

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983- 1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME II

AMENAGEMENT RURAL

Par M. Jules ROUJON,

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, Raymond Dumont, secrétaires ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, André Diligent, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Jean-François Poncet, 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. Louis Minetti, 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, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwicker.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 1726 et annexes, 1735 (annexes n° 6 et 7), 1740 (tomes I et II), et In-8° 458.

Sénat : 61 et 62 (annexe n° 3) (1983-1984).

Loi de Finances - Aménagement rural - Agriculture.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE	
LE BUDGET DE L'AMENAGEMENT RURAL POUR 1984	7
I. LES SERVICES PUBLICS RURAUX	7
1. L'alimentation en eau potable, l'assainissement, le ramassage et le traitement des ordures ménagères	7
2. L'électrification rurale	9
3. Les aménagements de village.....	10.
4. La voirie rurale	11
5. Les opérations conduites par les compagnies d'aménagement régional.....	13
II. LE FONDS INTERMINISTERIEL DE DEVELOPPEMENT ET D'AMENAGEMENT RURAL (F.I.D.A.R.)	16
1. Les modalités de gestion du F.I.D.A.R.	17
2. L'utilisation des crédits du F.I.D.A.R. en 1982 et 1983	17
3. L'évolution des crédits du F.I.D.A.R. entre 1983 et 1984	20

DEUXIEME PARTIE

LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DE LA MONTAGNE	21
--	-----------

I. LA POSITION FRANCAISE DANS LA PERSPECTIVE DES NEGOCIATIONS COMMUNAUTAIRES SUR LA POLITIQUE AGRICOLE MENEES DANS LES ZONES DE MONTAGNE	21
---	-----------

II. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE NATIONALE EN FAVEUR DES ZONES DE MONTAGNE	22
---	-----------

III. LES CREDITS ALLOUES AU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE EN ZONE DE MONTAGNE ..	23
--	-----------

TROISIEME PARTIE

LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA FORET ET DE LA FILIERE BOIS	25
---	-----------

I. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE.....	25
---	-----------

II. LE BUDGET FORESTIER POUR 1984	27
--	-----------

1. Les crédits du budget du ministère de l'agriculture.....	27
--	-----------

2. Le fonds forestier national (F.F.N.)	34
---	-----------

CONCLUSION	36
-------------------------	-----------

Mesdames, Messieurs,

Il devient malaisé de tenter d'apprécier la contribution des finances publiques à l'aménagement des régions rurales en examinant le projet de budget du ministère de l'agriculture. En effet, depuis cette année, l'essentiel des crédits consacrés aux équipements publics ruraux ne figure plus au budget de l'agriculture, les sommes correspondantes ayant été transférées dans la dotation globale d'équipement (D.G.E.) allouée aux départements.

Sans nier la nécessité de favoriser une extension des responsabilités des collectivités locales vis-à-vis de l'aménagement de leur territoire, votre commission avait, il y a un an, émis certaines craintes quant aux conséquences de la décentralisation pour l'équipement des régions rurales et, en particulier, des zones défavorisées. Elle redoutait en effet que le montant de la D.G.E. et ses modalités de calcul pour les départements ruraux ne permettent pas toujours de réaliser les travaux d'équipement et d'aménagement nécessaires au développement local et à l'amélioration du cadre de vie. Ces craintes paraissent avoir été confirmées. Dans plusieurs départements, le montant de la D.G.E., exprimé en crédits de paiement, s'est révélé insuffisant pour maintenir le rythme des programmes d'aménagement foncier, en particulier, de remembrement d'équipement hydraulique agricole, d'amélioration de l'habitat rural.

La mission d'information sur les conditions de mise en oeuvre de la décentralisation, constituée au Sénat sous la présidence de notre collègue M. Daniel Hoeffel, a clairement montré, dans son rapport présenté par M. Christian Poncelet, que la décentralisation entraînait un certain désengagement de l'Etat vis-à-vis des équipements ruraux.

Aussi, en préambule de son rapport pour avis, votre commission tient à affirmer à nouveau la nécessité du maintien de l'effort financier de l'Etat en faveur de l'aménagement et de l'équipement des pays ruraux. La décentralisation, dont tout le monde s'accorde à reconnaître le caractère irréversible, ne doit pas en effet conduire à une diminution de la contribution financière de l'Etat consentie au titre de la solidarité nationale, en faveur des zones défavorisées.



Après avoir passé en revue les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1984 en faveur des opérations d'aménagement et d'équipement rural, votre commission s'attachera plus particulièrement à examiner deux composantes de la politique de développement des campagnes : l'action en faveur des régions de montagne et la politique forestière.

**PREMIERE PARTIE :
LE BUDGET DE L'AMENAGEMENT RURAL
POUR 1984**

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 conviendrait en effet d'ajouter à ces sommes la partie correspondante de la D.G.E. affectée par les départements à ces mêmes opérations. Cet exercice n'est évidemment pleinement significatif qu'à posteriori puisqu'on ne peut préjuger de l'utilisation qui sera faite par chaque département de sa dotation globale d'équipement. Rappelons, à cet égard, que les conditions d'utilisation de la D.G.E. pour les investissements qu'elle permet de financer, ont été précisés par un décret du 10 mars 1983.

I. LES SERVICES PUBLICS RURAUX

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

Les concours de l'Etat pour l'installation ou l'amélioration de ces équipements sont accordés sous deux formes :

– les subventions inscrites au chapitre 61-80 (article 10) du budget du ministère de l'agriculture,

– les sommes figurant à un compte spécial du Trésor : le fonds national pour le développement des adductions d'eau (F.N.D.A.E.).

On observera que les crédits du chapitre 61-80, qui avaient été transférés à la D.G.E. dans le projet de loi de finances pour 1983 sont, cette année, réintégrés au budget du ministère de l'agriculture.

L'évolution de ces dotations entre 1983 et 1984 s'établit comme suit :

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1983	1984	%	1983	1984	%
Budget du ministère de l'agriculture	42,6	50,4	+ 18,3	28,9	17,4	- 40
F.N.D.A.E.	600	606	+ 1	525	552	+ 5

Il importe de préciser les conditions d'utilisation de ces crédits.

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a confié au conseil général la charge de répartir les subventions du F.N.D.A.E. dans chaque département et a renforcé le rôle du comité du fonds siégeant auprès du ministre de l'agriculture, auquel il appartient maintenant de proposer la répartition par département des enveloppes d'autorisations de programme.

Les conditions d'emploi des crédits du chapitre 61-80 (article 10) n'ont pas été modifiées ; cependant, l'importance des besoins restant à satisfaire en matière d'élimination des déchets des ménages en milieu rural et le souci de ne pas faire interférer la mise en oeuvre, tardive en 1983, des crédits de ce chapitre avec celle du F.N.D.A.E., ont conduit à recommander aux commissaires de la République d'employer les crédits délégués sur le chapitre 61-80 (article 10) essentiellement pour des aides aux investissements de collecte ou traitement des ordures ménagères.

