

N° 60

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981

## AVIS

PRESENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

TOME II

### AMÉNAGEMENT RURAL

Par M. Jules ROUJON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, *président* ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, *secrétaires* ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Remi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegenest, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Splingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7<sup>e</sup> légis.) : 450 et annexes, 470 (annexes 1 et 2), 475 (tome I et II) et In-5°, 57.  
Sénat : 57 et 58, annexe 1 (1981-1982).

Loi de Finances - Aménagement rural - Agriculture.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>PREMIERE PARTIE : LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DE L'ESPACE RURAL EN 1981, CONTINUTE ET EVOLUTIONS .....</b>	5
<b>I.- UNE NOUVELLE REPARTITION DES ATTRIBUTIONS .....</b>	6
<b>II.- DE NOUVEAUX DOMAINES D'INTERVENTION .....</b>	8
<b>III.- DE NOUVELLES PROCEDURES D'INTERVENTION .....</b>	11
<b>IV.- LES PRIORITES REGIONALES DU PLAN DE DEUX ANS : VERS UN MODELE DE DEVELOPPEMENT ENDOGENE DU MILIEU RURAL .....</b>	12
 <b>DEUXIEME PARTIE : LES CREDITS CONSACRES A L'AMENAGEMENT DES REGIONS RURALES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1982 .....</b>	 14
<b>I.- LE FOND INTERMINISTERIEL DE DEVELOPPEMENT ET D'AMENAGEMENT RURAL (F.I.D.A.R.) .....</b>	15
1. Les dotations du F.I.D.A.R. en 1982 .....	15
2. L'affectation des crédits du F.I.D.A.R. ....	15
3. Les modalités de gestion du F.I.D.A.R. ....	17
 <b>II.- LES CREDITS DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE CONSACRES A L'EQUIPEMENT DU MILIEU RURAL .....</b>	 19
<b>A. Les mesures en faveur de l'agriculture de montagne et des zones défavorisées .....</b>	19
1. Les indemnités spéciales en faveur des zones agricoles défavorisées .....	19
2. Les aides à la mécanisation agricole en zone de montagne .....	19
3. Les autres interventions au profit de l'agriculture de montagne et des zones défavorisées .....	21

<b>B. Les crédits attribués à des actions spécifiques d'aménagement rural</b> . . . .	21
<b>C. Les actions en faveur de l'habitat rural</b> . . . . .	22
<b>D. La contribution du Ministère de l'Agriculture au développement touristique en milieu rural</b> . . . . .	22
<b>E. Les services publics ruraux</b> . . . . .	22
1. L'eau et l'assainissement . . . . .	23
2. La collecte et le traitement des ordures ménagères . . . . .	23
3. La voirie rurale . . . . .	24
4. L'électrification des campagnes . . . . .	24
5. Le téléphone en milieu rural . . . . .	25
6. Les services postaux en zones rurales . . . . .	25
<b>CONCLUSION</b> . . . . .	26
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> . . . . .	27

MESDAMES, MESSIEURS,

En formulant un avis sur les crédits bénéficiant à l'aménagement et au développement des régions rurales, votre Commission des Affaires économiques et du Plan s'attache à accomplir une double démarche.

En premier lieu, il lui paraît fructueux de mettre à profit la discussion du projet de loi de finances pour examiner les nouvelles orientations ou les initiatives prises par le Gouvernement en faveur du développement des campagnes. Cette année, il semble en particulier opportun de rechercher dans quelle mesure les nouvelles autorités gouvernementales maintiennent la priorité donnée par leurs prédécesseurs à la revisalisation des campagnes.

Dans un second temps de sa démarche, votre Commission procède à un examen des crédits inscrits dans le projet de loi de finances au profit de l'aménagement rural : crédits à caractère interministériel gérés par le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, s'agissant du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural, crédits d'équipement rural figurant dans le budget du Ministère de l'Agriculture.

## **PREMIERE PARTIE**

### **LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DE L'ESPACE RURAL EN 1981, CONTINUITE ET EVOLUTIONS**

Plusieurs initiatives du Gouvernement introduisent des éléments d'évolution dans la définition et les conditions de mise en oeuvre de l'aménagement des régions rurales. En premier lieu, il est clair que la réforme des collectivités locales va retentir sur la répartition des attributions entre l'Etat et les collectivités décentralisées et sur les conditions de leur exercice dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement régional.

Cette nouvelle définition des compétences respectives de l'Etat, des régions, des départements et des communes imprègne déjà la conception de l'aménagement du territoire telle qu'elle ressort du plan intérimaire de deux ans.

## I.- UNE NOUVELLE REPARTITION DES ATTRIBUTIONS

Conformément à la logique qui l'inspire, la réforme des collectivités locales va conduire à transférer aux échelons décentralisés certaines compétences et certains moyens d'intervention constitutifs de l'aménagement du territoire.

S'agissant des procédures d'aménagement rural, plusieurs remarques doivent être formulées.

La réforme en cours accroît les « droits et libertés » des communes. Or, s'il est vraisemblable que les agglomérations urbaines disposent des moyens en personnel pour assurer de nouvelles missions en matière d'aménagement et d'urbanisme, tel n'est pas le cas dans la plupart des petites communes rurales.

La crainte des maires ruraux de voir la tutelle administrative et technique assurée par les services de l'Etat remplacée par celle des autorités départementales ou régionales n'est donc pas illusoire.

