des activités nouvelles et la mobilité des hommes sur le territoire ;
- les principes d'une politique de conversion industrielle ;
- le principe et les modalités du renouvellement des contrats de plan.

Votre Rapporteur pour avis ne peut que se réjouir de la volonté clairement exprimée par le Gouvernement de réfléchir à une politique ambitieuse d'aménagement rural. Les principes posés par le CIDAR et le C.I.A.T. prennent la mesure de l'enjeu. Toutefois, les décisions pratiques devaient être annoncées lors de la Conférence de Besançon, qui a été annulée. De surcroît le volet « aménagement rural » du projet de loi de modernisation a dû être retiré afin de permettre l'adoption rapide de ce texte au cours de la présente session parlementaire. La révision des valeurs locatives permettant le calcul de la taxe foncière a également été reportée, en raison des effets fâcheux qu'elle aurait pu exercer sur les ressources de nombreuses collectivités locales. Les dotations du FIDAR ne semblent pas encore témoigner d'un effort budgétaire spécial.

## **C. LA COMMUNICATION DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE**

Presentée en Conseil des Ministres, le 4 novembre 1987, cette communication reprend, pour l'essentiel, les orientations générales dégagées par les C.I.A.T. et C.I.D.A.R. précédents. Aucune mesure réellement nouvelle ne semble y figurer. Aucun abondement budgétaire ne semble prévu. Si le diagnostic est lucide et si les pistes de réflexion évoquées sont intéressantes, cette communication ne saurait tenir lieu à

elle seule de politique. Les propositions évoquées peuvent être ainsi résumées :

1. **Le renforcement des solidarités** entre collectivités et l'adaptation du cadre institutionnel de la coopération intercommunale afin de permettre aux communes de jouer leur rôle dans l'aménagement de l'espace rural.

Ces mesures s'appuieront sur les conclusions du groupe de travail mis en place par le Ministre délégué chargé des collectivités locales et sur le projet de loi déposé en ce sens devant le Parlement qui vise à augmenter la part revenant aux collectivités rurales au titre des dotations globales d'équipement.

2. **L'amélioration des services publics ruraux.** Les Ministres de l'Agriculture, de l'Industrie mettent en oeuvre les conditions d'une utilisation optimale des financements dont disposent les collectivités pour faire face à leurs dépenses d'équipement, pour les réorienter de façon plus sélective vers les territoires et dans les secteurs prioritaires ainsi que pour renforcer notamment au travers du F.N.D.A.E. et du F.A.C.E., la solidarité entre les zones les plus fragiles et celles qui sont les plus développées.

3. **L'allègement des charges fixes** qui pèsent sur les exploitations agricoles et freinent la mise en oeuvre de systèmes de production plus extensifs.

Les dispositions du projet de loi de modernisation agricole visant à la redéfinition des bases de calcul des cotisations sociales agricoles en fonction de la capacité contributive des exploitants plutôt que du revenu cadastral vont dans ce sens, ainsi que la limitation de la progression de la taxe sur le foncier non bâti prévue dans le projet de loi de finances pour 1988.

4. Négociation avec les collectivités dans les zones rurales les plus fragiles de **programmes concertés, contractuels et pluriannuels d'équipements collectifs et d'actions de développement économique**, dans le cadre des orientations du C.I.A.T. du 13 avril 1987 relatives à la sélectivité des interventions de l'Etat. Ces programmes de développement coordonné (P.D.C.) traduiront la solidarité qui est due aux zones les plus difficiles.

Ils pourront s'appuyer sur les fonds structurels européens (F.E.O.G.A., F.E.D.E.R., F.S.E.) notamment dans le cadre des programmes intégrés méditerranéens, ou des opérations intégrées de développement.

## CHAPITRE II

### LES DOTATIONS BUDGETAIRES

#### I. L'APPRECIATION GENERALE DES CREDITS

##### A. LES DIFFICULTES METHODOLOGIQUES

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'aménagement des zones rurales. 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 part 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 1988. D'autres ministères apportent également leur 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-Régions conclus pour l'exécution du IX<sup>e</sup> Plan.

##### B. LE BUDGET DE PROGRAMMES

Le domaine 8 intitulé « amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural » regroupe un grand nombre des dotations mentionnées ci-dessus. Il représente un cadre méthodologique assez complet et assez stable. On peut toutefois s'interroger sur la pertinence de l'inclusion de l'action 8.5. « élevage de chevaux et équipements hippiques ». Il ne comprend que les données relatives au budget de l'Etat.

