

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME II

AMÉNAGEMENT RURAL

Par M. Maurice ARRECKX,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM Jean François-Poncet, président ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, vice-présidents ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Tregouet, secrétaires ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Desiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Guillot, Remi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gerard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Andre Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonir, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 6), 1637 (tome VI) et T.A. 389.

Sénat : 84 et 85 (annexe n° 2) (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I : LA NECESSITE D'UNE POLITIQUE RESOLUE DE L'ESPACE RURAL	9
I. LA CONFIRMATION D'EVOLUTIONS REDOUTEES	9
II. LES "RETOMBEES" DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE	12
III. LA MULTIPLICITE DES INTERVENANTS	15
 CHAPITRE II : LES INSTRUMENTS DE CETTE POLITIQUE	 17
I. LE BUDGET DE PROGRAMMES	17
A. LES DOTATIONS GLOBALES	17
B. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS	18
II. LES FONDS D'INTERVENTION	20
A. LE FIDAR (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural)	20
B. LE FIAM (Fonds d'intervention pour l'auto-développement en montagne)	25
C. LE FRILE (Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi) ...	26

D. LE FIAT (Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire)	26
III. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES	27
A. L'ELECTRIFICATION	27
E. L'ADDUCTION D'EAU ET L'ASSAINISSEMENT'	29
IV. LES SOCIETES D'AMENAGEMENT REGIONAL	30
V. LA COMPENSATION DES HANDICAPS	
NATURELS PERMANENTS	31
CHAPITRE III : LA POLITIQUE FORESTIERE	33
I. LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORET	33
A. LE BILAN DE 1990	33
B. LA PREVENTION	38
1. Une application encore insuffisante des mesures de prévention	38
2. Les mesures annoncées	39
3. La nécessité du maintien d'une présence sylvo-pastorale	40
II. L'EVOLUTION DES CREDITS	43
A. LE BUDGET DE PROGRAMMES	43
B. LES CREDITS DU MINISTERE	44
CONCLUSION	45

Mesdames,

Messieurs,

Chaque année, l'avis consacré par votre commission aux crédits d'aménagement rural figurant dans le budget du ministère de l'agriculture est l'occasion de dresser le bilan de la situation générale et des problèmes qui se posent à l'espace rural français, à travers, notamment, l'évolution des différentes actions qui concourent à son développement.

Comme l'an dernier, votre rapporteur est frappé du décalage existant entre le caractère dramatique que prend la désertification de pans entiers du territoire national et la faiblesse des moyens concrètement mis en oeuvre pour y remédier, même si depuis quelques années une prise de conscience, tant internationale que nationale, paraît apparemment émerger.

S'il voulait être optimiste votre rapporteur pourrait considérer que l'organisation par le Conseil de l'Europe, en 1987, d'une "année de l'espace rural", la communication de la Commission de la Communauté sur "l'avenir du monde rural", la réforme des fonds structurels, ainsi que les différentes rencontres organisées par l'O.C.D.E. sur le thème du développement rural sont les manifestations encourageantes d'une mobilisation internationale. De la même façon, la création d'une mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural, le souhait manifesté lors du débat à l'Assemblée nationale de faire de l'aménagement rural une priorité de la politique nationale d'aménagement du territoire, la création d'une "PAT-petits projets" dans le budget de ce même ministère, la tenue, au début de l'année 1991, d'un comité interministériel d'aménagement du territoire, spécifiquement consacré à l'espace rural, pourraient être considérés comme les signes avant-coureurs d'une impulsion nouvelle.

Il n'en reste pas moins que, cette année encore, l'évolution des crédits ne traduit pas d'inflexion significative. L'espace rural ne paraît pas, loin s'en faut, constituer l'une des priorités de l'action gouvernementale.

Inscrit au budget de l'aménagement du territoire, le FIDAR, doté de 389 millions de francs en crédits de paiement augmente de 36 %. Cependant, cette hausse doit être relativisée : cette augmentation ne doit pas masquer, qu'en francs constants, la

dotation est à peine supérieure à celle de 1988. De même, la dotation du FIAM est simplement reconduite à 20 millions de francs.

De leur côté, les crédits du ministère de l'agriculture évoluent de façon contrastée. Les crédits destinés à la compensation des handicaps permanents augmentent, alors que dans le même temps, les crédits consacrés aux bâtiments d'élevage et d'exploitation, à l'aide à la modernisation agricole, aux actions spécifiques en zones de montagne et défavorisées, à l'aide à la mécanisation en zone de montagne, stagne, régressent ou sont tout simplement supprimés. De la même façon, la chute des crédits consacrés aux opérations d'aménagement foncier et d'hydraulique paraît particulièrement inquiétante lorsque l'on sait l'importance qu'revêtissent la maîtrise et l'accroissement des ressources en eau pour l'aménagement rural.

Ces évolutions budgétaires, même si elles ne représentent pas la totalité des crédits alloués à l'espace rural sont significatives et témoignent d'une insuffisante prise en compte des besoins de l'espace rural et de l'urgence des remèdes à apporter. Il apparaît indispensable à votre rapporteur que soit, enfin, mise en oeuvre une politique résolue en faveur de l'espace rural.

Les résultats du dernier recensement mettent clairement en évidence que les inquiétudes manifestées dans les avis des années précédentes étaient fondées : ce sont les zones rurales qui étaient déjà les plus déprimées démographiquement et économiquement qui pâtissent le plus des évolutions enregistrées entre 1982 et 1990.

La situation se trouve ainsi aggravée dans cette "diagonale" de basse pression démographique qui prend la France en écharpe, des Ardennes au Sud-Ouest.

Parallèlement, si les communes rurales péri-urbaines bénéficient de la croissance démographique, en revanche, celles du "rural profond", enclavées, ont globalement à peine maintenu leur population. Ces zones rurales fragiles, qui composent 40 % du territoire, clairement identifiées depuis plusieurs années, continuent de se dépeupler.

Une politique nationale résolue est d'autant plus nécessaire, qu'en dépit de l'objectif affiché par la Communauté, les fonds que la France pourra mobiliser au titre de l'objectif 5 b resteront modestes.

La décentralisation, enfin, tout naturellement, maintient ou aggrave les inégalités provenant de l'hétérogénéité des potentiels fiscaux des collectivités territoriales. L'Etat a, là aussi, une fonction de péraquation à assumer s'il veut éviter que les collectivités les plus

riches s'enrichissent davantage alors que les plus démunies continueront à s'appauvrir.

Essentiellement tourné vers l'activité agricole et sylvicole, l'aménagement rural contribue à la vitalité du milieu rural. Il n'est cependant que l'un des éléments de la politique de l'espace rural, aujourd'hui fragmentée entre une multiplicité d'intervenants : locaux, nationaux et communautaires, ministériels ou interministériels. Cet éparpillement conduit à des situations souvent aberrantes : des actions locales sont lancées, partiellement financées sur des deniers publics, alors qu'au même moment, dans le même canton, des services publics dépendant d'autres ministères sont supprimés.

Comme votre rapporteur le notait déjà dans les avis des années précédentes, alors que la dimension européenne est en voie d'être prise en compte par tous les départements ministériels concernés, il n'est que temps que la dimension rurale le soit à son tour.

CHAPITRE I

La nécessité d'une politique résolue de l'espace rural

I. LA CONFIRMATION D'ÉVOLUTIONS REDOUTÉES

Les premiers résultats du recensement général de la population viennent confirmer les évolutions constatées lors du recensement de 1982. La tendance à la polarisation de la croissance démographique et à la concentration de l'activité dans les régions déjà privilégiées se renforce. Il s'agit là, à l'évidence, d'un problème qui excède celui du seul aménagement rural : c'est toute la politique d'aménagement du territoire qui est en cause. Néanmoins, compte tenu du caractère profondément rural de la plupart des régions défavorisées, cette évolution ne peut que peser sur les politiques de l'aménagement de l'espace rural à mettre en place.