La ventilation des autorisations de programme déléguées en 1982 entre l'eau potable, l'assainissement et les ordures ménagères ne pourra être connue qu'après le dépouillement complet -actuellement en cours- des comptes rendus de gestion puisque les crédits sont globalisés entre ces trois types d'investissements, la répartition étant décidée au niveau départemental.

Votre commission déplore la faible progression, en valeur réelle, des crédits bénéficiant à ces équipements publics. Elle redoute en particulier que la modicité des dotations budgétaires n'occasionne des retards dans l'organisation des réseaux de collecte et la construction des installations nécessaires à l'élimination des déchets et, par conséquent, à la résorption des décharches « sauvages » et contrôlées.

2) L'électrification rurale

Il est difficile d'apprécier a priori le volume total des crédits qui seront disponibles en 1984 pour les travaux d'électrification rurale. En effet, une part importante de ces sommes sera procurée par le fonds d'amortissement des charges d'électrification (F.A.C.E.) alimenté par une taxe additionnelle sur le courant à basse tension.

Il est cependant instructif d'examiner l'évolution des programmes d'électrification rurale au cours des deux dernières années.

Les autorisations de programme effectivement déléguées en 1982 sur le chapitre 61-80 (article 90) se sont élevées à 56,25 millions de francs, correspondant à 562,5 millions de francs de travaux bénéficiant des aides et participations suivantes :

subvention Etat	10 %
participation F.A.C.E.	40 %
participation directe de E.D.F. pour les réseaux qui lui sont concedés	20 %

En complément de ce programme, le fonds d'amortissement des charges d'électrification (F.A.C.E.) a financé en 1982, au taux de 70 %, un programme de 1 milliard de francs de travaux.

En 1983, les crédits antérieurement inscrits au chapitre 61-80 (article 90) ont été versés à la dotation globale d'équipement des départements (part destinée à l'équipement rural), à l'exception de 1 million de francs destiné aux territoires d'outre-mer.

Les aides du F.A.C.E. ont permis le lancement de 1 700 millions de francs de travaux dont :

– 608 millions de francs de travaux financés à 50 % par le F.A.C.E., avec une participation directe de E.D.F. à hauteur de 20 % pour les réseaux qui lui sont concédés (participation couverte par le F.A.C.E. dans le cas de distributeurs non nationalisés) ;

- 1 092 millions de francs de travaux financés à 70 % par le F.A.C.E.

Conformément à la loi du 7 janvier 1983, les aides du F.A.C.E. ont été réparties en enveloppes départementales par les ministres de l'agriculture et de l'énergie sur proposition du conseil du fonds et ce sont les conseils généraux qui ont arrêté, dans chaque département, le programme des opérations à subventionner.

Pour 1984, le montant du programme bénéficiant des aides du F.A.C.E. n'est pas encore arrêté. Toutefois, par référence au niveau de 1983, il devrait être un peu supérieur à 1 800 Millions de francs de travaux.

3) Les aménagements de villages

Depuis 1983, les crédits que le ministère de l'agriculture consacrait aux aménagements de villages ont été transférés à la D.G.E.

On peut toutefois présenter le bilan des opérations exécutées en 1982 afin de le confronter, lorsque les chiffres seront connus, avec les réalisations entreprises depuis la mise en oeuvre de la décentralisation.

	hors montagne	montagne
Villages de vacances et assimilés	3 813 200	1 099 500
Gîtes communaux	4 131 900	5 474 000
Gîtes privés et assimilés	14 154 500	13 028 900
Campings aménagés	972 000	1 449 300
Plans d'eau et assimilés	3 014 600	779 400
Autres aménagements touristiques	2 262 200	3 971 000
Autres équipements économiques	1 415 000	265 600
Équipements sociaux culturels	8 597 100	2 332 400
Aménagements de villages et divers	5 826	200
	44 186 700	32 644 600

Soit un total général de : 76 831 300 F.

4) La voirie rurale

Le montant des crédits destinés à la voirie rurale était, jusqu'en 1982, inclus dans les dotations déléguées aux commissaires de la République de région au titre des aménagements fonciers. Les crédits de voirie rurale n'étaient donc pas individualisés à l'échelon central, leur répartition étant du ressort des échelons locaux.

Pour 1982, le montant des crédits budgétaires d'engagement consacrés à la voirie rurale (hors opérations de remembrement) s'est élevé à 39 077 000 F.

Les travaux subventionnés représentaient pour cette même année :

- en longueur de chemins 741,7 km
- en investissements totaux 79 027 000 F.

A partir de 1983, les moyens nécessaires pour assurer le financement des aménagements fonciers et des opérations de voirie rurale ont été transférés aux départements dans le cadre de la constitution de la dotation globale d'équipement. Les éléments concernant l'intervention des départements en matière de voirie rurale sont actuellement insuffisants pour permettre une prévision globale.

Le tableau ci-après récapitule le montant des travaux engagés ou prévus pour les principaux services publics ruraux et détaille l'origine des financements.

**MONTANT DES TRAVAUX ENGAGES
AU COURS DES EXERCICES 1982 - 1983 et 1984**

(prévisions) - en millions de francs -

	Alimentation en eau potable			Assainissement			Ordures ménagères			Electrification rurale		
	1982	1983	1984	1982	1983	1984	1982	1983	1984	1982	1983	1984
Programme subventionné par l'Etat (y compris F.N.D.A.E.)	1180	1100	1100	853	790	800	181	180	200	686		
Programme subventionné par le F.A.C.E										1769	1700	1830
Montant total des travaux engagés	2485	2400	2600	2456	2500	2700	300	300	350	2836	2800	3000
Montant total des subventions attribuées	949			873			95			1300		
dont : part attribuée par l'Etat	- 42 %			27 %			34 %			5 %		
par FACE										62 %		
par les régions	5 %			11 %			13 %			1 %		
par les départements	53 %			62 %			53 %			32 %		

5) Les opérations conduites par les compagnies d'aménagement régional

Les sociétés d'aménagement régional (S.A.R.), instituées par la loi du 24 mai 1951, sont des sociétés d'économie mixte dont les départements sont les principaux actionnaires. Les autres partenaires financiers sont la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit agricole (chacun pour 1/5e du capital) et les chambres d'agriculture. L'Etat n'est pas actionnaire de ces sociétés, mais il leur accorde des subventions.

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 régions et les départements concernés par l'activité d'une S.A.R. seront associés, à leur demande, à la définition des missions de cette société ainsi qu'à sa gestion et à son contrôle. Des démarches ont été entreprises dès le printemps 1983 pour que les collectivités territoriales concernées et les organes dirigeants des sociétés recherchent et définissent les nouvelles modalités de leur collaboration. Ces contacts se développent aussi bien sur le plan institutionnel (participation des régions au capital social et accès au conseil d'administration) que sur le plan fonctionnel (intégration des activités des S.A.R. dans les contrats de plan, participation des collectivités au financement des actions conduites par les S.A.R.).

Les réalisations des S.A.R. portent sur des travaux d'équipement hydraulique agricole, des aménagements forestiers, des infrastructures touristiques ; les S.A.R. diversifient depuis quelques années leurs initiatives vers des actions concourant à la création d'emplois en milieu rural.