En second lieu, il est admis que ni la commune, ni le département, ni la région, dans la plupart des cas, ne constituent des échelons appropriés pour la conception et la gestion de programmes d'aménagement. Deux niveaux opérationnels semblent, en effet, adaptés à la préparation et à la mise en oeuvre des actions d'aménagement et de développement :

– La grande région naturelle qui doit son unité à ses caractéristiques géographiques et économiques (massif de montagne, bassin fluvial, zone littorale...); la grande région paraît constituer le niveau approprié pour la définition de programmes globaux d'aménagement du type des schémas de massif ou de plan du Grand Sud-Ouest; elle est en outre l'échelon adéquat pour la régionalisation des politiques de filière : politique forestière et industries du bois, productions agricoles et industries agro-alimentaires...

– La petite région coïncidant avec les limites d'un bassin d'emploi, d'un pays, semble la dimension adéquate pour la mise en oeuvre de programmes opérationnels d'aménagement comportant une action de maîtrise foncière, les différentes interventions en faveur du développement économique et les opérations d'amélioration des équipements collectifs et des services publics d'intérêt local.

On constate donc que la décentralisation va renforcer les prérogatives de collectivités territoriales dont les limites ne correspondent pas toujours aux impératifs de l'aménagement du territoire.

Il n'est certes pas question de mettre en cause le rôle des communes et des départements, qui constituent les niveaux de base de la démocratie locale. Les régions, d'abord échelons de déconcentration des compétences de l'Etat, puis établissements publics dotés d'une assemblée composée d'élus et d'un comité économique et social, ont acquis leur spécificité, singulièrement en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace. Le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions érige même ces dernières en collectivités locales de plein exercice dotées d'une assemblée élue au suffrage universel direct.

La faiblesse des moyens de beaucoup de communes rurales et la nécessité de concevoir des programmes d'aménagement à un niveau approprié, celui de la petite région, du pays, imposeront donc une relance de la coopération intercommunale. Il s'agira, en effet, d'organiser les solidarités autour de projets d'intérêt commun afin que les nouvelles prérogatives transférées aux communes puissent effectivement être exercées par elles. De même, une coopération entre les départements et les régions semble s'imposer pour mettre au point des programmes d'aménagement au niveau des grandes régions naturelles ou économiques.

D'une manière générale, l'accroissement des attributions des collectivités locales paraît indissociable, en milieu rural, d'une coopération entre elles entreprise aux échelons géographiques opérationnels.

## II.- DE NOUVEAUX DOMAINES D'INTERVENTION

La décentralisation va retentir directement sur l'une des composantes essentielles de l'aménagement : l'action en faveur du développement économique et de l'emploi. L'incitation à la mise en place de « *comités locaux de l'emploi* » chargés d'établir « les contrats de solidarité » au niveau des bassins d'emploi constitue une première manifestation de la décentralisation en matière d'action économique.

*Le plan de deux ans* conforte cette tendance en indiquant que « l'aménagement du territoire devra s'appuyer... sur la libération des initiatives locales en matière de développement économique. » D'une manière générale, « la plus large initiative doit être laissée aux collectivités territoriales en matière d'action économique, sauf en ce qui concerne les interventions directes en faveur des entreprises susceptibles d'affecter l'efficacité des incitations d'aménagement du territoire. »

Cette conception exposée dans le plan intérimaire correspond aux principes fixés par le projet de loi sur les droits et libertés des collectivités locales. Les articles 4 et 34 du texte adopté par l'Assemblée nationale précisent en effet, que le conseil municipal et le conseil général peuvent prendre toutes mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population. Deux limites sont toutefois fixées à ces interventions : elles ne peuvent consister dans la prise de participation dans le capital d'une société commerciale ou de toute entreprise à but lucratif ; elles ne doivent pas contrevenir aux règles d'aménagement du territoire déterminées dans le plan.

Le plan de deux ans précise, du reste, la nature de ces initiatives économiques. Elles pourront prendre la forme d'aides aux entreprises en difficulté, de vente ou de location de terrains ou de bâtiments à des entreprises sur la base de leur valeur vénale réelle, d'exemption, dans les conditions plus larges qu'actuellement, de taxes professionnelles, de subventions ou de bonifications d'intérêt de prêts pour des projets ayant bénéficié de primes au titre de la politique d'aménagement du territoire ou de politiques de filières.

La région pourra, selon les mêmes limites que les communes et les départements :

- attribuer des aides financières aux investissements des entreprises, dans les conditions fixées dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, ces primes pouvant être abondées par les départements ;

– participer au capital de sociétés de financement régionales ou interrégionales et contribuer à la création d'instituts régionaux de participation ;

– constituer des fonds de garantie auprès des établissements financiers à compétence régionale afin de couvrir les risques supportés par les entreprises.

Trois types d'aides au développement régional seront substituées aux différents régimes de primes actuels :

– La prime régionale à la création d'emploi pourra être attribuée par la région aux petites et moyennes entreprises créant des emplois dans les agglomérations de moins de 50 000 habitants ; cette prime se substituera à l'aide spéciale rurale qui sera supprimée.

– La prime régionale d'aménagement du territoire remplacera la prime de développement régional et les primes de localisation d'activités tertiaires ou de recherche ; elle sera attribuée par la région sur la base d'une carte des zones primables et de critères fixés dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

– Une prime nationale d'aménagement du territoire restera gérée par l'Etat, son attribution étant réservée à des zones touchées par des restructurations industrielles, à des investissements lourds et à des projets situés dans des zones non primables connaissant des difficultés importantes temporaires.

On assiste donc à un transfert important des prérogatives de l'Etat en matière d'aides aux créations d'emplois au profit de la région, la compatibilité entre les objectifs de la politique nationale d'aménagement du territoire et les priorités régionales étant assurée par une concertation débouchant sur un contrat de plan entre l'Etat et la région.