Il apparaît, en effet, à la lumière du dernier recensement que les principales régions bénéficiaires de la croissance démographique sont, comme l'illustre le tableau ci-après, celles fortement articulées autour de pôles urbains, où le dynamisme était déjà le plus fort.

Taux de variation annuel de la population par région de 1962 à 1990

Régions classées selon le taux de variation depuis 1982	1962-1968	1968-1975	1975-1982	1982-1990
Languedoc-Roussillon	1,57	0,69	1,05	1,14
Provence-Alpes-Côtes d'Azur	2,67	1,58	1,08	0,90
Rhône-Alpes	1,62	1,12	0,69	0,79
Ile-de-France	1,48	0,95	0,28	0,70
Aquitaine	1,04	0,52	0,58	0,63
Haute-Normandie	1,16	0,92	0,52	0,60
Centre	1,15	1,13	0,72	0,57
Midi-Pyrénées	0,98	0,54	0,35	0,54
Pays de la Loire	0,80	0,99	0,82	0,53
Picardie	1,07	0,89	0,51	0,49
Alsace	1,16	1,03	0,45	0,44
Bretagne	0,49	0,72	0,60	0,39
Basse-Normandie	0,71	0,52	0,48	0,36
Poitou-Charentes	0,34	0,45	0,37	0,21
Franche-Comté	1,12	0,95	0,32	0,15
Bourgogne	0,72	0,64	0,23	0,10
Nord-Pas-de-Calais	0,70	0,36	0,07	0,09
Champagne-Ardennes	0,99	0,63	0,10	-0,00
Lorraine	0,60	0,35	-0,07	0,09
Auvergne	0,50	0,20	0,02	-0,14
Limousin	0,05	0,05	-0,03	-0,23

Source : Recensements de la population, Insee

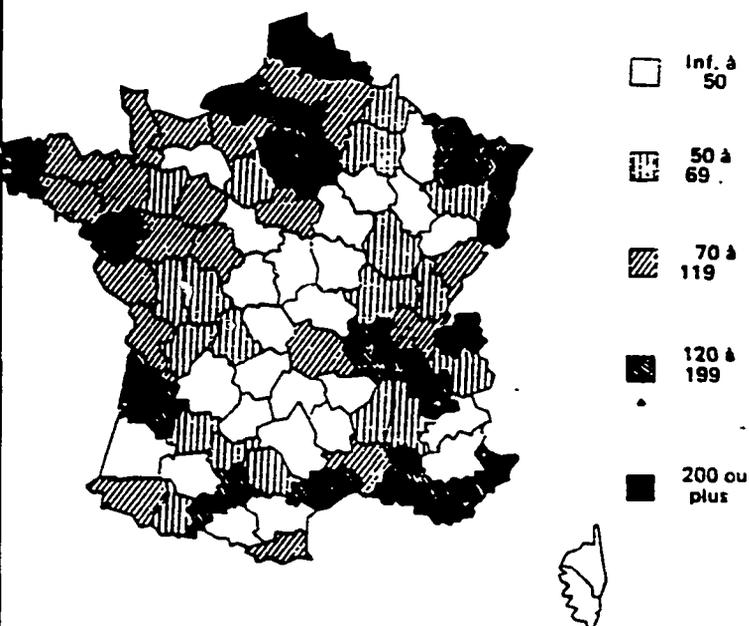
Comme l'indique le tableau ci-dessus, les six régions qui croissent le plus rapidement avaient déjà bénéficié d'une forte croissance entre 1975 et 1982. A l'opposé, les six régions qui enregistrent la progression la plus faible ou qui régressent, sont celles qui avaient déjà enregistré les plus mauvais résultats au recensement de 1982.

Il faut, par ailleurs, souligner que quatre des six régions qui progressent le plus font déjà partie des régions les plus densément peuplées. A l'autre extrême, les régions dont la population régresse étaient déjà celles dans lesquelles la répartition des habitants sur le territoire était la moins élevée.

Les deux cartes ci-après permettent de visualiser ce mouvement de désertification :

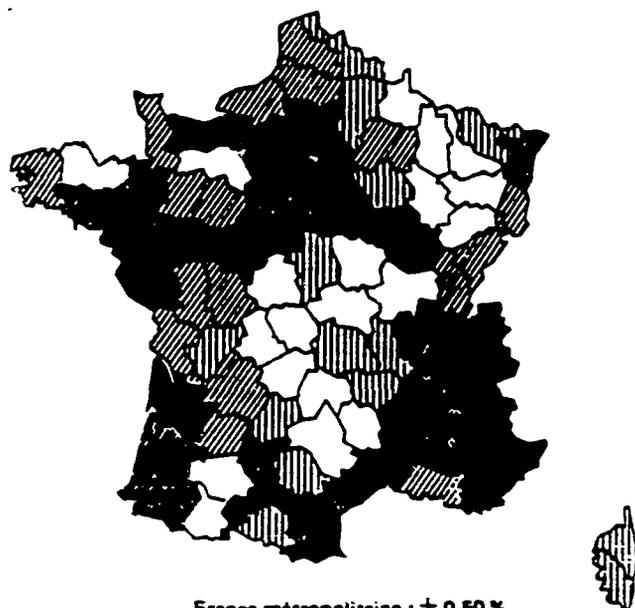
Densité de population en 1990 (habitants par km²)

France métropolitaine : 104 hab./km²



Taux de variation annuel de la population totale 1982-1990

1982-1990



France métropolitaine : + 0,50 %

En %

Inf. à 0	0 à 0,09	0,10 à 0,39	0,40 à 0,79	0,80 ou plus

Source : Recensements de la population, Insee

Se trouve ainsi confirmée l'existence d'une **diagonale de faible densité**, passant par deux vastes zones de basse pression démographique au Centre et au Nord-Est, dans lesquelles l'engrenage de la désertification joue à plein : diminution du nombre d'exploitations et d'entreprises, affaiblissement du maillage de petites villes et des bourgs, repli des services publics et privés.

D'après l'I.N.S.E.E. (1), *"la première de ces zones, la plus vaste, est formée du Limousin et de l'Auvergne, auxquels s'ajoutent, au nord, la Saône-et-Loire, la Nièvre, le Cher et l'Indre et, au sud, la Lozère, l'Aveyron et le Lot.*

Au nord-est, les Ardennes, la Meuse, la Haute-Marne, la Meurthe-et-Moselle, les Vosges et la Haute-Saône forment un second ensemble orienté à la baisse, avec des départs en plus grand nombre. Ces deux zones regroupent 20 départements parmi lesquels 14 des 27 départements métropolitains où la densité est inférieure à 50 habitants par kilomètre carré."

L'enclavement croissant de certaines zones à prédominance rurale, de faible densité, de stagnation voire de régression démographique, se trouve ainsi confirmé.

Enfin, s'agissant de l'évolution spécifique des communes rurales, une tendance comparable peut être mise en évidence : les communes rurales du péri-urbain, progressent sensiblement (+ 1,3 % par an), en revanche les communes situées hors de l'orbe d'une agglomération maintiennent à peine leur population (+ 0,1 %) ; l'évolution annuelle de la population française sur cette période est de 0,5 %. Il apparaît donc clairement à votre rapporteur que, laissée à elle même, l'évolution naturelle joue en défaveur des zones rurales les plus fragiles.

II. LES "RETOMBEES" DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE

La démarche communautaire, tendant à la mise en oeuvre d'une politique en faveur du monde rural, a été exposée dans l'avis de l'an dernier.

(1) INSEE Première, n° 82, juin 1990

Votre rapporteur ne peut que rappeler les conclusions qu'il formulait alors : en dépit de sa vaste ambition, il semble que les perspectives allouées à l'aménagement rural par la Communauté n'ouvrent que des perspectives limitées.

L'objectif 5b) consacré spécifiquement aux zones rurales, devrait mobiliser moins de 5 % de l'ensemble des fonds structurels. La France, dont un tiers du territoire est éligible, bénéficiera en cinq ans de 40 % des dotations du fonds soit 960 millions d'écus (moins de 7 milliards de francs).