En 1983, les S.A.R. se sont vu attribuer 204,6 MF, après les annulations de crédits prononcées par l'arrêté du 5 mai 1983 (dans le budget voté, les dotations s'élevaient à 272,9 MF).

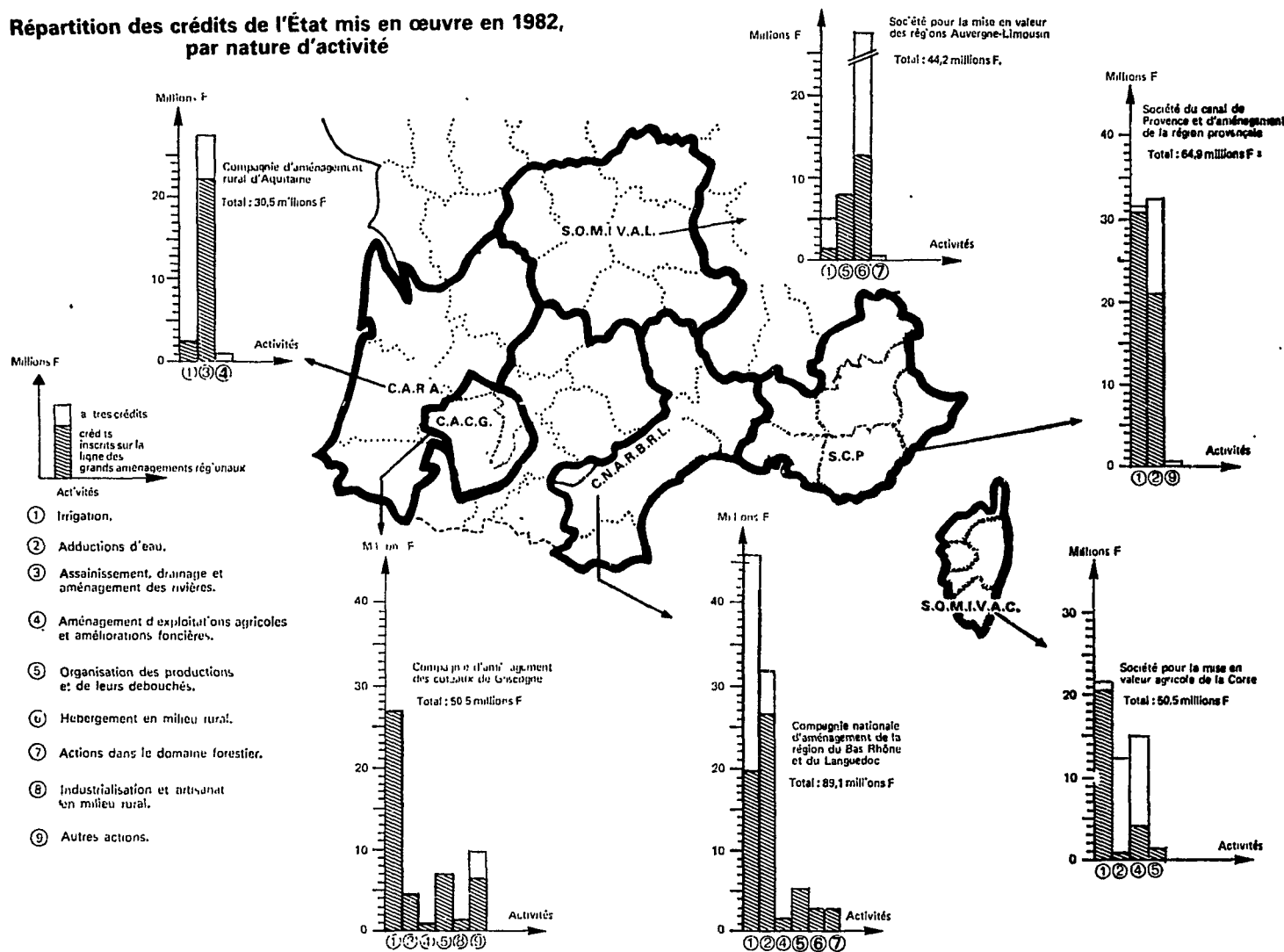
Les crédits ont été répartis comme suit entre les six sociétés :

- Société du Canal de Provence et d'aménagement de la région provençale	54 150 000 F
- Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas Rhône et du Languedoc	52 500 000 F
- Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne
	36 802 500 F

AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE ET AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL

LES ACTIVITÉS DES SOCIÉTÉS D'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

Répartition des crédits de l'État mis en œuvre en 1982, par nature d'activité



- Société pour la mise en valeur agricole de la Corse . 28 350 000 F
- Société pour la mise en valeur des régions Auvergne et Limousin .
... 18 000 000 F
- Compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine 14 250 000 F

Il est prévu que des crédits complémentaires seront attribués à la C.A.C.G. (2 200 000 F), à la C.A.R.A. (6 000 000 F) et à la C.N.A.R.B.R.L. (montant non encore fixé) sur la réserve interministérielle constituée pour le Grand Sud-Ouest.

L'évolution des dotations des sociétés d'aménagement régional, entre 1983 et 1984, s'établit comme suit :

- en autorisations de programme :	
1983	272,9
1984	238,6
soit, en %	- 12,6
- en crédits de paiement :	
1983	193,6
1984	176,7
soit, en %	- 8,7

Votre commission observe, en le regrettant, que les S.A.R. seront sans doute conduites à diminuer leurs programmes d'activités du fait de l'érosion des dotations qui leur sont allouées par le budget de l'Etat. Sans doute les régions concernées seront-elles amenées à compenser ce désengagement de l'Etat afin de maintenir à un niveau suffisant les programmes d'hydraulique agricole reconnus comme prioritaires dans plusieurs plans régionaux.

6) Les actions d'animation

Bien que la responsabilité des opérations d'aménagement local incombe à présent aux communes, le ministère de l'agriculture continue à participer au financement de l'animation du milieu rural. Les concours prennent la forme d'une contribution au financement d'emplois d'animateurs exerçant leurs missions dans le cadre ou à la suite d'opérations coordonnées d'aménagement (plans d'aménagement rural, contrats de pays, chartes intercommunales) en liaison avec les collectivités locales et leurs groupements, ou auprès d'associations.

Les crédits destinés à ces actions d'animation se répartissent entre deux chapitres budgétaires

- le chapitre 43-22 (article 22) géré par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (D.G.E.R.) ; en 1984, les dotations inscrites à cet article sont de 62,4 millions de francs au lieu de 52,6 millions de francs en 1983, soit + 18,6 % ; on observe toutefois qu'à l'intérieur de ces crédits, les sommes allouées pour l'animation et l'action culturelle en milieu rural dans le cadre, notamment du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) ne progressent que de 6,2 % ; l'essentiel de l'effort budgétaire est consenti en faveur de la formation ;

- le chapitre 44-80 (article 20) réunit des crédits consacrés à des interventions en milieu rural qui prennent notamment la forme de subventions versées aux associations d'animation ; ces crédits sont gérés par la direction de l'aménagement (DIAM) ; ils se montent, en 1984, à 18,6 millions de francs, contre 9,2 millions de francs l'année précédente, soit un doublement.