(Milliers F)

Libellé	1986				1987				1988				Indices de variations (D.O. + C.P.)	
	Dépenses ordinaires et crédits de paiement		Autorisations de programme		Dépenses ordinaires et crédits de paiement		Autorisations de programme		Dépenses ordinaires et crédits de paiement		Autorisations de programme		1987	1988
	Valeur absolue	%	Valeur absolue	%	Valeur absolue	%	Valeur absolue	%	Valeur absolue	%	Valeur absolue	%	1986	1987
<b>Domaine 8</b>														
<b>Amélioration du cadre de vie et aménagement del 'espace rural</b>														
Groupes de programmes nos :														
8.1 : Equipement du milieu rural .....	1 020 619	0,52	631 851	20,64	952 930	0,84	678 360	21,79	871 171	0,71	683 170	21,62	93,4	92,0
8.2 : Interventions pour l'amé- nagement rural .....	873 226	0,79	4 707	0,15	606 036	0,53	4 495	0,14	376 612	0,30	11 600	0,37	69,4	62,1
8.3 : Interventions spécifiques en zone de montage et dans les autres zones défavorisées .....	1 606 387	1,44	458 400	14,97	1 722 681	1,52	452 315	14,53	2 360 737	1,91	430 700	13,63	107,4	137,0
8.4 : Actions coordonnées de développement régional	239 436	0,21	203 800	6,66	210 984	0,19	200 500	6,44	216 751	0,17	204 500	6,47	88,1	102,7
8.5 : Elevage des chevaux et équipements hippiques	419 176	0,38	8 934	0,29	454 145	0,40	8 368	0,27	463 589	0,37	15 540	0,49	108,3	102,1
<b>Totaux Domaine 8 .....</b>	<b>4 158 844</b>	<b>3,74</b>	<b>1 307 692</b>	<b>42,71</b>	<b>3 946 776</b>	<b>3,48</b>	<b>1 344 038</b>	<b>43,17</b>	<b>4 294 860</b>	<b>3,46</b>	<b>1 345 510</b>	<b>42,58</b>	<b>94,9</b>	<b>108,8</b>

Le tableau de la page précédente fait apparaître une hausse très sensible des crédits en 1988, qui compense la diminution enregistrée en 1987. Entre 1985 et 1988, sur quatre exercices, l'ensemble des dotations n'aura connu, en francs courants, qu'une hausse de 6 %, c'est-à-dire une légère diminution en volume. Au vu de ces seules données financières, qui ne représentent pas l'ensemble de la politique des collectivités publiques, on peut cependant être enclin à considérer que l'aménagement rural n'a pas été particulièrement favorisé jusqu'à présent. **L'exercice 1988 devrait marquer une inflexion notable d'un effort qui devra être poursuivi et amplifié.**

## II. LES PRINCIPALES ACTIONS

### A. L'ELECTRIFICATION RURALE

#### 1) *Les investissements*

Le montant des travaux engagés en 1985, tous financements confondus, s'est élevé à 3,6 milliards de francs, comme en 1984. Pour 1986, une statistique partielle sur 80 départements révèle une légère diminution en volume des travaux engagés. On peut donc évaluer à un peu plus de 3,5 milliards de francs le montant total des travaux engagés en 1986. Ce chiffre reste inférieur au montant souhaitable, ce qui conduit à retarder l'échéance de la mise à niveau des réseaux.

#### 2) *Les objectifs et les dotations du F.A.C.E.*

Le Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification (FACE) reste l'instrument principal de la solidarité nationale pour aider les collectivités rurales en matière d'électrification rurale.

Il existe depuis 1983, un programme unique aidé par le FACE avec, pour certains travaux, une participation directe d'E.D.F. La simplification ainsi apportée, et les efforts réalisés pour mettre en place le plus tôt possible les enveloppes attribuées à chaque département, ont permis d'avancer de plusieurs mois le lancement des travaux. Le programme annuel aidé par le FACE est stable en francs constants : 1.700 millions de francs de travaux aidés en 1983, 1.850 millions en 1984, 1.915 millions en 1985 et 1.981 millions en 1986 et en 1987. Un effort nouveau serait bienvenu.

## B. L'ADDUCTION D'EAU ET L'ASSAINISSEMENT

Aux termes du décret n° 54-1238 du 14 décembre 1954 le F.N.D.A.E., compte spécial du Trésor 902-00, a pour objet d'aider les collectivités rurales à se doter de services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement dans des conditions économiques supportables malgré les handicaps que constituent la faible densité de population et la faible taille des agglomérations.

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a confirmé ce fonds comme instrument principal de la solidarité nationale en faveur des collectivités rurales.

Ce fonds tire environ 57 % de ses ressources d'un prélèvement sur les enjeux du pari mutuel urbain (P.M.U.) et environ 43 % d'une redevance (actuellement de 8,5 centimes par mètre cube) sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes, qu'elles soient urbaines ou rurales.

En 1987, les ressources du F.N.D.A.E. ont représenté 640 millions de francs, utilisés sous forme de subvention aux collectivités locales.

Si les équipements publics de base pour l'adduction d'eau, la collecte et le traitement des eaux usées ont connu ces dernières années des progrès considérables et que l'on peut même estimer que 97 % de la population rurale est potentiellement desservie par des réseaux publics d'eau potable, ces équipements présentent encore trop souvent des caractéristiques de qualité et de fiabilité insuffisantes qui peuvent être, notamment dans les régions les plus défavorisées, un obstacle réel au développement économique et social. En effet :

1. on évalue à 25 % le pourcentage des quelques 28.000 points d'eau utilisés pour la desserte du milieu rural encore défectueux du fait de leurs caractéristiques bactériologiques ou physico-chimiques qui ne répondent pas aux normes sanitaires actuelles. Ces ressources restent en outre vulnérables aux pollutions, 2000 points d'eau seulement étant dotés de périmètres de protection.