Cette extension des responsabilités économiques des communes et des départements soulève plusieurs remarques.

Tout d'abord, ces nouvelles prérogatives sur la vie économique locale risquent de demeurer fort théoriques pour les communes petites et moyennes des zones rurales. Celles-ci ne pourront les assumer qu'en s'associant au département ou à la région, ou bien en coopérant entre elles. On est donc conduit au même constat que précédemment : pour contribuer effectivement au développement local, les communes rurales seront conduites à conjuguer leurs efforts par une coopération intercommunale menée au niveau des bassins d'emplois. On pourrait ainsi suggérer la préparation par les comités locaux de l'emploi, de schémas de développement économique fixant les priorités du développement économique et négociés avec la région pour ce qui concerne les conditions d'attribution des primes aux créations d'emplois ou de mise en jeu des fonds de garantie.

Sans cette coopération intercommunale et cette négociation avec la région, on pourrait craindre, en effet, que l'accroissement des capacités d'intervention économique des collectivités locales ne s'effectue surtout au profit de communes importantes disposant des moyens techniques et d'un budget suffisants pour mener une politique économique locale.

Enfin, on ne peut minimiser le risque de voir une commune contrainte par la pression sociale locale à intervenir au profit d'une entreprise en difficulté dès lors que celle-ci, quelle qu'en soit la viabilité à terme, occupe une place déterminante pour l'emploi local. Ce risque est particulièrement réel dans des communes rurales où les emplois industriels sont fréquemment procurés par une ou deux entreprises.

### III.- DE NOUVELLES PROCEDURES D'INTERVENTION

On vient de l'observer en décrivant les nouveaux dispositifs d'aide aux créations d'emploi, la formule contractuelle semble appelée à devenir la procédure fondamentale pour la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire.

Il y aura donc, dans le cadre de la préparation du Plan, une confrontation entre les objectifs des régions et les priorités nationales de l'aménagement du territoire. Le contrat de plan fixant les conditions d'attribution des aides allouées au titre du développement régional (zones primables, taux des aides, répartition des financements...), la région décidera librement du choix des projets susceptibles de bénéficier des aides publiques.

Le plan intérimaire de deux ans prévoit expressément une expérimentation de ces nouvelles procédures contractuelles dans le domaine du développement rural. Les initiatives locales conduites en ce domaine seront orientées par une *directive du Premier Ministre aux préfets des régions et aux préfets de départements*. Il semble que cette instruction du Premier Ministre remplace la *directive nationale d'aménagement rural* dont la loi d'orientation agricole avait prévu la publication par décret en Conseil d'Etat. Ce texte n'aura toutefois pas la portée de la directive nationale pour ce qui concerne les conditions d'application du règlement national d'urbanisme dans les communes rurales qui ne sont pas dotées d'un plan d'occupation des sols ou d'une zone d'environnement protégé. Un *décret en Conseil d'Etat* devrait remédier à cette lacune afin de permettre l'adaptation des différentes procédures d'aménagement foncier et de zonage dans les régions rurales.

S'agissant de l'objectif réaffirmé par la loi d'orientation agricole de protéger les terres cultivables contre les prélèvements effectués pour d'autres usages, *les cartes départementales des terres agricoles* prévues à l'article 73 de la loi sont en cours d'élaboration. Leur efficacité devrait même être renforcée par l'établissement de *chartes locales* portant sur l'affectation des terres, chartes qui pourraient être rendues opposables aux tiers par un décret en Conseil d'Etat.

Cette volonté des pouvoirs publics de conforter les instruments de planification de l'usage de l'espace rural et d'adaptation de la réglementation en vigueur aux nouvelles prérogatives des collectivités locales s'exprimera, enfin, par une *réforme des plans d'aménagement rural* (P.A.R.) institués par le décret du 8 juin 1970.

#### **IV.- LES PRIORITES REGIONALES DU PLAN DE DEUX ANS : VERS UN MODELE DE DEVELOPPEMENT ENDOGENE DU MILIEU RURAL**

Le plan intérimaire de deux ans tire les conséquences de la crise économique pour ce qui concerne les priorités de l'aménagement du territoire. En effet, aux régions rurales en voie de dévitalisation du fait du déclin de l'agriculture et des difficultés rencontrées dans la diversification des activités, s'ajoutent à présent les régions industrielles affectées par la crise du textile, de la sidérurgie, de l'horlogerie... Ce constat conduit à reconnaître une grande partie du territoire prioritaire au regard d'une politique d'aménagement dont les objectifs se confondent ainsi avec la lutte pour l'emploi.

Or, il est incontestable que la superposition des régions prioritaires aboutit à une dispersion de l'effort d'aménagement, dispersion qui s'effectue au détriment des zones les moins peuplées, les plus dévitalisées : les campagnes profondes.

Même s'il maintient la nécessité d'une action de solidarité au profit de ces régions, le plan de deux ans préconise une politique d'aménagement et de développement fondée sur la valorisation des ressources locales, « une politique autocentrée » menée à l'initiative des collectivités locales. On ne saurait nier la nécessité d'une plus grande mise en valeur des potentialités locales permettant un développement plus endogène. Mais comment ne pas voir que ce développement autocentré est impossible sans une intervention volontaire de la collectivité nationale dans des régions qui n'ont même plus une population suffisante pour engager cet effort de valorisations des ressources locales ! La référence à un modèle endogène de développement ne doit pas en tout état de cause, constituer la justification par l'Etat d'un relâchement de son action de transfert et de péréquation au profit des régions les plus défavorisées.