Il semblerait qu'une utilisation plus rationnelle des crédits en faveur de l'animation pourrait être réalisée en renforçant la coordination des initiatives des deux directions compétentes du ministère de l'agriculture. Il pourrait même s'avérer rationnel de regrouper au sein d'une même direction du développement et de l'animation rurale les services spécialisés actuellement répartis entre la D.G.E.R. et la DIAM.

II. LE FONDS INTERMINISTERIEL DE DEVELOPPEMENT ET D'AMENAGEMENT RURAL (F.I.D.A.R.)

Pour les régions rurales, et particulièrement pour les zones de montagne, le F.I.D.A.R. constitue en quelque sorte un recours. Il permet, en effet, de contribuer au financement d'actions novatrices, dans le domaine du développement économique local notamment ; ses dotations peuvent en outre abonder les financements classiques ou pallier leur insuffisance.

1) Les modalités de gestion du F.I.D.A.R.

Depuis deux ans, la gestion des crédits du F.I.D.A.R. est assurée dans un cadre contractuel, l'Etat et les régions définissant par une convention la nature des opérations susceptibles de bénéficier des crédits du fonds et les modalités de son intervention financière.

En 1983, des changements sont intervenus dans les conditions d'administration du fonds au niveau central.

Une nouvelle répartition des attributions entre la D.A.T.A.R. et le ministère de l'agriculture a été fixée par le décret n° 83-693 du 25 juillet 1983. Aux termes de ce décret, le ministre de l'agriculture assure la vice-présidence du comité interministériel de développement et d'aménagement rural, présidé par le Premier ministre et dont fait partie le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Le comité de gestion du F.I.D.A.R., qui instruit les affaires soumises au comité interministériel, est présidé par le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, et le directeur de l'aménagement y siège. Le secrétaire général du F.I.D.A.R. est nommé par le ministre de l'agriculture sur proposition du délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Votre commission observe avec satisfaction la réaffirmation des prérogatives du ministère de l'agriculture vis-à-vis de la gestion de ce fonds interministériel.

2) L'utilisation des crédits du F.I.D.A.R. en 1982 et en 1983

Le tableau ci-après retrace la répartition des crédits du F.I.D.A.R. et la nature des opérations financées au cours des deux dernières années.

Plusieurs constatations peuvent être avancées :

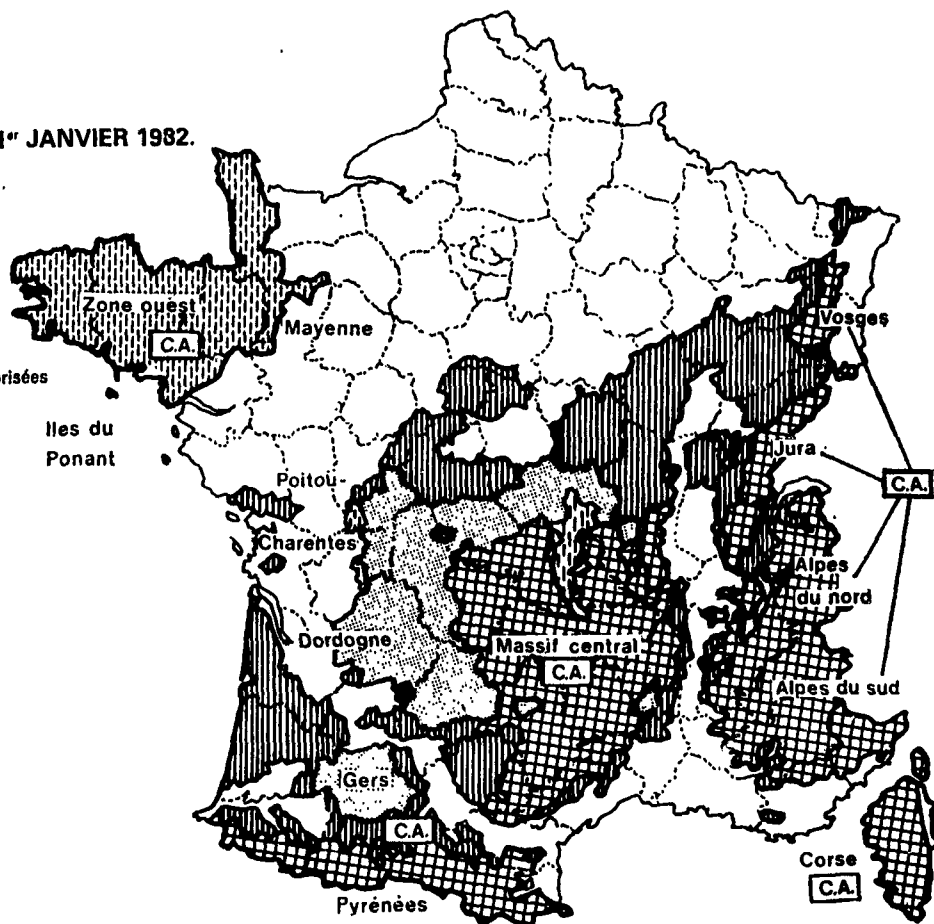
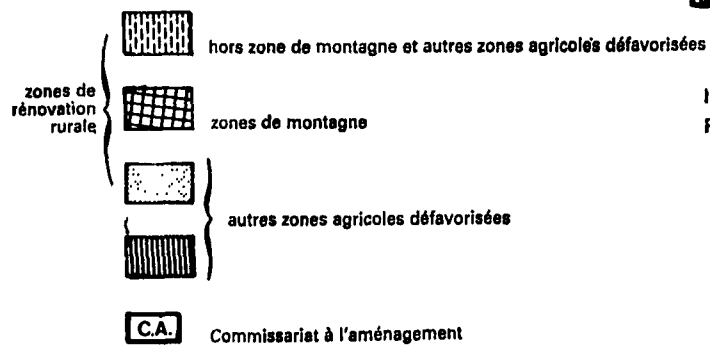
- les zones défavorisées de montagne continuent à mobiliser une part substantielle des crédits : 77 % en 1982, 75 % en 1983 ;

- une priorité est donnée aux initiatives concourant au développement économique : 87 % en 1983 ;

- le F.I.D.A.R. subventionne principalement des investissements : 84 % en 1982, 73 % en 1983 ;

AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE ET AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL

LES ZONES AGRICOLES DÉFAVORISÉES
ET LES ZONES DE RÉNOVATION RURALE AU 1^{er} JANVIER 1982.



– parmi les différents secteurs d'intervention, l'agriculture et la forêt restent prioritaires : ils ont mobilisé plus de la moitié des financements au cours des deux dernières années.