La Commission a récemment adopté les cadres communautaires d'appui qui établissent la répartition des fonds entre les 17 régions éligibles. Les priorités arrêtées concernent le développement des activités primaires (pêche, agriculture, sylviculture) et des autres secteurs économiques : P.M.E., tourisme, environnement, ainsi que des ressources humaines...

Répartition régionale au titre de l'objectif 5 b (FEDER + FSE + FEOGA)	En milliers d'écus	En pourcentage du total
Alsace	7 095	0,7
Aquitaine	95 005	9,9
Auvergne	102 380	10,6
Basse-Normandie	48 260	5
Bourgogne	52 720	5,5
Bretagne	57 280	6
Centre	23 730	2,5
Champagne-Ardenne	10 550	1,1
Franche-Comté (Jussey)	5 107	5
Massif du Jura	25 909	2,7
Languedoc-Roussillon	94 210	9,6
Limousin	92 770	9
Lorraine	19 300	2
Midi-Pyrénées	137 610	14,3
Pays de Loire	17 990	1,9
Poitou-Charentes	44 850	4,7
P.A.C.A.	71 950	7,5
Rhône Alpes (sauf Jura)	53 283	5,5
TOTAL	960 000	100

En théorie, l'objectif 1) qui vise à promouvoir les régions en retard de développement, aurait pu, lui aussi, bénéficier aux zones rurales. Il est, avec 60 % des fonds communautaires, l'objectif le mieux doté. Malheureusement, la France n'y est éligible que pour les DOM et la Corse. Elle ne devrait bénéficier, à ce titre, que de moins de 900 millions d'écus sur la période 89-93.

Au titre de l'objectif 5 a), 3 415 millions d'écus seront débloqués pour l'adaptation des structures agricoles. Ces fonds

provenant du F.E.O.G.A. doivent servir à financer diverses actions : aides aux revenus pour compenser les handicaps permanents et pour accompagner la réorientation de la PAC, mesures forestières ou environnementales, installation de jeunes agriculteurs. Le retour français n'en est pas connu.

Il paraît donc difficile, compte tenu de la faible retombée à espérer, d'attendre de la Communauté qu'elle prenne en charge l'aménagement de l'espace rural français.

III. LA MULTIPLICITE DES INTERVENANTS

Parallèlement à la volonté de la Communauté de jouer un rôle croissant dans l'aménagement de l'espace rural, la décentralisation est venue modifier les données de l'aménagement rural (1).

A des titres divers, la région, le département et la commune peuvent concourir à l'aménagement rural. L'articulation entre les différents niveaux n'est pas toujours limpide : les communes mettent en oeuvre les chartes intercommunales de développement, le département est responsable de l'élaboration des plans d'équipement des zones rurales, le conseil régional arrête le plan régional d'aménagement et de développement de son territoire.

Au sein de l'Etat lui-même, différents ministères concourent à l'aménagement du milieu rural.

Le ministère de l'agriculture, dans le budget duquel une action est spécifiquement consacrée à l'amélioration du cadre de vie et à l'aménagement de l'espace rural, est l'un des premiers impliqués.

Viennent ensuite les fonds du ministère de l'aménagement du territoire et de la reconversion directement consacrés à l'espace rural : le FIAM et le FIDAR, mais aussi, dans une certaine mesure, le FIAT et le FRILE.

De même le FACE et le F.N.D.A.E. jouent un rôle décisif dans l'équipement électrique et en eau potable du milieu rural.

(1) Ainsi un certain nombre d'investissements d'équipements rural et d'aménagement foncier effectués par le ministère de l'agriculture ont, depuis 1983, été transférés aux départements qui bénéficient à ce titre de la deuxième part de la dotation globale d'équipement (738 millions de francs en 1989, 792 millions de francs en 1990).

Enfin, de nombreux départements ministériels : la formation professionnelle, le tourisme, le commerce et l'artisanat, l'environnement, la culture, la recherche et la technologie... participent, par ailleurs, à la mise en oeuvre d'actions d'aménagement rural.

Par conséquent, l'examen des crédits du seul ministère de l'agriculture, pour significatifs qu'ils soient, ne permet d'avoir qu'une vue incomplète de l'ensemble des actions concernant l'aménagement de l'espace rural et des crédits qui y sont consacrés.

Aux crédits du ministre de l'agriculture (1,7 milliard de francs au titre de l'action 80), il faudrait ajouter ceux du FIAM et du FIDAR (300 millions de francs) et ceux des autres ministères. Selon les informations dont a pu disposer votre rapporteur (1), la participation de ces derniers à l'aménagement rural peut être estimée à approximativement 300 millions de francs par an, dont 200 millions de francs au titre de la formation professionnelle, 35 à celui du tourisme, 20 au titre de l'environnement, 20 pour le commerce et l'artisanat. De leur côté, les collectivités régionales, en application des contrats de plan 1989-1993 consacreront, selon les mêmes sources, environ 250 millions de francs (2) par an pour des actions d'aménagement rural. Non contractualisée, la participation des départements peut être évaluée à un montant de l'ordre de 500 millions de francs par an.

Enfin, ces données peuvent être appréciées différemment selon que l'on donne une acception plus ou moins large à la notion d'aménagement rural.

Au sein du seul ministère de l'agriculture, les lignes budgétaires gérées par la direction de l'espace rural et de la forêt consacrées à l'aménagement rural stricto sensu ne représenteraient, pour 1991, qu'une centaine de millions de francs (lignes 44-80-21, 44-80-50 et anciennes lignes 61-80-61 et 62), alors que, comme on l'a vu, l'action 80 mobilisera plus d'1,7 milliard de francs.

Il serait donc opportun, outre une meilleure coordination des actions entreprises à des titres divers, de pouvoir disposer d'un indicateur global, regroupant l'ensemble des dépenses publiques concourant à l'aménagement rural, ou plus largement au développement de l'espace rural.

(1) données fournies par la direction de l'espace rural et de la forêt du ministère de l'agriculture.

(2) mais 400 millions de francs par an pour les zones rurales fragiles au titre des programmes d'aménagement concerté du territoire.

CHAPITRE II

Les instruments de cette politique

I. LE BUDGET DE PROGRAMMES

A. LES DOTATIONS GLOBALES

Une première approche des crédits consacrés à l'aménagement de l'espace rural entendu au sens large peut s'effectuer à travers le budget de programmes du ministère de l'agriculture. Le domaine 8, "amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural", rassemble cinq groupes de programmes sur lesquels quatre concernent l'aménagement rural :

- les actions d'équipement du milieu rural, c'est-à-dire, essentiellement, les équipements collectifs d'électrification, d'adduction d'eau et d'assainissement et la fraction équipement rural de la dotation globale d'équipement ;

- les interventions pour l'aménagement rural, qui rassemblent les actions consacrées aux zones rurales fragiles notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-région ;

- les interventions en faveur des exploitations agricoles en zone de montage ou défavorisée (I.S.M., aide à la mécanisation...);

- les actions de développement régional, c'est-à-dire les travaux d'hydraulique et d'aménagement foncier effectués par les sociétés d'aménagement régional.

Le cinquième groupe de programmes concerne spécifiquement les établissements hippiques et l'élevage des chevaux.

Le tableau ci-après fait ressortir l'évolution des crédits inscrits, au titre de ces différents groupes de programmes, depuis trois ans :

(En milliers de francs.)