##### *Les régions prioritaires*

Le plan de deux ans maintient donc, apparemment, la volonté de consacrer une politique spécifique aux « zones rurales dominées par une agriculture pauvre, sans autres ressources notables. »

Parmi celles-ci, les trois régions constituant le *Grand Sud-Ouest* reçoivent une priorité qui se traduit par la poursuite du plan de développement et d'aménagement mis au point et engagé depuis trois ans. Ainsi, en 1982, les programmes d'aménagement mobilisés pour le Grand Sud-Ouest seront dotés de 3,2 milliards de francs, dont 300 millions de francs attribués aux régions qui décideront de leur utilisation.

*Le Massif Central* demeure, lui aussi, une région prioritaire au titre de la politique d'aménagement du territoire, les efforts portant principalement sur l'adaptation et la rénovation de l'économie agricole.

D'une manière générale, *la montagne* fera l'objet d'un effort soutenu dans le cadre de la politique d'aménagement de l'espace rural. L'agriculture de montagne continuera à bénéficier de dispositifs spécifiques en faveur de l'installation des jeunes (dotations d'installation à taux majorés) et de la compensation des handicaps géographiques (indemnités spéciales montagne et de piémont). Le régime des prêts à l'artisanat et au commerce de détail sera révisé en vue, notamment, de permettre aux pluriactifs d'accéder aux prêts destinés aux jeunes artisans. Une action de rénovation du patrimoine immobilier sera engagée dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat. Les réalisations en faveur du développement touristique seront orientées par le souci de promouvoir une diffusion des activités qu'elles suscitent sur l'ensemble du milieu rural : à cet effet, des « contrats de station de montagne » permettront d'associer la station et les communes de la vallée.

*Un schéma d'aménagement de la haute montagne* devrait être mis au point en vue de concilier les activités touristiques avec la nécessité de protéger les espaces naturels.

## **DEUXIEME PARTIE**

### **LES CREDITS CONSACRES A L'AMENAGEMENT DES REGIONS RURALES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1982**

Les opérations d'aménagement de l'espace rural bénéficient de concours financiers de l'Etat : ceux alloués par le Fonds interministériel de Développement et d'Aménagement Rural (F.I.D.A.R.), les crédits spécifiques du Ministère de l'Agriculture affectés aux équipements ruraux, les dotations des différents ministères techniques qui contribuent au financement des services publics et des équipements collectifs en milieu rural.

Votre commission se limitera dans le présent rapport à présenter l'évolution des crédits du F.I.D.A.R. et à examiner les dotations inscrites au budget du ministère de l'agriculture.

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

La création du F.I.D.A.R. par le décret du 3 juillet 1979 avait été bien accueillie par votre Commission qui avait préconisé, avant même sa mise en place, le regroupement dans un fonds unique des différents crédits d'intervention inscrits au Fonds d'Action Rurale (F.A.R.), au Fonds Interministériel pour l'Aménagement du Territoire (F.I.A.T.) et au Fonds de rénovation rurale.

Votre Commission avait toutefois déploré la modicité des dotations, compte tenu de l'étendue des zones d'action, et le caractère trop centralisé de la gestion de ce fonds.

Il convient donc d'examiner l'évolution des crédits du F.I.D.A.R. et les conditions de leur utilisation.

### **1. Les dotations du F.I.D.A.R. en 1982 :**

En 1982 les crédits du F.I.D.A.R. inscrits au chapitre 65-03 du budget du Ministère du Plan et de l'aménagement du territoire s'éleveront à 352 millions de francs au lieu de 321,07 millions de francs en 1981, soit une progression en francs courants de 9,6 %. Les crédits de paiement passeront de 271 millions de francs en 1981 à 199 millions de francs en 1982 enregistrant donc une *diminution de 36 %*.

Sans nier le caractère multiplicateur de ces crédits d'intervention, on doit une fois de plus constater que les dotations budgétaires sont sans rapport avec les ambitions de la politique d'aménagement rural telles qu'elles sont exprimées, en particulier dans le plan de deux ans.

### **2. L'affectation des crédits du F.I.D.A.R.**

En 1981, les crédits du F.I.D.A.R. ont été abondés à hauteur de 201 millions de francs par des contributions des différents ministères concernés par les programmes d'aménagement financés par le Fonds interministériel. Les actions attributaires des interventions du F.I.D.A.R. ont donc bénéficié au total de subventions de l'Etat d'un montant de 522 millions de francs. Ces crédits ont permis d'engager des investissements d'un montant de l'ordre de 2 milliards de francs.