2. la sécurité et la fiabilité des réseaux sont insuffisantes. Le 7ème inventaire estime à 35 % des collectivités locales rurales, celles qui connaissent des problèmes notoires affectant tout ou partie des populations et des entreprises desservies par suite de la faiblesse des capacités de pompage, de traitement ou de stockage, ou d'un mauvais dimensionnement des canalisations. Il est indispensable de développer notamment des interconnexions entre réseaux pour pallier ces difficultés.

3. certains réseaux construits dans les années cinquante sont devenus obsolètes sans que les collectivités, notamment celles qui perdent de la population dans les zones fragiles, puissent être aujourd'hui à même d'en assurer seules le renouvellement.

4. en matière d'assainissement, 70 % de la population rurale relèvent de techniques de collecte et de traitement collectif. A ce jour, il reste encore à réaliser tant en collecteurs qu'en stations d'épuration la desserte de plus du tiers de cette population.

Pour faire face à ces situations qui en appellent à la solidarité nationale ainsi qu'aux besoins liés à l'accroissement des populations en zones rurales périurbaines, et même en misant sur un effort accru des collectivités territoriales, **les crédits du F.N.D.A.E. semblent insuffisants.**

En effet, les besoins annuels d'investissements à réaliser dans les domaines d'ici la fin du siècle sont estimés à plus de 8 milliards de francs en moyenne.

Pour que le fonds puisse financer dans les conditions actuelles (12 % en eau potable et 8 % en assainissement) ces investissements annuels à réaliser, il faudrait que ses recettes augmentent de 165 millions de francs par an, ce qui n'est qu'un minimum, puisque cela suppose que les participations financières des régions et surtout des départements progressent elles aussi de façon significative.

Sachant qu'une augmentation de la redevance de 1 centime/mètre cube procure 35 millions de recettes nouvelles c'est donc une augmentation de 5 centimes par mètre cube qu'il faudrait prévoir immédiatement pour faire face aux besoins moyens de ces prochaines années.

Or, d'ores et déjà pour 1988, les demandes en attente pour les programmes spécifiques sont nettement supérieures à l'estimation moyenne :

— plus de 36 millions de francs pour l'amélioration de la qualité de l'eau ;

— plus de 37 millions de francs pour les grands ouvrages notamment, 13 millions de francs pour le barrage de la Borie dans le Gard, 7 millions de francs pour celui de la Grande Maine en Vendée et 15 millions de francs pour la mise à niveau anticipée des réseaux d'eau et d'assainissement dans les communes de Savoie, supports des jeux olympiques d'hiver de 1992.

**Votre rapporteur pour avis estime qu'il serait opportun, en conséquence, d'augmenter progressivement la redevance sur trois ans pour permettre d'arriver à un « niveau de croisière » plus satisfaisant.**

## C. LES ORDURES MENAGERES

### 1) *Le bilan*

Pour les ordures ménagères, le taux de desserte par une collecte dépassait 85 % en 1983. Il marquait une progression spectaculaire par rapport à 1976 où il était à peine supérieur à 60 %.

75 % de la population rurale totale voit ses ordures traitées dans des installations conformes à la réglementation (broyage, compostage, incinération, décharge contrôlée ou simplifiée) alors que 25 % voient leurs déchets collectés mais encore mis en décharge brute et 15 % ne sont pas desservis par une collecte. Les investissements restant à réaliser peuvent être évalués à 1 milliard de francs dont 0,20 milliard pour la collecte et 0,80 milliard pour le traitement.

Le volume annuel des investissements, en augmentation constante depuis plusieurs années, avait atteint 344,5 millions de francs en 1983 (francs 1985). Il a décliné de façon sensible en 1984 et en 1985, revenant à 276 millions de francs et 211 millions de francs et une statistique partielle révèle pour 1986 une stagnation à ce niveau de 1985.

Les investissements nécessaires pour établir une collecte conforme à la loi de 1975 sont en majorité réalisés et ceux qui restent à faire concernent pour l'essentiel la création ou l'amélioration d'installations de traitement.

Des subventions spécifiques peuvent maintenant être attribuées aux collectivités rurales sur la deuxième part de la dotation globale d'équipement des communes. On peut donc s'attendre à un maintien des investissements au rythme de 1985 ou même à une reprise liée à l'obligation de respecter de nouvelles dispositions réglementaires pour les installations de traitement.

## *2) La suspension des aides spécifiques*

Selon le Ministre de l'Agriculture, la priorité accordée au financement des opérations inscrites dans les contrats de plan Etat-Régions et les contraintes générales conduisent à prolonger en 1988 la suspension des aides-spécifiques aux investissements de collecte et traitement des ordures ménagères.