	1982	1983
Total des programmes régionaux	1 400	1 600
Total F.I.D.A.R.	267 soit 19 %	274 soit 17 %
Autres crédits d'Etat	284 soit 20 %	250 soit 15,6 %
Total ETAT	551 soit 39 %	524 soit 32,6 %
Part régionale	124 soit 9 %	144 soit 9 %
F.I.D.A.R. Montagne	206 soit 77 %	206 soit 75 %
Part consacrée au développement économique	230 soit 86 %	239 soit 87,5 %
Part consacrée à l'investissement	225 soit 84 %	202 soit 73,5 %
Agriculture-Forêt	147 soit 55 %	162 soit 59 %
Industrie-Artisanat	43 soit 16 %	28 soit 10 %
Tourisme	45 soit 17 %	41 soit 15 %
Equipements collectifs	12 soit 4,5 %	13 soit 5 %

3) L'évolution des crédits du F.I.D.A.R. entre 1983 et 1984

En 1984, le F.I.D.A.R. se montera à 378,07 MF contre 423 MF en 1983 (en autorisations de programme).

Votre commission s'étonne qu'au cours de la première année d'exécution du IX^e Plan, qui prétent concourir à « réussir la décentralisation », le seul fonds interministériel spécifique aux zones rurales régresse. Cette diminution s'avère d'autant plus fâcheuse que le F.I.D.A.R. aurait pu utilement pallier les insuffisances ou les disparités de la D.G.E.

– en autorisations de programme :

1983	423 MF
1984	378 MF
soit, en %	- 10,6

– en crédits de paiement :

1983	365 MF
1984	328,5 MF
soit, en %	- 10

Les hypothèses de répartition établies à l'issue du comité interministériel d'aménagement du territoire du 23 juillet 1983 sont les suivantes :

– zones de montagne	263 MF
– autres régions	88 MF
– contrats de pays	27 MF

soit, au total, 378 MF

Après avoir tenté de situer l'évolution de l'effort financier de l'Etat en faveur de l'aménagement et de l'équipement des zones rurales, votre commission a estimé utile de considérer deux secteurs –l'un géographique, l'autre économique– qui devraient faire l'objet d'initiatives des pouvoirs publics au cours des prochains mois.

DEUXIEME PARTIE :
LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT
DE LA MONTAGNE

La renégociation de la directive communautaire du 28 avril 1977 relative à l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées et la présentation prochaine au Parlement d'un projet de loi relatif au développement et à l'aménagement de la montagne conduisent à prévoir des changements dans les orientations ou en tout cas dans les instruments de la politique menée dans les zones de montagne.

Pour ces deux secteurs, votre commission observe avec satisfaction que la coordination de l'action gouvernementale est assurée par un secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture chargé de l'aménagement rural et de la forêt.

I. LA POSITION FRANCAISE DANS LA PERSPECTIVE
DES NEGOCIATIONS COMMUNAUTAIRES
SUR LA POLITIQUE AGRICOLE MENE
DANS LES ZONES DE MONTAGNE

Dans la perspective de la renégociation de la directive communautaire 75/268 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, le ministère de l'agriculture vient d'achever la préparation d'un mémorandum précisant la position de la France.

L'accent est tout d'abord mis sur la nécessité d'une adaptation des actions du FEOGA au degré réel de handicap subi dans les zones défavorisées. Pour cela, un nouveau zonage sera proposé ainsi qu'un ajustement des aides communautaires. Par ailleurs, la mise en oeuvre d'une solidarité effective vis-à-vis des zones les plus handicapées, c'est-à-dire celles de montagne, doit se traduire par des actions plus soutenues du FEOGA et par un soutien mieux adapté aux exploitations familiales caractéristiques des zones défavorisées dans la communauté.

Le deuxième point essentiel est le maintien d'une activité agricole viable et productive qui constitue la condition sine qua non de la présence d'une population rurale suffisante. Cet objectif ne pourra être atteint sans un soutien plus intense aux actions collectives d'investissement visant à améliorer la production fourragère et sans la création d'un mécanisme de soutien aux organisations collectives de service, support d'actions de développement technique et économique qui ne peuvent remplir correctement leurs missions en raison de surcoûts inhérents à leur activité montagnarde.

II. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE NATIONALE EN FAVEUR DES ZONES DE MONTAGNE

Les dispositions du projet de loi sur le développement et l'aménagement des zones de montagne seront inspirées par le même souci de renforcer la différenciation des mesures financières et des dispositifs juridiques mis en oeuvre en faveur de l'agriculture montagnarde. On observera d'ailleurs que, dès cette année, les possibilités de modulation des indemnités compensatoires des handicaps naturels ont été élargies (indemnités spéciales de haute montagne, de montagne, de piémont). Désormais, leur montant peut varier entre le plancher et le plafond fixé par les communautés ; il est donc possible d'ajuster les attributions en fonction du degré de handicap réellement subi par l'exploitant et de supprimer ainsi les effets de frontière entre les différentes zones.

De même, le montant des différentes aides et subventions peut être modulé en fonction du type de zone.

Les orientations de la politique de la montagne qui inspireront le projet de loi en cours de préparation ont été fixées par le Conseil des ministres du 22 décembre 1982 et précisées lors du comité interministériel d'aménagement du territoire du 27 juillet dernier. Ces orientations sont les suivantes :

- Une meilleure reconnaissance des spécificités des différents massifs et le renforcement du rôle des élus montagnards dans la planification économique et l'aménagement de leur territoire. Les collectivités

locales s'organiseront librement pour élaborer les plans de développement économique et social de massif et les prescriptions particulières d'urbanisme.

- Une deuxième orientation sera un renforcement des moyens juridiques dont disposent les collectivités locales et les populations permanentes pour mettre en valeur les potentialités de chaque zone et encourager dans le cadre nouveau de la décentralisation, le développement des initiatives locales. Des aménagements seront apportés à la réglementation des biens vacants et sans maître, et des biens sectionnaux. Le régime des conventions d'aménagement touristique sera revu. Les formules collectives de mise en valeur seront améliorées (associations foncières pastorales, coopératives).

- La troisième orientation sera de définir les conditions particulières d'aménagement de l'espace, en particulier dans les espaces les plus sensibles. A cet effet, des règles particulières de protection des terres agricoles et des espaces naturels seront prévues et la procédure des unités touristiques nouvelles sera déconcentrée au niveau du commissaire de la République de région.

- En matière agricole, le projet de loi proposera des dispositions visant à favoriser la mise en oeuvre d'opérations d'aménagement foncier à caractère global portant sur les terres cultivables, les pâturages et les forêts, et associant l'ensemble des partenaires concernés : exploitants, propriétaires non exploitants, communes. Il s'agira en outre de favoriser le développement des formules communautaires ou coopératives d'exploitation en aménageant la législation relative aux associations foncières pastorales et aux groupements pastoraux.

III. LES CREDITS ALLOUES AU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE EN ZONE DE MONTAGNE

Deux dispositions financières concourent à l'aide à l'agriculture de montagne : les indemnités compensatoires des handicaps naturels (I.S.M.), les aides à la mécanisation.