ZONES	1979				1980				1981			
	Fonds de rénovation rurale	Ministères	dont FIAT	Total	FIDAR	Ministères	dont FIAT	Total	FIDAR	Ministères	dont FIAT	Total
<b>A. Zones de Montagne</b>												
● Alpes du Nord					13 875	12 524	1 000	26 399	14 270	9 580	1 010	23 850
● Alpes du Sud					18 078,5	16 509,5	2 000	34 588	21 079	15 678	2 000	36 697
● Jura	49 860	22 115	200	71 975	10 460	6 560	1 000	17 020	10 186	6 409	850	16 595
● Vosges					7 136	4 547	1 000	11 683	7 515	4 136	1 150	11 651
● Corse	10 000	10 000	2 000	20 000	13 738	13 455	1 000	27 193	14 740,7	9 303	1 000	24 043,7
● Pyrénées	25 136	16 069	500	41 205	25 498	21 453	2 000	46 951	27 942	15 147	2 000	43 089
● Massif Central	96 714	65 852	10 700	162 566	111 580	74 947,5	10 500	186 527,5	115 021,3	75 428,4	10 580	190 449,7
● Hauts de la Réunion		6 750	6 750	6 750	8 500	1 910		10 410	8 770	2 710		11 480
● Actions intéressant l'ensemble des massifs									600	2 000	2 000	2 600
<b>B. Rénovation rurale hors montagne</b>												
● Ouest	35 325	17 317		52 642	31 670	24 255	6 000	55 925	35 612	28 585	9 685	64 197
● Poitou Charentes	2 200	2 979	1 500	5 179	4 795	2 515	1 000	7 310	4 674	4 240,3	1 000	8 914,3
● Dordogne	2 700			2 700	2 201,4	1 688	1 000	3 889,4	2 333,5	875	875	3 208,5
<b>C. Grand Sud Ouest sauf montagne et Dordogne</b>					8 199	284		8 483	14 007,5	500		14 507,5
<b>D. Autres zones fragiles</b>									6 724,6	1 060	530	7 784,6
<b>E. Contrats de pays</b>												
● décisions	58 563,625			58 563,625	47 846,45			47 846,45	38 958,03			38 958,03
● engagements					44 877,297			44 877,297	37 821,087			37 821,087
<b>F. Services au public</b>					1 127			1 127	3 351,3			3 351,3
<b>G. Contrats de pays d'accueil</b>									965			965
<b>Reportis de l'année antérieure (contrats de pays)</b>					514			514	7 506			7 506

En moyenne, les programmes d'aménagement ont été financés à hauteur de 40 % par le F.I.D.A.R. et les ministères, à 10 % par les régions et les départements, 40 % restant à la charge des maîtres d'ouvrage locaux.

Le tableau ci-contre retrace la répartition des concours du F.I.D.A.R. entre les zones bénéficiaires et les différents types d'actions aidées.

Il ressort de son examen que 68 % des crédits ont été utilisés en zone de montagne, 12,5 % dans les autres zones de rénovation rurale, 5 % dans le cadre du plan du Grand Sud-Ouest et 12,5 % dans les secteurs faisant l'objet d'un contrat de pays.

En règle générale les interventions du F.I.D.A.R. sont plus particulièrement consacrées à favoriser la valorisation des ressources locales dans le cadre de politiques de filières. Ainsi, en 1981, les crédits de la première tranche du fonds ont été consacrés pour plus du tiers à des initiatives économiques dans le secteur agricole.

### **3. Les modalités de gestion du F.I.D.A.R.**

Jusqu'à présent, les dotations du F.I.D.A.R. étaient engagées sur des programmes retenus par le Comité interministériel de développement et d'aménagement rural présidé par le Ministre de l'Agriculture, par délégation du Premier Ministre. Le Comité interministériel est maintenant présidé par le Ministre d'Etat, chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire, la gestion de ce fonds étant assurée par la délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale (D.A.T.A.R.).

La participation des Pouvoirs publics locaux et des représentants des activités économiques est organisée selon des modalités variables d'une région à l'autre au sein de réunions ou de comités consultatifs constitués au niveau départemental, interdépartemental ou interrégional afin de coïncider avec les limites des zones concernées.

Ces structures de concertation comportent la participation des autorités administratives départementales et régionales concernées, du commissaire à l'aménagement dans le cas où la zone dispose d'un tel chargé de mission de la D.A.T.A.R., d'élus locaux et de délégués des institutions consulaires et des organisations professionnelles.

**A partir de 1982, la gestion du F.I.D.A.R. sera décentralisée.** L'Etat passera avec le conseil régional un contrat portant sur les priorités susceptibles d'orienter les interventions du F.I.D.A.R. et indiquant la contribution qui sera allouée par le fonds à la région. Cette décentralisation correspond à l'objectif,

évoqué dans la première partie du présent rapport, d'aboutir dans les prochaines années à la mise en oeuvre contractuelle des différentes politiques de zones, en particulier de la politique d'aménagement des régions rurales.

Votre commission considère à cet égard que les crédits du F.I.D.A.R. devraient être effectivement attribués prioritairement aux zones rurales les plus dévitalisées. Cet objectif devrait être pris en compte aussi bien dans l'utilisation qui sera faite de ces crédits au sein de chaque région que dans la répartition des dotations du Fonds entre les vingt-deux régions. Il importe en effet de veiller à ce que cette contractualisation des dotations du F.I.D.A.R. n'aboutisse à un saupoudrage de crédits modestes : 350 millions de francs entre 22 régions.

## **II.- LES CREDITS DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE CONSACRES A L'EQUIPEMENT DU MILIEU RURAL**

### **A. LES MESURES EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE DE MONTAGNE ET DES ZONES DEFAVORISEES**

#### **1. Les indemnités spéciales en faveur des zones agricoles défavorisées**

Les handicaps particuliers dus au climat et à l'altitude que supportent les éleveurs des régions défavorisées et des zones de montagne justifient le versement d'une indemnité compensatrice spécifique. Ces indemnités ont subi une nette augmentation de leurs taux en 1980 et 1981. Ils s'établissent actuellement comme suit :

- 525 F par unité de gros bétail (U.G.B.) en haute montagne,
- 350 F par U.G.B. en zone de montagne,
- 120 F par U.G.B. en zone de piedmont,
- 120 F par U.G.B. pour les éleveurs de mouton en zone défavorisée.