**D. LE FIDAR**  
**(Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural)**

Le bilan des dotations du FIDAR se présente comme suit :

(en milliers de francs)

	Autorisations de programme (AP)	Crédits de paiement (CP)
1980 .....	111	100
1981 .....	321,070	271,230
1982 .....	372	209
1983 .....	423	365
1984 .....	378,072	328,500
1985 .....	382	309
1986 .....	383	320,250
1987 .....	383	327,800
1988 .....	386	328,086

Le projet de loi de finances prévoit pour 1988 386 MF (AP) et 328,086 MF (CP), soit une stagnation en francs courants. Entre 1985 et 1988, sur quatre exercices, les crédits de paiement n'auront connu qu'une hausse assez modeste de 3 % en francs courants. Exprimée en francs courants la dotation du FIDAR en 1988 sera exactement égale à celle de 1984. Pour l'A.P.C.A. : « En ce qui concerne le FIDAR stricto sensu, les AP et les CP stagnent d'une année sur l'autre (en réalité depuis plusieurs années), ce qui introduit un doute quant à la volonté du Gouvernement de faire de l'aménagement rural une priorité de l'aménagement du territoire ».

**III. LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT**

**A. LE PROJET DE LOI D'AMELIORATION  
DE LA DECENTRALISATION**

Ce projet de loi vise à améliorer la péréquation de la première part de la D.G.E. afin de favoriser les départements les plus pauvres au titre du potentiel fiscal (25 départements au lieu de 82). Si elle est effective, c'est-à-dire supérieure à la garantie, cette disposition est de nature à apporter un avantage sensible aux départements les plus défavorisés. Ce projet de loi vise également à rendre plus incitatifs les critères d'attri-

bution de la majoration remembrement pour ce qui concerne la deuxième part de la D.G.E. départementale, et à réserver la majoration du potentiel fiscal aux départements réellement défavorisés. Cette deuxième mesure, plus satisfaisante au plan des principes, permettrait aux 25 départements les plus pauvres de recevoir chacun en moyenne 4 millions de francs en 1988 contre 1 million en 1987.

## B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1988

### 1) La D.G.E. globale des départements

Dans le projet de loi de Finances pour 1988, la dotation globale d'équipement (1) indexée sur la FCBF des administrations publiques, est en augmentation, en autorisations de programmes comme en crédits de paiement et se monte à :

Autorisations de programmes :	1,845 milliards de francs (+ 3,36 % par rapport à 1987)
Crédits de paiement :	1,782 milliards de francs (3,4 % par rapport à 1987)

L'évolution depuis 1983, année de création de cette dotation, est la suivante :

(millions)	1983	1984	1985	1986	1987	1988
AP .....	1 398	1 497	1 616	1 692	1 785	1 845
CP .....	592	1 238	1 522	1 595	1 723	1 782
Déficit années antérieures .....			— 23	— 93	— 231	
DGE à répartir .....				1 502	1 492	

### 2) La deuxième part de la D.G.E. des départements

(en millions de francs)

	1985	1986	1987
Sommes mises en répartition .....	635,497	616,466	664,133
dont :			
fraction principale .....	460	493,173	520,840
majoration remembrement .....	40	60	61,148
majoration potentiel .....	135,497	63,293	82,145
taux de concours .....	13 %	12,5%	12 %

Ce tableau met en évidence un recentrage au profit de la majoration-remembrement. Toutefois, ce recentrage a été jugé insuffisant par les rédacteurs du projet de loi d'amélioration de la décentralisation, qui ont rappelé en outre que le remembrement n'était que l'un des nombreux modes d'aménagement foncier envisageables.

C'est pourquoi, le projet de loi substitue à la notion de remembrement celle d'aménagement foncier au sens que lui donne désormais l'article premier du code rural modifié par la loi du 31 décembre 1985 relative à l'aménagement foncier rural.

La nouvelle répartition proposée par le projet de loi entre les différentes fractions de la seconde part destinée à l'équipement rural est inspirée de ce principe puisque la seconde fraction, égale à 25 % au plus des crédits de cette seconde part, serait répartie au prorata des dépenses d'aménagement foncier réalisées au cours du dernier exercice connu.

Il y a là un glissement qui est apparu regrettable au Sénat, vers une formule qui s'apparente beaucoup à la subvention spécifique, ce que précisément la globalisation avait pour objet de faire disparaître. Il n'en demeure pas moins que les besoins en premier ou en deuxième remembrement demeurent significatifs et qu'il ne serait probablement pas souhaitable que les départements se désengagent.

## CHAPITRE III

### LES ACTIONS SPECIFIQUES

#### I. LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORET

##### A. LE BILAN DE L'ETE 1987

Selon les premières estimations, au 13 octobre 1987, on dénombre 3.332 feux dans la région méditerranéenne. La superficie parcourue par les incendies serait de l'ordre de 10.000 hectares.

Pour cette même région, en 1986, 2.646 feux ont été dénombrés qui ont dévasté 46.122,3 hectares de forêts, landes, maquis, garrigues. Le département du Var qui a subi quatre gros incendies, et notamment celui du massif de l'Esterel (2.250 ha), représente à lui seul près de 50 % de la superficie parcourue.

La campagne 1987 s'est donc déroulée de manière relativement satisfaisante. Certes, les conditions météorologiques de l'été ont été particulièrement favorables. Mais, il est certain que les efforts déployés par l'Etat et les collectivités locales en faveur de la prévention et de la lutte ont également contribué à redresser une situation que les bilans des années 1985 et 1986 faisaient apparaître comme critique. Il convient en particulier de noter que le bilan de la Corse qui, à la différence du continent, a connu un été sec et chaud, doit être considéré comme très satisfaisant (3.250 ha).