L'évolution des crédits correspondant à ces mesures s'établit comme suit (en millions de francs) :

– *I.S.M.*

1983	667
1984	705,3
soit, en %	+ 5,7

– *aide à la mécanisation*

1983	16
1984	17
soit, en %	+ 6,2

La progression de 5,7 % des crédits affectés au financement de l'I.S.M. permettra uniquement de couvrir l'accroissement du nombre des animaux primables, il n'y aura donc vraisemblablement pas de revalorisation du montant de cette indemnité.

Votre commission déplore qu'à quelques mois de la discussion par le Parlement d'un projet de loi sur le développement, l'aménagement et la protection de la montagne, le projet de budget pour 1984 ne confirme pas le caractère prioritaire de cette politique.

**TROISIEME PARTIE :
LA POLITIQUE EN FAVEUR
DE LA FORET ET DE LA FILIERE BOIS**

Si l'on en juge par le nombre de rapports qu'elles ont suscités, la forêt et la filière bois mobilisent incontestablement l'attention des pouvoirs publics. Après les rapports de MM. Bétolaud et Méo, de M. de Jouvenel, de M. Proriol, le rapport préparé par notre collègue Député des Landes, M. Duroure, devrait inspirer un projet de loi qui sera prochainement soumis au parlement.

I. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

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,

- 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.

II. LE BUDGET FORESTIER POUR 1984

1) Les crédits du budget du ministère 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) 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.

Les crédits du titre IV (chapitre 44-92) évoluent comme suit (en millions de francs) :

	1983	1984	%
Production forestière	1,1	11,1	non significatif
Contribution de l'Etat aux frais de gestion des forêts des collectivités assurés par l'O.N.F.	555,3	696,0	+ 2,5
Production de la forêt méditerranéenne .	52,6	53,6	+ 1,9
Sauvegarde de l'espace forestier	6,6	7,5	+ 13,6
TOTAL	615,7	768,3	+ 24,8

VALORISATION DE LA PRODUCTION AGRICOLE ET FORESTIÈRE

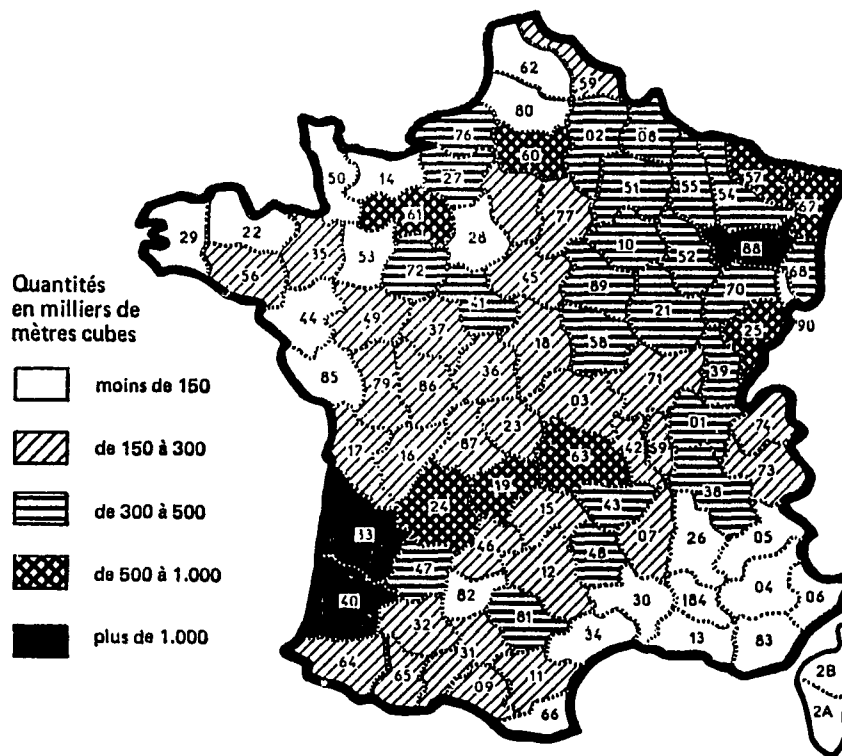
LA PRODUCTION FORESTIÈRE

Quantités de bois enlevées en 1979, 1980 et 1981
par catégorie d'essence et de destination

(en milliers de mètres cubes)

	1979	1980	1981
Bois d'œuvre :			
Feuillus	8.330	8.389	7.823
Conifères	10.257	10.540	10.125
Total	18.587	18.929	17.948
Bois d'industrie :			
Bois de trituration feuillus	5.817	6.132	5.332
Bois de trituration conifères	2.788	3.057	3.177
Autres bois d'industrie	917	859	995
Total	9.522	10.048	9.504
Bois de feu (non compris autoconsommation, y compris bois rond pour carbonisation)	1.177	1.364	1.376
Total des quantités enlevées.	29.286	30.341	28.828

Quantités de bois enlevées en 1981



TOTAL FRANCE ENTIÈRE : 28 828 milliers de mètres cubes.

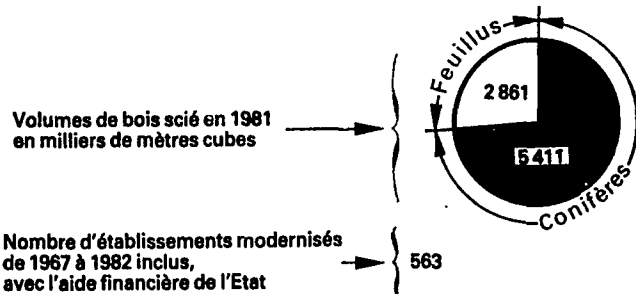
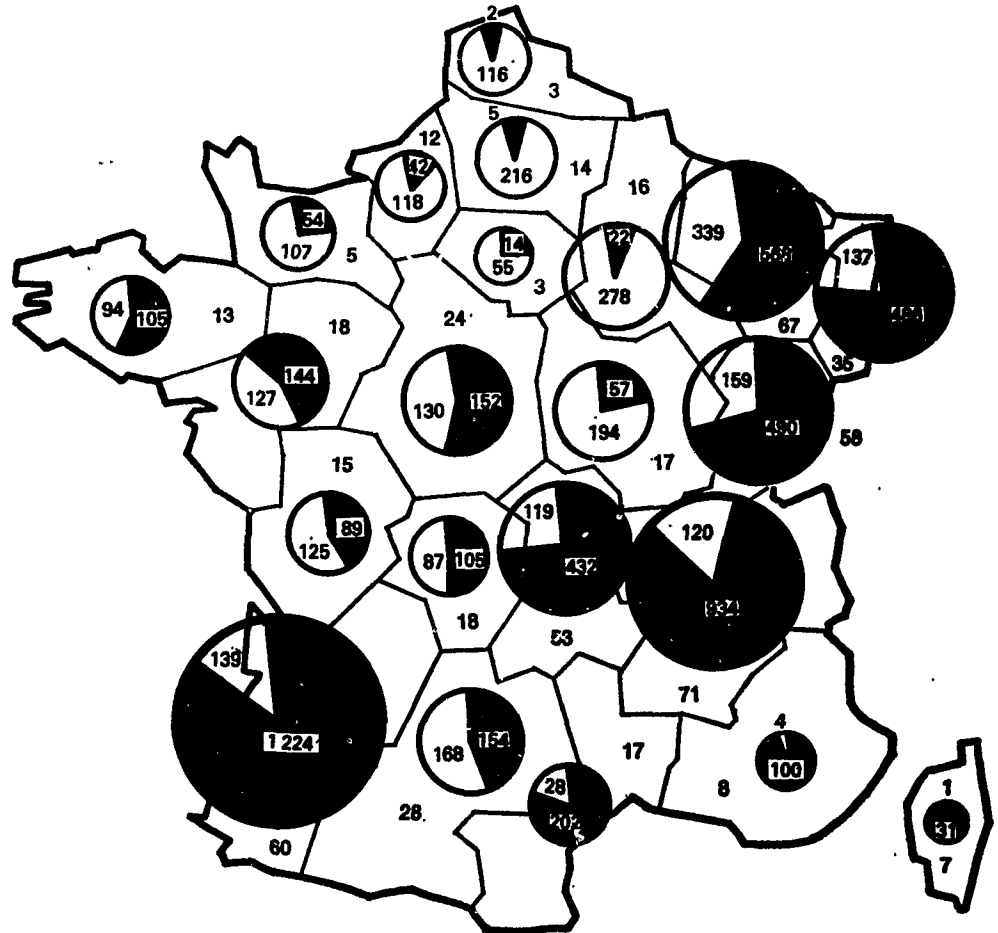
VALORISATION DE LA PRODUCTION AGRICOLE ET FORESTIÈRE