En 1982, les crédits prévus pour le financement de ces mesures s'élèveront à 560,7 millions de francs au lieu de 517,9 millions de francs en 1981, soit un accroissement de 8,2 %. Ces crédits devraient être abondés par un versement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole de 180 millions de francs.

#### **2. Les aides à la mécanisation agricole en zone de montagne :**

La dénivellation des champs et des prairies contraint les exploitants des zones de montagne à s'équiper en matériel spécialisé. L'Etat accorde des subventions aux agriculteurs de montagne pour les aider à prendre en charge ce coût supplémentaire.

En 1982, le montant des crédits affectés à l'aide à la mécanisation des exploitants montagnards demeure stationnaire : 16,5 millions de francs ; on observe donc une diminution de l'ordre de 14 % en francs constants. A cette stagnation des aides à la mécanisation, il faut ajouter la *suppression de la détaxation de l'essence destinée aux engins agricoles* ; or, la plupart des tracteurs spécialement équipés pour l'agriculture de montagne sont précisément des véhicules à essence.

## RECAPITULATION DES PRINCIPALES AIDES A L'AGRICULTURE DE MONTAGNE

ANNEE 1980

*\* en millions de francs*

● Actions spécifiques :	
– indemnité spéciale montagne	697,4
– restauration des terrains en montagne	
– aide à la mécanisation	
– bâtiments d'élevage	82,2
– aide à la création d'A.F.P.	
– aide au démarrage des Groupements pastoraux	
– amélioration pastorales	
● Actions à caractère économique dominant	
– dotation jeunes agriculteurs	65
– bonification d'intérêt	470
(Dont surbonification 61,2)	
– autres actions renforcées	
● prime d'orientation ovine-bovine	
● aide au démarrage GAEC-CUMA	30,2
● décohabitation	
– Soutien et orientation des marchés (FEOGA - FORMA)	1 274,7
● Avantage lié à l'exonération de la taxe de corresponsabilité	63,7
● F.I.D.A.R.	177,6
● Actions à caractère structurel dominant (I.V.D.)	162,9

### **3. Les autres interventions au profit de l'agriculture de montagne et des zones défavorisées :**

En complément des aides directes décrites au-dessus, l'Etat encourage la constitution d'associations foncières pastorales et de groupements pastoraux afin de favoriser la coopération entre les éleveurs pour la mise en valeur des territoires montagnards.

Des crédits sont en outre consentis pour la restauration des terrains en montagne et les travaux d'amélioration pastorale.

Ces aides étant accordées à la suite de demandes de leurs attributaires, il n'est pas possible d'en évaluer le montant pour 1982, cette évaluation des mesures en faveur de l'agriculture de montagne ne peut être faite qu'a posteriori. Le tableau ci-contre récapitule, pour 1980, les principales aides consenties aux exploitants des zones de montagne.

## **B. LES CREDITS ATTRIBUES A DES ACTIONS SPECIFIQUES D'AMENAGEMENT RURAL**

Ces crédits sont tout d'abord constitués par des *interventions pour l'aménagement rural* inscrites au chapitre 44-80. Leur montant passe de 2,56 millions de francs en 1981 à 3,26 millions de francs en 1982, soit une progression de 27,3 %.

- *Les plans d'aménagement rural* dont on a indiqué précédemment qu'ils feraient l'objet d'une réforme en 1982, bénéficieront l'année prochaine de crédits spécifiques destinés à financer les investissements qu'ils prévoient. Le montant de cette dotation sera de 3,5 millions de francs en crédits de paiement et de 15 millions de francs en autorisations de programme. La création de cette ligne budgétaire nouvelle correspond à une demande souvent formulée par les élus locaux et les partenaires professionnels des P.A.R. qui déploraient qu'au terme d'études débouchant sur un programme d'aménagement aucun financement spécifique ne soit prévu pour la mise en oeuvre des actions prioritaires.

- *Les études d'aménagement rural d'intérêt local et les opérations d'assistance architecturale et paysagère* seront dotées de 18 millions de francs d'autorisations de programme, au lieu de 10 millions de francs en 1981, et de 12 millions de francs en crédits de paiement, au lieu de 9 millions de francs l'année précédente, soit une progression de 33 %.

### C. LES ACTIONS EN FAVEUR DE L'HABITAT RURAL

Les crédits destinés aux *bâtiments d'habitation* diminuent très nettement en termes d'autorisations de programme, passant de 16 millions de francs en 1981 à 5 millions de francs en 1982 et restent pratiquement stationnaires en crédits de paiement : 21 millions de francs en 1982, au lieu de 20 millions de francs en 1981.

Cette évolution défavorable semble démentir le caractère prioritaire donné à la rénovation du patrimoine immobilier rural.

Les dotations consacrées à l'habitat autonome des jeunes agriculteurs voient également leur montant diminuer 28,8 millions de francs en 1981, 24 millions de francs (autorizations de programme) en 1982, les crédits de paiement progressent cependant de 13 % : 23 millions de francs en 1981, 27 millions de francs en 1982. Cette stagnation des crédits destinés à promouvoir l'habitat autonome des jeunes exploitants est due à une demande assez faible qui s'explique par les conditions excessivement rigoureuses de l'attribution des subventions.

### D. LA CONTRIBUTION DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE AU DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE EN MILIEU RURAL

Le Ministère de l'Agriculture participe à l'effort d'équipement touristique des régions rurales par la contribution au financement d'aménagements d'accueil (gîtes ruraux, auberges rurales, camping à la ferme) et de réalisations d'animation et de loisirs.