Ce jugement optimiste doit cependant être tempéré par le fait que l'on a observé en 1987 une augmentation sensible du nombre des mises à feu. Elle confirme l'importance des actions qui visent à réduire les causes d'incendie. Il ressort des enquêtes réalisées sur les feux survenus de 1973 à 1986 dans la région méditerranéenne que la plupart des incendies ont une origine humaine, les feux les plus grands étant dûs à la malveillance en période de sécheresse et de grand vent. Il faut donc continuer à informer le public et les usagers de la forêt des dangers d'incendies (77 % des feux sont dûs à la malveillance ou à l'imprudence) en insistant sur l'information des ruraux et des touristes.

## B. LA POLITIQUE DE PREVENTION

### 1) *Sensibiliser la population et les élus par l'information*

Ces actions doivent être conduites selon des voies très diversifiées pour être adaptées aux cibles visées : chasseurs, éleveurs, agriculteurs, touristes, jeunes, etc... Il convient en particulier de mentionner le rôle privilégié qui devrait revenir aux comités communaux de défense des forêts qui, dans le cadre de la décentralisation, associent les propriétaires de forêts, les habitants, les élus municipaux, les forestiers et les pompiers. Ce rôle semble actuellement insuffisamment affirmé.

### 2) *Surveiller*

Le réseau de surveillance est constitué dans les départements méditerranéens par un ensemble de vigies fixes et de patrouilles mobiles. Quand les conditions sont particulièrement sévères, ce réseau est renforcé par la mobilisation d'une partie des personnels relevant des départements de la Sécurité Civile et de l'Agriculture (pompiers, forestiers-sapeurs, chantiers forestiers des anciens harkis, etc...). L'ilotage des massifs forestiers les plus vulnérables par des patrouilles de guet armé terrestre, expérimenté dans certains départements dès 1984, a donné des résultats encourageants. Cette forme de surveillance vise à réduire encore les délais d'intervention en mobilisant tous les personnels forestiers et en les organisant en un réseau dense de patrouilles équipées pour l'intervention sur les feux naissants. Elle a été développée partout où les moyens en personnel le permettaient et où les conditions s'y prêtaient.

### 3) *Rendre la forêt moins combustible*

La forêt a perdu en région méditerranéenne beaucoup de son intérêt économique, l'agriculture sèche de coteaux a quasiment disparu et le pastoralisme est en déclin. Faute d'entretien, le sous-bois, les terres en friche et les parcours sont envahis par une végétation hautement combustible.

A court terme, on peut imaginer de compenser l'absence d'entretien en aménageant des coupures pour compartimenter les massifs. Celles-ci peuvent être agricoles ou pastorales quand cela est possible, ou même de simples coupures débroussaillées. Un tel dispositif n'a cependant d'efficacité que dans un plan d'aménagement d'ensemble à l'échelle de la commune ou du canton et s'il est l'oeuvre de ceux qui ont en charge la gestion du territoire, c'est-à-dire des élus locaux, des agriculteurs et des propriétaires forestiers, afin qu'il permette une bonne répartition des activités sur le territoire et ne se limite pas à une simple mesure administrative de zonage. Il faut cependant bien mesurer les contraintes économiques de ce genre d'actions. L'agriculture ne pourra

se réinstaller que si elle est compétitive. Le débroussaillage de 20 % de la zone rouge coûterait 600 millions de francs par an. D'un poids économique considérable, le débroussaillage doit être réservé en priorité à la protection des lieux habités et à la mise en sécurité des équipements de terrain destinés à la lutte active.

A plus long terme, il faut faire évoluer les peuplements forestiers vers des formes offrant une meilleure résistance aux incendies et susceptibles de fournir une production intéressante. L'action communautaire de reboisement engagée depuis 6 ans est, à cet égard, tout à fait essentielle. Elle sera reconduite au titre des P.I.M. (programmes intégrés méditerranéens).

#### *4) Rendre les massifs forestiers accessibles aux pompiers*

Quel que soit l'effort de prévention, il restera nécessaire de faire en sorte qu'en pénétrant dans un massif forestier, les pompiers y trouvent de l'eau, de bons points d'appui et des conditions de sécurité acceptables. A cet effet, le ministère de l'Agriculture poursuit, en liaison étroite avec les services chargés de la lutte, la politique d'équipement des massifs, mise en oeuvre depuis de nombreuses années, en finançant l'ouverture de pistes, certains travaux de débroussaillage et l'aménagement de points d'eau.

En 1987, le ministère de l'Agriculture a accru considérablement son effort en faveur de l'équipement, la surveillance et la reconstitution de la forêt méditerranéenne grâce à la création du conservatoire de la forêt méditerranéenne (147 MF en autorisations de programme, y compris 100 MF du conservatoire, et 161 MF en dépenses ordinaires).