LA TRANSFORMATION DES PRODUITS FORESTIERS

**Solde de la balance commerciale
des produits d'exploitation forestière,
des industries du bois et des pâtes et papiers**

(En millions de francs courants)

Produits de :	1979	1980	1981	1982
Exploitation forestière, carbonisation et scierie (bois)	— 2.678	— 3.708	— 2.879	— 2.866
Industries du bois sauf pâtes et papiers	— 2.455	— 2.753	— 3.309	— 4.698
Industries des pâtes et papiers ..	— 3.334	— 4.347	— 5.379	— 5.721
Autres produits d'exploitation forestière et dérivés	— 323	— 457	— 449	— 432
Total	— 8.790	— 11.265	— 12.016	— 13.717



Source: Ministère de l'Agriculture (Service des Forêts).

Dépenses en capital - subventions d'investissement (en millions de francs)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1983	1984	%	1983	1984	%
Production forestière	33	54	+ 63	10	27	+ 170
Exploitation et transformation des produits forestiers (scieries)	12,5	14,25	+ 14	8,5	11	+ 29
Fonds de développement des industries du bois	8	11	+ 37,5	8	9,5	+ 18,7
Aménagement des espaces verts forestiers	4	4	-	8,5	6,5	- 23,5
Sauvegarde de l'espace forestier : acquisitions	3	2,7	- 10	8	2	- 75
Sauvegarde de l'espace forestier : travaux	64,5	70	+ 8,5	30,9	52	+ 68
.....						
TOTAL	117	145	+ 24	68,9	100	+ 45

La progression importante des dépenses d'investissement exprime la priorité donnée à la valorisation du patrimoine forestier.

La répartition de ces dotations, par grandes catégories d'actions, est fournie par le tableau ci-après :

**Répartition par action des dépenses en capital entre les principales,
actions (en milliers de francs)**

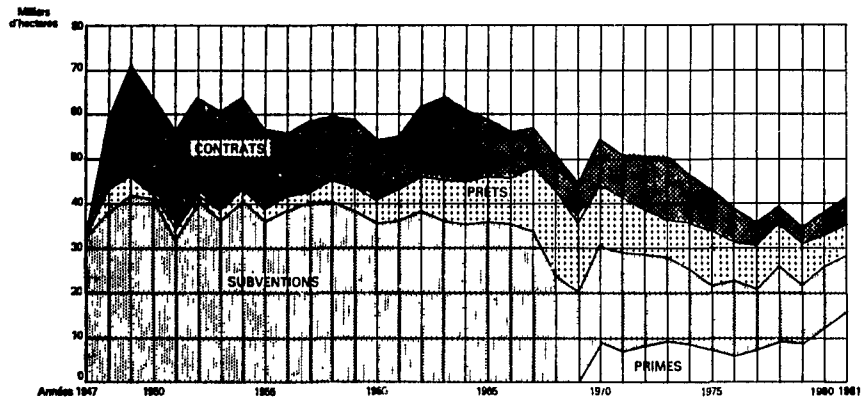
Chap	Art.	Principales actions financées	Autorisations de programme.	
			L.F.I. 1983	L.F.I. 1984
51-92	51	Inventaire forestier National	5.500	5.500
	52	Forêts Départementales Domaines des D.O.M.	1.500	1.350
	80	Acquisitions de forêts domaniales	36.000	26.070
	90	Forêt méditerranéenne (dont information)	5.000	3.000
		Restauration des Terrains en montagne	27.800	22.000
		Dunes	2.500	2.250
		Actions d'initiative Nationale (F.M., ...)	4.000	4.000
		Total de l'article 90	(39.300)	(31.250)
		Total du chapitre 51-92	(82.300)	(64.170)
	57-01	20 p	Centre de Documentation forestière de Nancy	0
61-21	92	Recherche : actions incitatives sur la forêt et le bois	0	2.500
61-57	10	Fonds de développement des industries du bois	8.000	11.000
61-92	50	Conversion	33.000	54.000
	61	Prime d'orientation agricole (forestière)	12.500	14.250
	70	Equipements d'accueil en forêt domaniale	4.000	4.000
	80	Acquisitions de forêts par les collectivités	3.000	2.700
	90	Forêt méditerranéenne	45.000	40.500
		Restauration des Terrains en montagne	15.000	25.850
		Dunes	1.500	1.000
		Améliorations pastorales en haute montagne	3.000	2.700
	Total de l'article 90	(64.500)	(70.050)	
	Total du chapitre 51-92	(117.000)	(145.000)	
TOTAL		Titres V et VI	207.300	224.170

(1) Loi de finances initiale

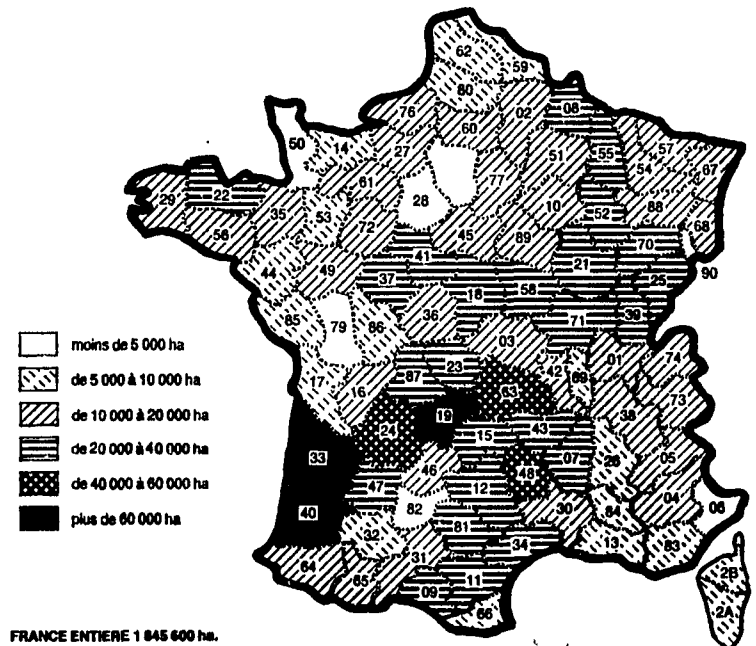
VALORISATION DE LA PRODUCTION AGRICOLE ET FORESTIÈRE