Libellés	1989		1990		1991		Indices de variations (D.O. + C.P.)	
	Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme	Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme	Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme	1990-1989	1991-1990
Domaine 8 : Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural.								
<i>Groupes de programmes numéros :</i>								
8.1. Equipements du milieu rural	907 557	705 000	921 316	744 200	930 408	790 650	+ 1,5	+ 1
8.2. Interventions pour l'aménagement rural	1 222 515	382 100	861 878	382 480	952 463	375 930	- 29,5	+10,5
8.3. Interventions spécifiques en zone de montagne et dans les autres zones défavorisées en faveur des exploitations agricoles	1 746 788	»	1 901 547	»	1 861 745	»	+ 8,9	- 2,1
8.4. Actions coordonnées de développement régional	256 175	204 500	251 992	204 500	245 427	207 000	- 1,6	- 2,6
8.5. Elevage des chevaux et équipements hippiques	480 380	17 086	514 950	18 185	543 255	21 013	+ 7,2	+ 5,5
Totaux	4 613 415	1 308 686	4 451 683	1 349 365	4 533 298	1 394 593	- 3,5	+ 1,8

B. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS

• L'augmentation des crédits des actions d'équipement du milieu rural

Au titre du budget de l'Etat, les dépenses ordinaires et les crédits de paiement progressent de 1 % (contre 1,5 % en 1990), et passent de 921,3 millions de francs à 930,4 millions de francs pour 1991. En autorisations de programme (790 millions de francs), la hausse est de 6 %.

Pour 1991, s'ajoutent à ce montant les financements provenant du FACE et de la section équipement rural de la D.G.E., qui représentaient respectivement en 1989, 1,4 milliard et 740 millions de francs.

● **L'augmentation des crédits destinés aux interventions pour l'aménagement**

Ces crédits avaient diminué de 30 % en 1990, ils augmentent en crédits de paiement et dépenses ordinaires de 10,5 % (952,5 millions de francs en 1991, 861,9 millions de francs en 1990). Ils diminuent légèrement, en revanche, en autorisations de programme.

● **La diminution des interventions spécifiques en faveur des zones défavorisées**

Alors qu'au titre du seul ministère de l'agriculture, ces actions augmentent, elles diminuent dans le budget de programme. Elles passent ainsi de 1 901,5 millions de francs à 1 861,7 millions de francs pour 1991, soit une baisse de - 2 %.

● **La diminution des crédits au titre des sociétés d'aménagement régional**

En dépenses ordinaires et crédits de paiement, les crédits diminuent de 2,6 % (245,4 millions de francs contre 252 millions de francs en 1990). Ils progressent légèrement de 204,5 à 207 millions de francs (+ 1,2 %).

Il apparaît ainsi, si l'on exclut les crédits consacrés à l'élevage des chevaux et aux équipements hippiques, que les crédits consacrés à l'aménagement rural et à l'amélioration du cadre de vie récapitulés dans le budget de programmes passent de 3,94 milliards à 3,99 milliards de francs en moyens de paiement (+ 1,3 %) et de 1,33 milliard à 1,37 milliard de francs en autorisations de programme (3 %).

Il ne s'agit donc même pas d'une remise à niveau : ces crédits avaient diminué de 4 % en 1990 et restent pour 1991 inférieurs de 140 millions à leur niveau de 1989 (4 133 millions de francs).

II. LES FONDS D'INTERVENTION

A. LE FIDAR (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural)

Inscrits dans le budget du ministère de l'aménagement du territoire et des reconversions, les crédits du FIDAR augmentent fortement en 1991 par rapport aux crédits votés pour 1990 (389 millions de francs, soit une hausse de 36,4 %). Notons, cependant, que cette hausse ne correspond même pas à une remise à niveau, puisque les crédits inscrits en 1989 avaient été de 411 millions de francs.

De plus, en autorisations de programme, les crédits du FIDAR diminuent de 3 %, en passant de 340,1 millions de francs à 330 millions de francs.

Si l'on replace l'évolution de ces crédits dans une perspective plus longue, on constate la dégradation en francs constants de ces crédits, depuis 1985.

	Autorisations de programme (A.P.)	Crédits de paiement (C.P.)
1980	111	100
1981	321	271
1982	372	209
1983	423	365
1984	378	328,5
1985	382	309
1986	383	320
1987	383	328
1988	386	328
1989 <i>projet de loi de finances</i>	240	310
<i>dotations</i>	340	411
1990 <i>projet de loi de finances</i>	340	285
1991 <i>projet de loi de finances</i>	330	389

Source : *ministère de l'aménagement du territoire*

Rappelons que plus des deux-tiers des crédits du FIDAR sont contractualisés et que, conformément aux engagements pris par l'Etat pour la période du Xe Plan (1989-1993), la dotation à ce titre est reconduite annuellement à 275 millions de francs.

En francs constants, les crédits contractualisés du FIDAR ne cessent de se dégrader depuis 1985, laissant une marge de manoeuvre plus large pour les actions non contractualisées (opérations expérimentales, opérations d'intérêt national).

Valeur 1985 (FIDAR contractualisé)
(millions de francs)

1985	1986	1987	1988	1989	1990
400	380	350	341	234	226

Pour 1990, la ventilation des dotations au titre des crédits contractualisés a été la suivante :

Dotations budgétaires du FIDAR en 1989 et 1990

REGIONS	1989	%	1990	%
AQUITAINE	7,00	2,55	7,00	2,55
BOURGOGNE	8,00	2,91	8,00	2,91
BRETAGNE	15,00	5,45	15,00	5,45
CENTRE	5,00	1,82	5,00	1,82
CHAMPAGNE ARDENNES	4,00	1,45	4,00	1,45
FRANCHE COMTE	3,00	1,09	3,00	1,09
LANGUEDOC ROUSSILLON	4,00	1,45	4,00	1,45
LORRAINE	4,00	1,45	4,00	1,45
MIDI-PYRENEES	6,00	2,18	6,00	2,18
NORD PAS DE CALAIS	-	-	-	-
BASSE NORMANDIE	6,00	2,18	6,00	2,18
HAUTE NORMANDIE	-	-	-	-
PAYS DE LA LOIRE	-	-	-	-
PICARDIE	-	-	-	-
POITOU CHARENTES	6,00	2,18	6,00	2,18
TOTAL zones rurales fragiles	68,00	24,73	68,00	24,73
MASSIF CENTRAL	96,00	34,91	96,00	34,91
VOSGES	12,00	4,36	12,00	4,36
JURA	10,00	3,64	10,00	3,64
ALPES DU SUD	28,00	10,18	28,00	10,18
ALPES DU NORD	11,00	4,00	11,00	4,00
PYRENEES	28,00	10,18	28,00	10,18
CORSE	15,00	5,45	15,00	5,45
REUNION	7,00	2,55	7,00	2,55
TOTAL MASSIFS	207,00	75,27	207,00	75,27
TOTAL FRANCE	275,00	100,00	275,00	100,00

(En millions de francs)

Ne sont pris en compte dans le tableau ci-dessus que 275 millions de francs contractualisés sur les 375 millions de francs alloués en 1990.

Il apparaît, ainsi, que les trois quarts des crédits contractualisés du FIDAR sont affectés aux zones de massifs, les zones rurales fragiles des autres régions se partageant le quart restant.

S'agissant des secteurs d'intervention, ces crédits contractualisés ont concerné, au premier chef le secteur agricole : l'agriculture (28 %) et l'agro-alimentaire (5 %). Le tourisme (29 %), les entreprises (22 %), la filière bois (8 %), les services (5 %) et l'environnement (1 %) se sont répartis le reste des crédits.

Le FIDAR avait fait l'objet, en 1989, d'un "recentrage" sur ses objectifs traditionnels qui s'était accompagné d'une modification des mécanismes d'attribution de ses crédits.

Ces zones d'intervention ont ainsi été strictement limitées aux zones définies dans les contrats Etat-région du Xe Plan au titre des PACT ruraux.

Parallèlement, le fonds était recentré sur sa finalité originelle de développement économique des zones rurales en privilégiant trois objectifs prioritaires :

- la diversification des activités économiques en milieu rural ;
- le soutien à l'occupation de l'espace par l'agriculture et la forêt ;
- la mise à la disposition de la population et des entreprises de services de qualité.

Le recentrage sur la finalité de développement économique, s'est accompagné d'une réduction très importante de la part de ce fonds utilisée pour aider au fonctionnement de structures pérennes, qui devrait être inférieure à 15 % en 1990, contre 29 % en 1988.