Le budget 1988 confirme cet effort (147,7 MF en autorisations de programme, y compris 100 MF du conservatoire, et 162 MF en dépenses ordinaires).

La défense de la forêt contre l'incendie constitue pour les pouvoirs publics un défi qui ne peut être relevé avec succès que si toutes les énergies sont mobilisées vers les mêmes objectifs. Pour accroître les chances de succès, le ministère de l'Agriculture recherche une plus grande motivation de tous les partenaires et notamment des collectivités locales :

— en renforçant la responsabilité de ces derniers notamment en matière d'aménagement rural,

— en engageant l'essentiel de ses crédits d'investissement dans les contrats de plan Etat-Régions,

— en confirmant le rôle du conservatoire de la forêt méditerranéenne.

## C. LA LOI DU 22 JUILLET 1987

La loi n° 87-585 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs contient plusieurs dispositions relatives à la défense de la forêt contre l'incendie :

— l'article 28 qui dispose que la déclaration d'utilité publique vaut autorisation des défrichements nécessaires à l'exécution des travaux auxquels elle se rapporte.

— l'article 29 qui vise à une mise en valeur agricole ou pastorale dans les périmètres où des travaux ont été déclarés d'utilité publique.

— l'article 32 qui permet au département de financer certaines dépenses de débroussaillage dont l'exécution d'office aura été ordonnée par le maire.

— l'article 33 qui complète le dispositif pénal applicable aux incendiaires et aux propriétaires qui n'ont pas satisfait à leurs obligations de débroussaillage.

Ces dispositions ne sont pas encore toutes entrées en vigueur. L'expérience démontrera quel peut être leur apport à la politique de lutte contre l'incendie.

## II. LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE

### A. POLITIQUE GENERALE ET MISE EN OEUVRE DE LA LOI MONTAGNE

La quasi totalité des décrets d'application de la loi du 9 janvier 1985 est parue. Les derniers textes réglementaires ayant à résoudre des questions particulièrement complexes seront publiés avant la fin de l'année 1987. Il s'agit des décrets portant sur la qualité des produits de montagne, les droits de pâturages sous forêts, les biens sectionaux.

#### 1) *Les instances de concertation*

Malgré l'adoption relativement récente de cette loi, il est d'ores et déjà possible d'en souligner l'impact positif notamment au travers des nouvelles instances de concertation qu'elle a créées.

C'est ainsi que le conseil national de la montagne a impulsé la réflexion de groupes de travail sur des problèmes essentiels tels que l'ins-

tallation des jeunes, la pluriactivité et le tourisme. De premières conclusions et propositions lui seront soumises dans le courant de l'automne.

Les sept comités de massif ont facilité l'analyse et la mise en cohérence de programmes adaptés aux réalités locales et devraient voir leur rôle renforcé à l'occasion notamment de l'élaboration des futurs contrats de plan pour la période 1989-1993.

## 2) *Les moyens dégagés*

Les zones de montagne auront également bénéficié d'engagements financiers élevés : 3 milliards de francs au total dont 2,1 milliards de francs à la charge de l'Etat, (FIDAR, FIAT, FIAM, Ministères) conformément aux objectifs prioritaires définis par les contrats de plan particuliers de massifs pour les années 1984 à 1988.

Dans ce cadre, le Ministère de l'Agriculture apportera pour sa part, une contribution de 307 millions de francs au financement des opérations retenues.

Ces actions sont confortées par de multiples aides accordées spécifiquement aux montagnards :

— aide aux revenus par le versement d'indemnités spéciales montagne dont les taux moyens ont été revalorisées de 11 % en 1987, le taux plafond communautaire étant appliqué en haute montagne ; elles augmenteront en 1988 de 3 % pour tous les troupeaux et d'un pourcentage supérieur pour les troupeaux ovins,

-- avantages renforcés pour l'installation des jeunes, la mécanisation et la modernisation des exploitations de montagne.

## **B. LES DOTATIONS BUDGETAIRES**

### 1) *Un effort financier très appréciable*

L'Etat accorde depuis 1974 une indemnité compensatoire dans les zones de montagne et les autres zones défavorisées. Cette indemnité versée à la tête de bétail a pour objet de compenser les handicaps que rencontrent les éleveurs de ces régions et de les aider ainsi à maintenir leurs revenus. Son montant est d'autant plus élevé que les handicaps sont sévères, ce qui explique que sont théoriquement privilégiées les zones de haute montagne ou celles connaissant des conditions naturelles particulièrement défavorables (zones sèches).

La Communauté Economique Européenne apporte son concours à cette action en remboursant à la France 25 % des dépenses correspondantes.

Cette aide a une importance déterminante pour les régions dans lesquelles elle s'applique. 135.000 agriculteurs, à titre principal ou pluri-actifs, en bénéficient cette année pour un montant moyen de 7.600 F. Le cheptel primé représente l'équivalent de 2.900.000 unités de gros bétail (U.G.B.). Les indemnités compensatoires contribuent de la sorte au maintien en fonction de 12.400.000 hectares.