En ce domaine aussi, l'effort budgétaire paraît se relâcher, les autorisations de programme passant de 45 millions de francs en 1981 à 35 millions de francs en 1982 ; la progression de 38 % des crédits de paiement (47 millions de francs en 1981, 65 millions de francs en 1982) est due aux crédits ouverts les années précédentes : les services votés représentent 60 millions de francs sur 65 millions alloués en 1982.

### E. LES SERVICES PUBLICS RURAUX

Il n'est pas superflu de rappeler, en préambule de l'examen des crédits ouverts en faveur des services publics ruraux, que les collectivités locales qui perçoivent 19 % des recettes fiscales prélevées auprès des contribuables réalisent environ 60 % des équipements collectifs locaux. Le rapprochement de ces deux chiffres indique l'importance des concours alloués par l'Etat par des subventions sectorielles aux collectivités locales en vue de contribuer au financement des services publics et des investissements collectifs qui conditionnent les conditions de vie des populations et les possibilités de développement économique.

En 1981, le montant total des autorisations de programme consacrées à l'eau et l'assainissement, et à l'électrification rurale, s'élevait à 140 millions de francs ; il sera, en 1982, de 145 millions de francs soit une faible augmentation de 3,6 % ; les crédits de paiement diminuent de près d'un quart, passant de 206 millions de francs en 1981 à 165 millions de francs en 1982. La mobilisation des crédits du fonds national de développement des adductions d'eau et des excédents du fonds d'amortissement des charges d'électrification sera donc indispensable pour maintenir l'effort d'équipement des communes rurales en ces domaines.

### **1. L'eau et l'assainissement**

Les autorisations de programme ouvertes en 1982 demeurent au même montant qu'en 1981 : 70 millions de francs, cependant que les crédits de paiement déclinent de 103 à 85 millions de francs (- 21 %).

Ces dotations seront, comme par le passé, abondées par les crédits du fonds national de développement des adductions d'eau dont les autorisations de programme progresseront de 11,6 %, passant de 577 millions de francs en 1981 à 644 millions de francs en 1982, les crédits de paiement s'accroissant plus faiblement : + 9,2 % (554 millions de francs en 1981, 605 millions de francs en 1982).

On doit rappeler que si la quasi totalité des ménages ruraux bénéficient de l'eau courante (93 % à la fin de 1980), le nombre des communes dotées de l'assainissement demeure faible : environ 30 %. Si l'on considère, par ailleurs, que la qualité de l'eau potable n'est pas toujours satisfaisante, comme l'a montré une enquête récente du Museum d'Histoire Naturelle, il apparaît que les crédits consacrés à l'adduction d'eau et à l'assainissement sont loin d'être suffisants pour satisfaire aux besoins d'équipement des communes rurales.

### **2. La collecte et le traitement des ordures ménagères**

La loi du 15 juillet 1975 relative à la protection de la nature avait prévu la mise en place par les communes ou leurs groupements de services de ramassage et d'élimination des ordures ménagères dans le cadre de schémas départementaux avant le mois de juillet 1980. A cette date, les départements devaient donc cesser les interventions financières en ce domaine, la responsabilité du traitement des ordures ménagères et des déchets incombant aux communes et à leurs syndicats. Cette obligation n'a pas toujours pu être réalisée dans les régions d'habitat dispersé où les difficultés de mise en place de services de ramassage et d'installation de traitement expliquent que subsistent des décharges publiques contrôlées.

Les départements ont donc été invités par des circulaires ministérielles à maintenir leur contribution à l'organisation de ce service public.

L'effort financier de l'Etat comporte plusieurs voies, notamment celle de l'Agence nationale pour l'élimination et la récupération des déchets.

Le Ministère de l'Agriculture continue, pour sa part, à participer au financement de ces réalisations dans les zones rurales. En 1981, les crédits consacrés à ces actions se sont élevés à 23,9 millions de francs, ils seront de 27 millions de francs en 1982 (+ 13 %).

### **3. La voirie rurale**

Concurremment avec les conseils généraux, l'Etat apporte une contribution financière à l'aménagement et à l'entretien de la voirie rurale. En 1981, les subventions du Ministère de l'Agriculture se sont montées à 36 millions de francs, elles s'élèveront à 37 millions de francs en 1982, soit une progression fort minime, inférieure à 3 %.

Votre Commission tient à souligner que, parmi les charges de voirie, celles liées au déneigement grèvent parfois lourdement le budget des petites communes de montagne où l'habitat est dispersé.

### **4. L'électrification des campagnes**

La modernisation des exploitations agricoles explique que la croissance des besoins en énergie soit supérieure, dans les zones rurales, à celle de l'ensemble du territoire. L'insuffisance de la tension du courant compromet parfois gravement les conditions d'adaptation de l'agriculture, empêchant, dans certains cas, les éleveurs de se doter d'installations de réfrigération du lait à la ferme.

Dans le budget du Ministère de l'Agriculture, les crédits s'avèrent nettement insuffisants. Les autorisations de programme ne s'accroissent que de 7 %, passant de 70 millions de francs en 1981 à 75 millions de francs en 1982, cependant que les crédits de paiement diminuent de 28 % : 102,6 millions de francs en 1981 contre 80 en 1982.

Les excédents de ressources du fonds d'amortissement des charges d'électrification (F.A.C.E.) devraient heureusement permettre de compenser cette diminution des dotations budgétaires. Ces excédents, qui se sont élevés à 800 millions de francs en 1981, devraient atteindre un milliard de francs en 1982, soit + 25 %, donnant ainsi la possibilité d'engager des programmes complémentaires par les collectivités locales et leurs syndicats.