B. LE FIAM (Fonds d'intervention pour l'auto-développement en montagne)

Dans la loi de finances initiale, le FIAM est doté, comme en 1990, de 20 millions de francs en crédits de paiement comme en autorisations de programme.

Il avait néanmoins bénéficié, en 1990, de 35 millions de francs.

La ventilation, par massif, a été la suivante :

**FIAM
Répartition par massif**

	1990
ALPES DU NORD	4.350.000
ALPES DU SUD	4.350.000
CORSE	2.000.000
JURA	2.200.000
VOSGES	2.300.000
MASSIF CENTRAL	13.200.000
PYRENEES	4.800.000
REUNION	1.100.000
GUADELOUPE	350.000
MARTINIQUE	350.000
TOTAL	35.000.000

En moyenne annuelle, depuis sa création en 1985, le FIAM a été doté de 37,4 millions de francs. Ces crédits, dont la gestion est déconcentrée au niveau des préfets coordonnateurs de massifs -les comités de massifs de -ant être consultés- ont permis de financer surtout des petits projets : 80 % des dossiers retenus ont représenté moins de 100.000 francs de subventions.

C. LE FRILE (Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi)

Ce fonds a été créé en 1988 avec comme mission d'accompagner les initiatives locales pour l'emploi. Si le FRILE n'est pas spécifiquement tourné en direction des zones rurales, on peut cependant estimer que les deux tiers des projets qu'il a financés l'ont été en zone rurale, et, qu'à ce titre, plus de la moitié de ses crédits ont été mobilisés. Sur les 900 dossiers retenus par les préfets de régions, on peut ainsi estimer à 600 ceux qui bénéficient directement aux zones rurales.

Les dossiers strictement agricoles représentent 11 % du total et portent essentiellement sur la diversification et la recherche de nouvelles techniques de production.

En zone rurale, l'action du FRILE a concerné la création d'activité, l'exploitation de ressources nouvelles, la relance de filières locales, ainsi que l'appui aux chartes intercommunales, aux projets de développement culturel, d'insertion ou de mise en place de services de proximité.

Comme en 1990, ce fonds est doté de 250 millions de francs, sur lesquels le budget de l'aménagement du territoire intervient à hauteur de 115 millions de francs. Le ministère de l'agriculture devrait verser environ 10 % de l'enveloppe globale.

D. LE FIAT (Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire)

Au titre du FIAT, il a été créé, pour 1991, une ligne dotée de 100 millions de francs en autorisations de programme et de 30 millions de francs en crédits de paiement -portés finalement par l'Assemblée nationale à respectivement 160 et 90 millions de francs-, pour accompagner des projets dont les seuils d'investissement et d'emplois sont inférieurs aux critères d'éligibilité de la PAT (20 millions de francs et 30 emplois).

Il était, en effet, apparu que les modalités d'attribution de la prime d'aménagement du territoire (PAT) (seuils minimaux d'investissement et d'emplois créés) aboutissaient, en fait, à exclusion de nombreux dossiers présentés par des P.M.I. Or, ces dossiers peuvent avoir un impact significatif en terme d'aménagement rural. Les zones

rurales, qui ne présentent pas les caractéristiques d'accessibilité, d'environnement général et de disponibilité de main d'oeuvre leur permettant d'accueillir des implantations industrielles éligibles à la PAT, étaient donc pratiquement exclues du bénéfice de cette prime.

Ce dispositif de "PAT petits projets" est réservé aux zones simultanément éligibles à la PAT et au FIDAR, au titre des PACT ruraux inscrits aux contrats de plan Etat-régions. Il sera prioritairement mis en place, en 1991, en Auvergne, Limousin, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charente et Midi-Pyrénées.

III. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

A. L'ELECTRIFICATION

Créé en 1936, le Fonds d'amortissement pour les charges d'électrification (FACE) intervient directement dans l'effort d'électrification en milieu rural en contribuant au financement des travaux d'extension et de renforcement de distribution publique d'énergie électrique basse tension.

En dépit des remarquables progrès enregistrés au cours des dernières années, il n'en reste pas moins que pour combler un retard qualitatif qui perdure ⁽¹⁾ et pour accompagner la croissance de la consommation, des investissements considérables sont encore nécessaires.

On estime, pour les cinq prochaines années, à 10 milliards de francs les investissements destinés à la "résorption" des abonnés mal desservis et à 8,75 milliards ceux nécessaires pour suivre l'augmentation de la consommation (+ 6 % par an). Ce sont, au total, 18,75 milliards qu'il faudrait mobiliser, soit, annuellement, 3,75 milliards en francs constants 1990.

Pour 1990, le programme de travaux arrêté par le comité du FACE, en décembre 1989, a été le suivant :

(1) 720 000 abonnés ruraux peuvent encore être considérés comme mal desservis (micro-coupures, chutes de tensions), soit 13 % des abonnés des zones rurales contre 6 % en ville (en 1985). Les coupures longues atteignent, en moyenne annuelle, 11 heures et demi en zones rurales contre 1 heure 20 en zones urbaines.

1990	Aide du FACE (en millions de francs)	Montant des travaux (en millions de francs)
1. Programme principal de travaux réparti à la clé entre les départements métropolitains		1870
dont		
- Tranche A (travaux dits au coup par coup)	266	561
- Tranche B (autres travaux)	918	1.309
2. Programme de travaux concernant les départements d'Outre-Mer (tranche B)	63	80
3. Programmes spéciaux * : 200 millions de francs		
dont		
- sur tranche A : report du programme 1989	20	39
- sur tranche A : tranche prioritaire	31	61
- sur tranche B : intempéries, zones fragiles et réserve	74	100
TOTAUX	1.392	2.150

** Depuis 1988, cette enveloppe particulière de 200 millions de francs est réservée pour faire face aux programmes spéciaux de la tranche prioritaire, aux intempéries et pour les zones fragiles. Elle est répartie en fonction des besoins ponctuels locaux.*

Au programme FACE, il faut ajouter le programme directement financé par les collectivités dont le volume a atteint, en 1988 et 1989, 1,8 milliard de francs environ.

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

Instrument financier de solidarité nationale, destiné à aider les communes rurales à mettre en place leurs services publics de distribution d'eau et d'assainissement, le fonds national pour le développement de l'adduction d'eau (F.N.D.A.E.), a joué, depuis sa création en 1954, un rôle remarquable dans l'aménagement rural.

En dépit des résultats déjà obtenus (en 1985, le taux de desserte des communes rurales a atteint 97 %), l'effort ne doit pas être relâché. Des besoins nouveaux se font, en effet, sentir, qu'il s'agisse de l'amélioration de la qualité de l'eau en application des normes communautaires ou de l'accroissement et de l'amélioration des équipements de production et d'acheminement.

Actuellement en cours d'achèvement, l'inventaire général des besoins en investissement pour l'alimentation en eau potable et l'assainissement des communes rurales devrait permettre de mieux mesurer les besoins annuels. On estime, aujourd'hui, à 8,5 milliards de francs l'effort annuel devant être consenti en moyenne dans les dix prochaines années : 3 milliards pour la poursuite et l'achèvement de la desserte et 1 milliard pour les dessertes nouvelles au titre de l'adduction ; 4,5 milliards pour l'assainissement.

Les années de sécheresse ont d'ailleurs mis en évidence la vulnérabilité, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, des ressources en eau. Il n'en est que plus urgent de consentir au F.N.D.A.E. des moyens suffisants pour répondre à sa mission. (1) Sur ce point, votre commission soutiendra la proposition de la commission des finances du Sénat tendant à augmenter au total la redevance de trois centimes.

En 1990, les ressources du F.N.D.A.E. (760 millions) avaient permis de déléguer aux collectivités départementales 470 millions de francs et de mettre en oeuvre des programmes spécifiques pour un montant de 265 millions.