Pour 1988, un effort très substantiel est prévu, il se traduit par 280 MF de crédits supplémentaires qui porteront à plus de 60 % en 2 ans le taux de progression de la dotation budgétaire consacrée aux aides. Il permettra :

— de relever le montant moyen des indemnités de 3 %, et de 8 % en zone de haute montagne,

— d'étendre l'aide, en zone défavorisée dite simple, au cheptel bovin allaitant, qui en était exclu jusque-là,

— d'attribuer au cheptel ovin, en plus du relèvement général de 3 ou 8 %; un complément fixé uniformément à 75 F par équivalent d'UGB, quelle que soit la zone.

Ces diverses revalorisations aboutissent à des montants de primes variant entre un minimum de 149 F par UGB (bovins-viande en zone défavorisée dite « simple ») et un maximum de 838 F (ovins en haute montagne), ce qui est d'ailleurs le plafond actuellement autorisé par la réglementation européenne.

L'enveloppe de crédits consacrée à cette action atteindra en 1988, y compris la participation communautaire, la somme de 1.450 MF, traduisant l'effort très conséquent qui est ainsi fait en faveur des zones de montagne et défavorisées.

## *2) Une politique qui appelle des inflexions*

### **a) la nécessité d'une révision de la grille des aides**

Si les dotations budgétaires traduisent un effort substantiel de l'Etat, une réflexion semble toutefois s'imposer au regard de trois constatations :

— la réévaluation moyenne de 3 % de l'ISM est encore loin de compenser l'érosion que le pouvoir d'achat de l'aide a subie depuis 1974 ;

— la multiplication des taux unitaires en fonction des zones et des espèces vide peu à peu de sa signification la politique qui avait été mise en place et qui visait à établir une hiérarchie des aides en fonction de la gravité des handicaps naturels, quelles que soient les espèces concernées ;

— on peut déceler une certaine dénaturation du système originel dans la mesure où les aides tendent à ne plus être attribuées en

fonction des handicaps naturels, mais de la situation, plus ou moins dégradée, des différents marchés.

**b) la mécanisation agricole (chapitre 44.80 article 40)**

En ce qui concerne la mécanisation agricole, les cinq millions supplémentaires budgétisés pour 1988 correspondent à une partie seulement des crédits nécessaires pour résorber les files d'attente. En réalité 16 à 17 millions supplémentaires seraient nécessaires.

D'autre part, il convient d'insister une nouvelle fois sur le fait que les plafonds d'aides pour l'achat de machines agricoles (20 % du montant hors taxe plafonnés en fonction des différents types de machines) n'ont pas été réévalués depuis 1979. De ce fait, et compte tenu de la hausse du prix des matériels intervenue depuis lors, le taux de l'aide devient peu significatif.

**c) les actions diverses (chapitre 44.80 article 50)**

En ce qui concerne les 25 millions inscrits au chapitre 44.80 article 50 (nouveau), il ne s'agit pas en réalité d'une action nouvelle, mais d'une présentation budgétaire différente tenant compte de la réorganisation du Ministère de l'Agriculture intervenue en 1987. Ces crédits, qui correspondent aux actions collectives d'aide à la sélection, à l'insémination artificielle, à la promotion des produits de qualité en montagne..., étaient auparavant inscrits à l'article 30 du même chapitre budgétaire. Ils en ont simplement été disjointes. Ils stagnent en francs courants. Ils seront insuffisants pour promouvoir l'appellation montagne.

En ce qui concerne les subventions aux bâtiments d'élevage (chapitre 61.40, article 30), pour 1988, les autorisations de programmes diminueraient de 1,1 % (pour s'établir à 77,4 millions de francs) tandis que les crédits de paiement progresseraient de 64 % (99,5 millions de francs).

Cette augmentation en CP qui paraît importante par rapport à la dotation 1987 traduit en fait un quasi « retour à la normale » (en 1985, les CP s'élevaient à 115,9 millions de F).

Seuls les éleveurs situés dans des régions ayant contractualisé une action « bâtiments d'élevage » (soit 16 régions sur 22) peuvent être servis.

**3) L'insuffisance des fonds spécifiques**

Le FIAM (Fonds d'Intervention pour l'Autodéveloppement en Montagne) voit ses crédits de paiement diminuer de 49,5 à 35 millions de francs. Toutefois la somme de 49,5 millions correspondait à un report important de l'exercice 1986 sur l'exercice 1987. Les autorisations de programme stagnent à 35 millions de francs.

Compte tenu des avis donnés par le Conseil national de la montagne début 1986, ainsi que de ceux émis par les Comités de massif, il

est apparu au comité interministériel de l'aménagement rural du 27 novembre 1986 que les interventions du FIAM avaient été trop dispersées et qu'elles avaient porté sur des actions trop souvent similaires à celles déjà financées par le FIDAR au titre des contrats particuliers de massifs.

En conséquence, le CIDAR a décidé de concentrer l'attribution des crédits de la 2e tranche 1986 et des crédits de 1987, sur les seules actions tendant à :

— créer ou développer l'assistance technique spécialisée de haut niveau auprès des chefs d'entreprise,

— améliorer la connaissance de la situation économique et sociale des massifs et de ses évolutions probables,

— renforcer l'information des populations montagnardes et des acteurs économiques locaux en faisant appel aux nouveaux moyens de communication.