## 5. Le téléphone en milieu rural

L'effort budgétaire réalisé au cours des années récentes a engendré un accroissement considérable de la desserte téléphonique des ménages, le nombre de lignes étant passé de 8 millions en 1975 à près de 16 millions à la fin de 1980. Simultanément, les délais moyens d'installation ont été notablement raccourcis pour atteindre actuellement environ deux mois.

Ces résultats globaux, enregistrés au plan national, ne reflètent cependant pas la situation des régions rurales où l'on dénombre environ un million de demandes en instance parfois formulées depuis plusieurs années.

Votre Commission et son rapporteur du budget des Postes et Télécommunications, M. Jean-Marie Rausch, ont donc fermement demandé au Ministre des P.T.T. de déployer un effort prioritaire d'équipement des populations rurales où le téléphone, complété progressivement par la téléalarme, constituent des instruments indispensables au maintien des personnes âgées à domicile.

## 6. Les services postaux en zones rurales

L'année dernière, votre Commission avait accueilli favorablement l'enrichissement des missions confiées aux bureaux de poste en application du décret n° 79-889 du 16 octobre 1979. En assurant des prestations relevant d'autres administrations, entreprises publiques ou organismes sociaux, les bureaux de poste, grâce à leur bonne répartition sur le territoire, peuvent en effet devenir de véritables services publics polyvalents. Cette évolution du rôle des bureaux de poste doit être entreprise en associant étroitement les élus locaux à la mise en oeuvre de cette polyvalence afin de parvenir à une répartition satisfaisante des attributions entre la poste et la mairie qui constitue, elle aussi, un service public à vocation polyvalente.



Qu'il s'agisse des adductions d'eau et de l'assainissement ou de l'électrification, secteurs auxquels votre Commission attache traditionnellement une importance toute particulière, force est de constater que l'on assiste à un **désengagement de l'Etat**. En effet, même si l'Etat prend en charge 52 % des investissements d'adduction d'eau, 36 % des dépenses d'assainissement et 60 % des équipements d'électrification (F.A.C.E. inclus), en 1974 les autorisations de programme consacrées à l'alimentation en eau et à l'assainissement s'élevaient à 266 millions de francs ; elles sont de 70 millions de francs en 1982, en 1976, les dotations allouées à l'électrification se montaient à 120 millions de francs (A.P.) ; elles atteindront 75 millions de francs en 1982.

## CONCLUSION

La confrontation des déclarations d'intention, des objectifs exprimés dans le plan de deux ans en particulier, avec les réalités budgétaires ne peut manquer de susciter une impression de discordance, sinon de contradiction. Dans son rapport d'ensemble sur l'agriculture, M. Sordel a déjà observé que la progression globale des crédits consacrés à ce secteur, sensiblement inférieure à celle de l'ensemble des dépenses publiques, démentait la priorité donnée dans les discours au développement agricole.

La même constatation, amplifiée encore, doit être formulée s'agissant des crédits bénéficiant à l'aménagement en milieu rural. Comment, en effet, soutenir que les campagnes demeurent prioritaires dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire alors que les crédits de fonds interministériel spécialisé représentent 0,43 % des autorisations de programme des budgets civils et que les crédits d'investissement consacrés à l'aménagement rural dans le budget du Ministère de l'Agriculture diminuent de 1,3 % en francs courants ?

Votre Commission exprime donc sa plus vive inquiétude quant à la poursuite effective de l'objectif de mettre un terme à la dévitalisation des campagnes. Elles se montrera donc particulièrement vigilante afin d'éviter que la décentralisation, en ce domaine, ne se traduise par un désengagement supplémentaire de l'Etat dans l'indispensable effort de solidarité en faveur du développement des régions à économie agricole dominante.

## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des affaires économiques et du Plan réunie le jeudi 19 novembre 1981 sous la présidence de M. Michel Chauty, président, a procédé à l'examen des crédits inscrit dans le projet de loi de finances pour 1982 bénéficiant à l'aménagement rural.

Après l'exposé de son rapport pour avis. M. Jules Roujon a déploré la discordance entre les objectifs de la politique d'aménagement du territoire, qui maintient la priorité aux zones rurales, et des crédits pour 1982 qui sont en stagnation.

M. Fernand Tardy insiste sur la nécessité de décentraliser la gestion du F.I.D.A.R., qui pourrait être départementalisée. La diminution des crédits consacrés aux bâtiments d'exploitation est due à une demande plus faible des exploitants dont les capacités d'investissement sont amenuisées du fait de la baisse des revenus. Le Sénateur des Alpes-de-Haute-Provence rejoint les conclusions du rapporteur pour avis sur la nécessité de prévoir un programme complémentaire d'investissement pour l'électrification par le F.A.C.E. (Fonds d'amortissement des charges d'électrification). M. René Régnauld déplore la modification des crédits consacrés au remembrement et à l'hydraulique agricole et insiste sur la nécessité d'améliorer la formation technique et économique des exploitant ; les agriculteurs devraient en particulier développer les analyses du sol pour mieux maîtriser l'usage des engrais. M. Louis Minetti souligne la double tendance que l'on observe dans certaines régions rurales : concentration des activités et des populations dans les villes ou sur le littoral cependant que l'arrière-pays continue à se dévitaliser.

**La Commission approuve, à l'unanimité, le rapport pour avis de M. Jules Roujon et décide de soumettre le vote du budget de l'aménagement rural à la *sagesse du Sénat*. Toutefois, si le Ministre de l'Agriculture prend l'engagement d'accroître les crédits en faveur des services publics ruraux, le rapporteur pour avis aura la faculté de donner un avis favorable à ce budget.**