Plus de 60 % de l'enveloppe nationale est directement déconcentrée au niveau départemental pour les travaux courants

(1) Déclaration de M. Henri NALLET, lors du débat sur la politique de l'eau. Sénat - Journal Officiel - Débats - Séance du jeudi 21 juin 1990 (page 1663) : "Le F.N.D.A.E. a donc effectivement, comme vous l'avez indiqué, un besoin de ressources supplémentaires, qui correspondrait, si nous conservions les mêmes systèmes clés de répartition, à une augmentation de la redevance de trois centimes. C'est ce que j'ai demandé pour 1991".

d'alimentation et d'assainissement. Chaque conseil général en assure la programmation infra-départementale. Par ailleurs, le F.N.D.A.E. finance des programmes spécifiques pour le développement d'actions d'intérêt national au titre de la qualité de l'eau (95,5 millions de francs), de l'assainissement du littoral (68,5 millions de francs), des grands ouvrages (77,5 millions de francs), du développement des zones rurales fragiles (77,5 millions de francs) et de la sécheresse (7 millions de francs).

IV. LES SOCIÉTÉS D'AMÉNAGEMENT REGIONAL

Les sociétés ou compagnies d'aménagement régional, réalisent leurs investissements à vocation régionale dans deux secteurs principaux : l'hydraulique et l'aménagement rural.

La part de ces deux secteurs varie selon les compagnies. Compte tenu de l'importance de la maîtrise de l'eau, comme facteur d'équipement et de développement local, dans leurs régions d'implantation, l'activité d'hydraulique prédomine dans la société du canal de Provence et d'aménagement de la région provençale (S.C.P.), la compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhin et du Languedoc (C.N.A.R.B.R.L.), la compagnie d'aménagement des côtes de Gascogne (C.A.G.C.), la compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine (CARA) et l'office d'équipement hydraulique de la Corse (O.E.H.C.). En revanche, la société par la mise en valeur des régions Auvergne et Limousin (SOMIVAL), si elle réalise aussi des programmes d'irrigation et de création de ressources en eau, est davantage orientée vers l'aménagement rural proprement dit.

Outre leur rôle dans l'équipement hydraulique, toutes ces sociétés interviennent en faveur du regroupement des exploitations dans le cadre de structures collectives, ainsi que dans l'organisation de la transformation et de la commercialisation de la production. Elles ont, enfin, étendu leurs activités en faveur du développement spécifique des zones rurales fragiles, à travers des interventions concernant tant le tourisme rural que la création d'ateliers industriels, l'agro-alimentaire, la filière bois ou les services.

La dotation budgétaire du ministère de l'agriculture et de la forêt (chapitre 61-84 "actions coordonnées de développement régional") est reconduite à 204,5 millions de francs en crédits de paiement. Elle progresse faiblement (+ 1,2 %) en autorisations de programme : 207 contre 204,5 millions de francs pour 1990, pour tenir

compte du programme de rénovation du canal de la Neste par la C.A.G.C.

La ventilation de cette dotation entre les sociétés d'aménagement rural était, en 1990, la suivante :

SOCIÉTÉ	MILLIONS DE FRANCS
S.C.P.	61,25
C.N.A.R.B.R.L.	58
C.A.C.G.	42,3
SOMIVAL	22,25
CARA	16,7
O.E.H.C.	4
Total	204,5

Globalement, les activités d'hydraulique ont représenté les trois quarts des investissements : 153 millions de francs en 1990 (contre 159 millions de francs en 1988). Les activités d'aménagement rural ont mobilisé 51,5 millions de francs en 1990 (contre 53 millions de francs en 1989 et 45,5 millions de francs en 1988).

Pour 1991, les actions d'aménagement rural devraient s'établir à 55 millions de francs avec une progression des actions consacrées à l'installation d'entreprises en milieu rural, à la constitution de pôles touristiques et à la promotion de nouveaux systèmes d'exploitation et de gestion de l'espace. Concernant l'hydraulique, les programmes devraient représenter 152 millions de francs.

V. LA COMPENSATION DES HANDICAPS NATURELS PERMANENTS

Les crédits spécifiquement consacrés aux interventions agricoles dans les zones défavorisées (chapitre 44-80) enregistrent

une légère augmentation par rapport à 1990 : ils s'établissent ainsi à 1.466 millions de francs contre 1.349 millions de francs, soit une progression de 6,2 %. A ces crédits d'origine nationale, il faut ajouter 400 millions de retour du FEOGA, ce qui porte à 1.760 millions l'ensemble des crédits disponibles à ce titre (soit une hausse de 3,5 %).

Cette croissance des crédits correspond à la revalorisation de 4 % de l'I.S.M. (indemnité spéciale montagne) et de l'élévation du plafond d'éligibilité de 40 à 50 unités de gros bétail (U.G.B.). On notera, cependant, que cette revalorisation de l'indemnité spéciale montagne ne correspond, en fait, qu'à un début de rattrapage en francs constants de son niveau de 1988.

Dans le même temps, les aides spécifiques à la mécanisation agricole en zone de montagne sont supprimées pour être fondues au sein du chapitre "modernisation des exploitations". Cette aide spécifique avait représenté plus de 30 millions de francs en 1990.

Le tableau ci-après retrace, pour l'aide au cheptel, le bilan en 1988 et 1989 de l'application de ces aides compensatoires.

Zones	Ovins primés (en milliers) (en U.G.B.)	Bovins primés (en milliers) (en U.G.B.)	Bénéficiaires	Montant des primes (en millions)
Indemnité spéciale haute montagne	36,4 (38)	61,5 (62)	5.007 (5.261)	78,7 (80,2)
Indemnité spéciale montagne	320 (312)	1.659 (1.667)	78.977 (81.816)	1.146,9 (1.152,5)
Indemnité spéciale piedmont	90,5 (63)	460,4 (372)	21.098 (20.522)	136,4 (124,1)
Indemnité compensatoire	233,2 (269)	996,6 (1.111)	49.825 (54.899)	228,8 (248,8)
Total	680,2 (682)	3.177 (3.212)	154.933 (162.498)	1.590,8 (1.603,3)

Entre parenthèse : année 1988

L'aide végétale, mise en place en 1988, dans les zones de montagne sèche et dans les DOM, a représenté 21,1 millions de francs pour plus de 28.000 hectares primés et plus de 4.500 bénéficiaires (contre 3.800 en 1988).

CHAPITRE III

La politique forestière

I. LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORET

A. LE BILAN DE 1990

Après une année 1989 particulièrement catastrophique (plus de 75.000 hectares brûlés dont près de 60.000 dans la seule région méditerranéenne), l'année 1990 s'est révélée, elle aussi, désastreuse avec une surface comparable parcourue par le feu (70.000 hectares). Le seul département du Var a eu, ainsi, plus de 22.000 hectares incendiés.

En dix ans, c'est près d'un demi-million d'hectares qui ont été dévastés.

Milliers d'hectares brûlés

1976	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (1)
88,3	27,7	55,1	53,7	27,2	57,4	51,9	14,1	6,7	75	70

(1) estimations

Comme l'illustrent les tableaux ci-après, la forêt méditerranéenne a, une fois de plus, payé le plus lourd tribut.

**Bilan des surfaces brûlées (15 départements du Sud-est)
Situation au 6 novembre 1990**

	Nombre de feux	Surface (en hectares)
Alpes de Haute Provence	45	964,5
Hautes Alpes	33	137
Alpes Maritimes	432	4.449
Bouches du Rhône	225	7.320
Var	404	26.257,5
Vaucluse	110	86,5
Provence - Alpes - Côte d'Azur	1.299	39.214
Aude	50	130
Gard	145	2.695
Hérault	81	147
Corrèze	50	456
Pyrénées Orientales	48	152
Languedoc Roussillon	374	3.580
Ardèche	255	1.460
Drôme	36	250
Rhône Alpes	291	1.710
Corse du Sud	513	5.867
Haute Corse	1.207	6.145
Corse	1.720	12.012
Total Sud est	3.684	56.516

Source : direction de l'espace rural et de la forêt

Dans le seul département du Var, les superficies brûlées ont été multipliées par deux : 12.000 hectares en 1989, 26.000 hectares en 1990, dont 24.000 à la suite des deux incendies dramatiques qui ont ravagé les Maures. Il faut remonter à 1943 avec ses 68.000 hectares incendiés, pour retrouver une année encore plus désastreuse. En 1990, pour la première fois le feu a menacé les villages.