### III. LA POLITIQUE DE LA FORET

#### A. LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI FORET

L'année 1987 a été marquée par le démarrage, dans presque toutes les régions, des travaux des commissions régionales de la forêt et des produits forestiers, chargées par la loi du 4 décembre 1985 d'élaborer les orientations régionales forestières. Ces travaux sont l'occasion d'échanges entre tous les partenaires de la filière forêt-bois et sont, dans certains cas, très avancés.

Après le vote par le Parlement de mesures complémentaires incluses dans la loi de finances initiale pour 1987, le décret et la circulaire relatifs à la taxe de défrichement ont été publiés au Journal Officiel du 30 août 1987. D'autre part, le projet de décret sur la prévention des incendies de forêt dans les régions méditerranéennes, retardé en attendant la publication de la loi du 22 juillet 1987, est maintenant en consultation ministérielle.

Pour ce qui concerne l'organisation de la forêt privée :

— deux décrets ont été publiés (n° 87-74 du 5 février 1987) et n° 87-91 du 11 février 1987) relatifs respectivement aux plans simples de gestion, obligatoires et facultatifs, et aux centres régionaux de la propriété forestière ;

— le décret sur les groupements de producteurs forestiers est en cours de signature, tandis que sont attendues pour fin 1987 les conclu-

(Milliers de francs)

Libellé	1986				1987				1988				Indices de variations (D.O. + C.P.)	
	Dépenses ordinaires et crédits de paiement		Autorisations de programme		Dépenses ordinaires et crédits de paiement		Autorisations de programme		Dépenses ordinaires et crédits de paiement		Autorisations de programme		1987	1988
	Valeur absolue	%	Valeur absolue	%	Valeur absolue	%	Valeur absolue	%	Valeur absolue	%	Valeur absolue	%	1986	1987
<b>Domaine 9</b>														
<b>Mise en valeur et protection de la forêt</b>														
<i>Groupes de programmes nos :</i>														
9.1 : Production forestière ....	901 996	0,81	366 403	11,96	931 179	0,82	434 160	13,96	962 673	0,77	422 160	13,36	103,2	103,4
9.2 : Exploitation, transforma- tion et commercialisa- tion des produits forestiers .....	269 431	0,24	118 381	3,87	255 311	0,22	50 147	1,61	232 397	0,19	70 315	2,23	94,8	91,0
9.3 : Sauvegarde de l'espace forestier .....	531 690	0,48	110 437	3,61	600 109	0,53	199 893	6,42	716 037	0,58	203 425	6,44	112,9	119,3
<b>Totaux Domaine 9 .....</b>	<b>1 703 177</b>	<b>1,53</b>	<b>595 221</b>	<b>19,44</b>	<b>1 786 599</b>	<b>1,57</b>	<b>684 200</b>	<b>21,99</b>	<b>1 911 107</b>	<b>1,54</b>	<b>695 900</b>	<b>22,03</b>	<b>104,9</b>	<b>107,0</b>

sions de l'étude d'un projet expérimental de transformation d'organismes existants en groupements de producteurs (subventionnée à hauteur de 2,6 MF et portant sur 25 organismes), ainsi que de l'étude conduite par l'Institut de développement forestier pour la réalisation de règlements communs de gestion (subventionnée à hauteur de 0,550 MF).

Il a été également demandé aux services extérieurs du ministère de l'agriculture d'établir la programmation des aides du Fonds forestier national pour 1988 en tenant compte des priorités énoncées par l'article L.101 du code forestier (article 2 de la loi du 4 décembre 1985).

## B. LES DOTATIONS BUDGETAIRES

Les crédits consacrés à la mise en valeur et à la protection de la forêt enregistrent donc une hausse tout à fait appréciable de 7 %.

Parmi les principales actions, on peut signaler :

— le maintien en francs constants du versement compensateur à l'O.N.F. (724 millions de francs, soit + 2 %), conformément au contrat de plan Etat-O.N.F. de 1985 ;

— un effort sensible en faveur de la R.T.M. (restauration des terrains en montagne), qu'il s'agisse des travaux d'entretien (chapitre 35.92) en hausse de plus 14 millions de francs, des investissements crédités par l'Etat (chapitre 51.92) en hausse de plus 12,7 millions, ou des subventions d'investissement (chapitre 61.92). Cet effort reste toutefois insuffisant, compte tenu du retard de notre pays en ce domaine et à la lumière de catastrophes récentes, comme celle du Grand Bornand ;

— les mesures prises en faveur du Conservatoire de la forêt méditerranéenne sont reconduites pour 1988 ;

— mise en place d'un service de surveillance de la santé des forêts et poursuite du programme DEFORPA (dépérissement des forêts attribué à la pollution atmosphérique) ;

— poursuite de l'aide aux investissements forestiers des collectivités et des forêts privées dans le cadre des contrats de plan.

\*

\* \*

Réunie le 4 novembre 1987 sous la présidence de Jean François-Poncet, président, la commission a décidé, à la majorité des membres présents, de donner un **avis favorable** à l'adoption des crédits consacrés à l'aménagement rural dans le projet de loi de finances pour 1988.