LES ACTIONS DE CONVERSION ET REBOISEMENT AIDÉES PAR LE FONDS FORESTIER NATIONAL

Superficies mises en conversion ou reboisement selon la nature des aides



Superficies mises en conversion ou reboisement du début de 1947 à la fin de 1981 avec aide du fonds forestier national

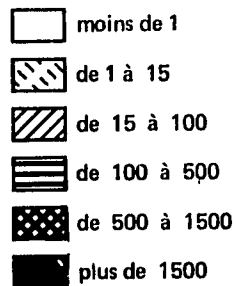


FRANCE ENTIÈRE 1 845 600 ha.
Soit 13,45 % de la superficie forestière française
Source : Ministère de l'agriculture (direction des forêts).

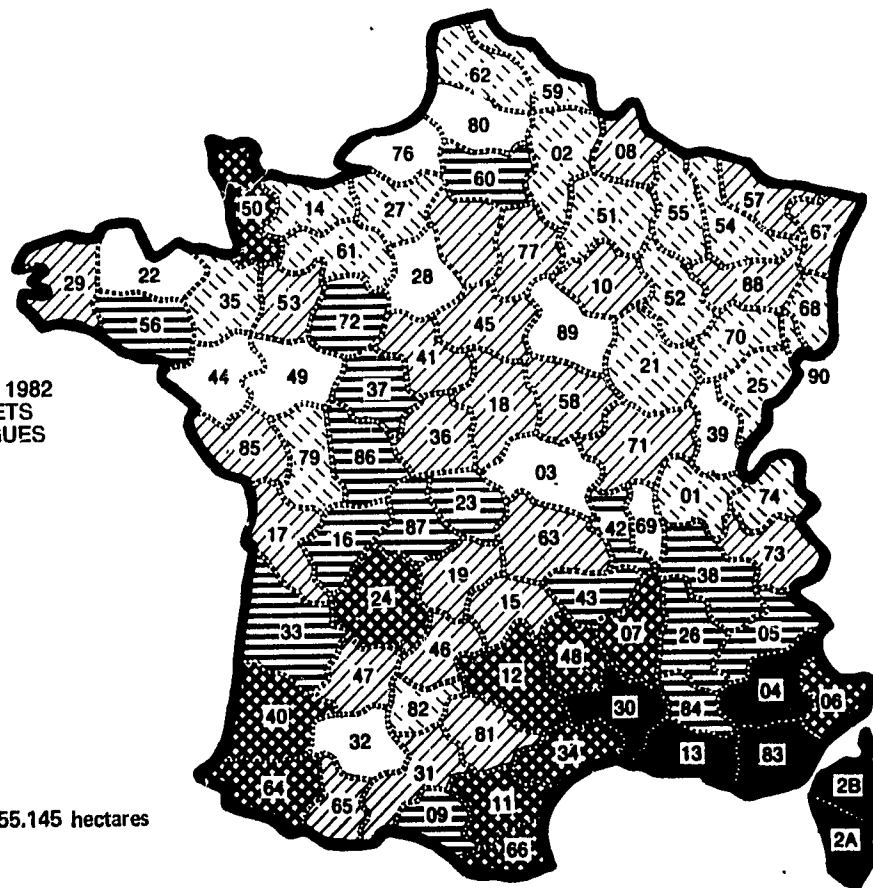
PROTECTION ET GESTION DU MILIEU NATUREL

LES INCENDIES DE FORÊT

**SUPERFICIE PARCOURUE EN 1982
PAR LES INCENDIES DE FORETS
LANDES, MAQUIS ET GARRIGUES
(en hectares)**



FRANCE ENTIERE : 55.145 hectares



2) Le fonds forestier national (F.F.N.)

Les investissements réalisés au profit des aménagements forestiers et des industries du bois sont en outre financés par un compte spécial du Trésor, le fonds forestier national, alimenté par des taxes parafiscales sur les productions forestières.

L'évolution du F.F.N. s'établit comme suit (en millions de francs) :

– *autorisations de programme*

1983	405
1984	397
soit, en %	- 2

– *crédits de paiement*

1983	525
1984	552
soit, en %	+ 5

Les autorisations de programme se répartissent comme suit, entre les principales formes d'utilisation :

Autorisations de programme Section I - Investissements	1983 Budget voté	1984 Mesures nouvelles
Chapitre 1er		
– Activités forestières d'intérêt général	38 600	51 000
Chapitre 2		
– Primes à l'investissement forestier	52 500	44 000
Chapitre 3		
– Subventions	81 500	73 000
Chapitre 4		
– Prêts	232 400	229 000
TOTAL	405 000	397 000

En matière forestière, comme dans le domaine plus large de l'aménagement et du développement rural, les collectivités locales apportent une contribution décisive aux équipements productifs, à la protection du patrimoine et à la valorisation des productions. Votre commission tient, à cet égard, à souligner l'effort déployé par les communes forestières pour la promotion de la filière bois.

CONCLUSION

L'expérience d'une première année d'exercice, par les collectivités locales, de leurs nouvelles prérogatives en matière d'équipement rural, a vérifié les craintes de voir la décentralisation aboutir à un certain désengagement de l'Etat vis-à-vis de l'aménagement du milieu rural. La dotation globale d'équipement, par ses modalités de calcul et par son volume, ne permet pas en effet de maintenir à son rythme antérieur l'effort d'équipement des communes rurales. La réintégration des crédits consacrés à l'adduction d'eau, à l'assainissement et à l'élimination des déchets, dans le budget du ministère de l'agriculture, semble du reste marquer le constat de la nécessité de maintenir ou de rétablir un financement national des politiques prioritaires, pour le développement des campagnes et l'amélioration des conditions de vie des populations rurales.

En 1984, le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural ne permettra guère de compenser les insuffisances des financements classiques et des crédits décentralisés.

L'évolution des dotations en faveur de l'agriculture de montagne n'exprime pas la priorité donnée au développement de ces régions, priorité qui devrait être confirmée dans une loi. Seules la forêt et la « filière bois » semblent épargnées des rigueurs budgétaires.

Constatant les conséquences défavorables pour l'aménagement de l'espace rural de la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités décentralisées, déplorant l'insuffisance des dotations budgétaires consacrées aux services publics ruraux et la diminution des crédits du F.I.D.A.R., votre commission des affaires économiques et du plan est conduite à donner un *avis défavorable* à l'adoption du budget d'aménagement du ministère de l'agriculture.