Par ailleurs, les incendies dans le massif landais ont concerné les départements et les superficies indiquées ci-après :

	Nombre de feux	Surface (en hectares)
Gironde	1.454	6.580
Landes	743	1.950
Lot et Garonne	100	950

Il n'existe pas, actuellement, d'informations fiables pour le reste de la France

Cette situation est extrêmement préoccupante. En dépit des moyens croissants mis en oeuvre au titre de la lutte contre les incendies et de la prévention (780 millions de francs en 1990), les surfaces parcourues par le feu ne cessent de s'accroître.

Le ministère de l'intérieur chiffre à 413 millions de francs les crédits qu'il affecte à la lutte contre les incendies de forêt, dont les trois quarts au titre des moyens aériens.

De son côté, le ministère de l'agriculture y consacre une somme légèrement inférieure, ventilée comme indiqué ci-après :

Chapitre budgétaire	Objet	1989	1990
35.92.10	Anciens harkis	103	106,38
35.92.90	Travaux d'entretien par l'État (périmètres DFCI-information-pépinières) et convention ONF surveillance (versement compensateur non compris)	12,8	7,65
44.92.10	Forestiers sapeurs (subventions aux départements)	53,8	58,08
44.92.10	Autres interventions : subventions Entente interdépartementale, opération Prométhée, associations diverses pour actions d'information	1	1,8
61.92.90	Acquisitions et travaux domaniaux (matériel pour chantiers FSIRAN et patrouilles)	9,9	8,19
61.02	Conservatoire de la Forêt méditerranéenne	100	100
61.92.90	Sauvegarde de l'espace forestier travaux (travaux réalisés par les collectivités, subventions d'investissement)	45,8	64,92
	TOTAL	326,3	347,02

en millions de francs

Il faut ajouter à ces dotations les crédits consacrés à la défense de la forêt contre l'incendie hors zone méditerranéenne qui proviennent du fonds forestier national.

	1989	1990
Sapeurs-pompiers forestiers	10	10
Acquisitions de matériel	2	3
Travaux	10,6	19
Etudes		0,5
TOTAL	22,6	32,5

en milliers de francs

Enfin, les collectivités locales y allouent des crédits en augmentation constante, qui finissent par représenter, comme l'illustre le tableau ci-après, une charge particulièrement importante dans leur budget.

	Var	Alpes- Maritimes	Bouches du Rhône
Budget du département (1)	3.000	4.500	5.900
Crédits consacrés aux feux de forêt (1)	200	194	137,5
dont lutte	145	141	105
dont prévention	55	53	32,5
Part dans le budget	6,6 %	4,3 %	2,3 %
Coût par habitant (en francs)	245	199	125
Coût par hectare sensible à l'incendie (en francs)	450	1.020	685

(1) en millions de francs

B. LA PREVENTION

1. Une application encore insuffisante des mesures de prévention

Comme chaque année, la réponse adressée à votre rapporteur sur l'application de la loi du 22 juillet 1987 en matière de mesures de prévention traduit une mise en oeuvre insatisfaisante des dispositions prévues :

"Concernant l'application de la loi du 22 juillet 1987, les dispositions d'ordre forestier prévues au chapitre III du titre II (défense de la forêt contre l'incendie) n'ont connu pour l'instant qu'une utilisation très limitée, à l'exception de l'article 38 qui a permis, avec son décret d'application n° 88.348 du 7 avril 1988, de renforcer l'efficacité de la répression des infractions avec la généralisation de la procédure de l'amende forfaitaire.

D'autre part, compte tenu de la lourdeur de la procédure de déclaration d'utilité publique prévue à l'article L.321-6 du code forestier, et de son inadaptation fréquente au contexte local, les dispositions de l'article 29 de la loi (modifiant l'article L. 321-1) sur la mise en valeur agricole ou pastorale n'ont pas de véritable champ d'application".

Il semble cependant que la mise sur pied en octobre 1990, dans le cadre du conservatoire de la forêt méditerranéenne, d'un fonds d'avance permettant de faire respecter les obligations légales de débroussaillage prévues à l'article L. 322-3 du code forestier se soit traduite par un accroissement des mises en demeure effectuées par les maires ou les préfets, ainsi que par la réalisation de nombreux travaux d'office, en application des articles L. 322-1 et L. 322-4.

Pour cette raison, si l'article 34 de la loi, qui prévoit une astreinte lors des jugements pour infraction à ces obligations reste toujours relativement théorique en l'absence de poursuites judiciaires, il n'en demeure pas moins une arme fortement incitative, complémentaire de la procédure des travaux d'office.

2. Les mesures annoncées

Comme l'avait fait M. Henri NALLET, l'an dernier, à la même époque, M. Louis MERMAZ a présenté au Conseil des Ministres une communication tirant le bilan des actions entreprises depuis un an et présentant les mesures nouvelles destinées à améliorer la prévention des feux dans la zone méditerranéenne.

● S'agissant du défrichement, rappelons que le volet "forêt" de la loi du 25 janvier 1990, complémentaire à la loi n° 88.1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social (articles 55 à 57) en renforce le contrôle.

Désormais, non seulement l'arrachage ou le défrichement, mais aussi toute suppression de "la vocation forestière des terrains" doit être soumise à autorisation administrative (article L. 311-1 du code forestier). De plus, les cas où l'autorisation de défrichement peut être refusée ont été étendus, outre la conservation des bois et massifs, "au maintien de la destination forestière des sols" (article L.311-3 du code forestier).

Les peines applicables en cas d'infraction ont été lourdement aggravées et ont été rendues applicables, non seulement au propriétaire du fonds, mais aussi aux "utilisateurs du sol, aux bénéficiaires des opérations de défrichement, aux entrepreneurs ou autres personnes responsables desdites opérations" (articles L. 313-1 et L. 313-4 du code forestier).

Enfin, les travaux de défrichement peuvent être interrompus par l'autorité judiciaire ou par le représentant de l'Etat dans le département (articles L. 313-6 et L. 313-7 nouveaux).

La conjonction de ces différentes mesures devrait permettre de dissuader certains incendies volontaires, préalables à des changements éventuels de la destination des sols.

● S'agissant des règles d'urbanisme et de construction, il a été prévu de modifier, avant le 1er mai 1991, les règles d'urbanisme afin d'enrayer l'urbanisation dans les zones sensibles aux incendies de forêt. Des sujétions particulières pourront être imposées aux habitations qui y sont implantées ou qui peuvent y être construites.

Une carte de ces zones sera établie dans chacun des départements les plus exposés.

Il est en effet apparu que la présence de bâtiments dans des massifs forestiers ou à leur lisière, loin de contribuer à la protection de la forêt, augmente au contraire les risques de départ du feu. En cas de sinistre, en effet, la sauvegarde de ces bâtiments mobilise une part importante des moyens de lutte.

• Quant au débroussaillage, la législation et la réglementation applicables seront rendues plus précises et plus rigoureuses.

Des dispositions seront prises pour rendre plus facile le nettoyage des sous-bois par la passage d'animaux ou par un brûlage dirigé en période hivernale.

Les plans d'aménagement des forêts contre l'incendie pourront être rendus obligatoires après déclaration d'utilité publique.

L'insertion dans les contrats d'assurance des immeubles contre l'incendie d'une clause pénalisant le non-respect des obligations de débroussaillage est mise à l'étude.

Enfin, un prochain comité interministériel examinera le dossier du renouvellement de la flotte aérienne de la protection civile.

3. La nécessité du maintien d'une présence sylvo-pastorale

S'agissant des espaces forestiers méditerranéens les plus touchés par les incendies, un constat s'impose. Alors que ces espaces ont été pendant des siècles animés et façonnés par l'homme, l'évolution des systèmes de production a conduit à leur marginalisation économique puis humaine. C'est dans cette déprise agricole, qui favorise le développement d'une végétation homogène très broussailleuse, qu'il faut rechercher l'une des causes du développement des incendies.

Or, de nombreuses expériences et projets, de nature agricole ou forestière, permettent de limiter ce risque.

En matière de pâturage sous forêt, après plus d'une décennie de recherche, les avantages et les inconvénients du débroussaillage animal sont maintenant bien connus.

Si le débroussaillage mécanisé reste nécessaire pour l'ouverture des zones fortement "végétalisées", une conduite du troupeau compatible avec les moyens modernes permet à la fois de réduire dans un premier temps, par la consommation et le piétinement, une végétation arbustive hautement inflammable, puis de maintenir les parcelles nettoyées avant la période à risque de l'été. Il n'en demeure pas moins que ce type de pâturage ne dispense pas des autres modes d'entretien pour contrôler la végétation ligneuse.

Ces techniques pastorales qui permettent le cloisonnement des massifs ont été éprouvées dans l'ensemble de la Provence et, notamment, dans le Var, dans le cadre d'une dizaine de cas, en général au sein des périmètres inter-communaux de débroussaillage et d'aménagement forestier.

Ces opérations de néo-pastoralisme peuvent aisément s'exercer dans le cadre des conventions pluriannuelles d'exploitation agricole ou de pâturage, qui permettent de prévoir les travaux d'aménagement, d'entretien et d'équipement mis à la charge de chacune des parties et d'utiliser l'espace à d'autres fins, au cours de l'année : tourisme ou chasse, par exemple. Le surcoût supporté par les exploitations contribuant à la prévention contre les incendies de forêt peut d'ailleurs être pris en charge par l'Etat, au titre de l'article 19 du règlement n° 797-84 de la Communauté, qui prévoit le remboursement de 25 % de l'avance effectuée par l'Etat. Ce dispositif pourrait concerner, à moyen terme, une surface globale de 43.000 ha, correspondant aux grandes coupures pastorales, soit environ 10 % des massifs exceptionnellement sensibles aux incendies du Gard, des Pyrénées-Orientales et du Var.

De la même façon, l'aménagement de pare-feux consacrés à des productions végétales pérennes (vignes, oliviers, amandiers, figuiers, chênes truffiers) peut constituer une solution.

Ces plantations linéaires ou en bandes sont intégrées dans des opérations globales de remise en valeur d'un massif forestier ou de landes dégradées par les incendies, souvent associées aux autres moyens de protection. Les exemples les plus intéressants peuvent être relevés dans les Pyrénées-Orientales où ce type de pare-feu a été installé afin de protéger le vignoble AOC et les agglomérations côtières du secteur de Banyuls.

A cet égard, la politique d'amélioration de la qualité de la production viticole menée par les organisations professionnelles du

Languedoc Roussillon et de Provence visant à développer des vignes sur des côteaux, initialement occupés par la garrigue, est encourageante.

Cependant, pour assurer au mieux leur mission de protection contre l'incendie, ces cultures pérennes doivent être cultivées selon les règles de l'art c'est-à-dire taillées, traitées, désherbées, labourées, et le cas échéant, irriguées.

Dans le massif des Maures, une part importante de pare-feux pâturés de manière extensive ont pu devenir de véritables prairies artificielles .

Associées au reboisement en essence de qualité et à l'exploitation des ressources sylvicoles (1) ces différentes formes de mise en valeur de l'espace rural et forestier (pastoralisme, cultures en mosaïque, cultures pour gibier, pare-feux) permettent d'organiser un espace susceptible de "casser" la progression d'un feu, tout en fournissant aux moyens de lutte active des points d'appui et de pénétration.

Ces opérations combinées d'agro-sylvo-pastoralisme sont une des solutions pour l'entretien et la revalorisation des espaces boisés. Il faut cependant reconnaître qu'un certain nombre de problèmes restent à résoudre, tant sur le plan économique et social que sur le plan technique.

La simplification du régime de la pluriactivité, l'organisation économique des filières, la résolution des problèmes liés au foncier (2) doivent accompagner cette reconquête économique de l'espace forestier.

Plus généralement, sur ces problèmes de prévention et de lutte contre les incendies de forêt, outre la nécessaire sensibilisation du public et particulièrement des enfants, votre rapporteur considère qu'il serait intéressant d'organiser systématiquement la prévention et la lutte dans le cadre des massifs. Pour chacun des grands massifs, un comité pourrait être créé, chargé de coordonner les plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestier (PIDAF), de favoriser la coopération entre les comités communaux des feux de forêts et les sapeurs-pompiers, de fournir un avis sur les

(1) *La forêt méditerranéenne est sous-exploitée. On estime, dans le Var, à moins de 12 % de l'accroissement annuel, la protection forestière exploitée et commercialisée.*

(2) *Plus de 70 % des forêts, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, sont privées et leurs propriétaires ne sont ni agriculteurs, ni éleveurs. Les propriétés sont de plus très morcelées.*

programms forestiers mis en place à différents titres : PIM, Conservatoire de la forêt méditerranéenne...

L'apport de l'agriculture et du pastoralisme pour l'entretien des coupures pare-feu devrait permettre un cloisonnement des massifs, en compartiments d'une dizaine de milliers d'hectares, qui faciliterait la concentration sur ces "coupures", des efforts en matière d'équipement.

Par ailleurs, comme le relève la communication faite en conseil des ministres, il est indispensable que soient pris en compte les risques d'incendie dans les documents d'urbanisme, POS et ZAC. Pour les communes très boisées, il faudrait même envisager des "plans d'exposition aux risques". Enfin, il est nécessaire de trouver des dispositifs satisfaisants (aide de l'Etat, incitations fiscales) pour permettre, dans les meilleurs délais, le nettoyage, le recépage et la reconstitution des sols des zones détruites.

II. L'EVOLUTION DES CREDITS

A. LE BUDGET DE PROGRAMMES

L'évolution depuis 1989 des crédits selon les grandes types d'action est récapitulée, dans le tableau ci-après.

On constate, après une augmentation sensible des crédits en 1990, une diminution qui ramène les dotations pour 1991 près de leur niveau de 1989.

(En millions de francs.)

Libellés	1989		1990		1991		Evolution (DO + CP)	
	Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme	Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme	Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme	1990-1989	1991-1990
Domaine 9 : Mise en valeur et protection de la forêt.								
<i>Groupes de programmes numéros :</i>								
9.1. Amélioration des potentialités de production forestière et qualité des produits	967 330	431 111	1 050 305	446 235	978 410	399 695	+ 8,6	- 6,8
9.2. Exploitation, mobilisation, transformation et commercialisation des produits forestiers	246 407	91 369	260 725	91 385	292 295	106 385	+ 5	+ 12,1
9.3. Sauvegarde de l'espace forestier	701 073	203 970	712 690	204 000	703 656	221 950	+ 1,7	- 1,3
Totaux	1 914 810	726 450	2 023 720	741 620	1 974 361	728 030	+5,7	- 2,4

B. LES CREDITS DU MINISTERE

Les crédits dont dispose le ministère de l'agriculture et de la forêt pour conduire la politique forestière figurent dans son budget général pour 1.341,9 millions (soit une progression de 4,6 %) et dans ceux du Fonds forestier national, compte spécial du trésor alimenté par une taxe unique sur les produits forestiers.

● Le principal poste est la subvention de l'Etat aux frais de gestion des forêts des collectivités assurés par l'Office national des forêts (O.N.F.) (chapitre 44.92, article 70). Elle s'élève pour 1991, en application du nouveau contrat de plan à 821,3 millions de francs, soit une hausse de 20 millions de francs. Les autres crédits d'intervention en forêt (chapitre 44.92, article 10) diminuent de 1,3 millions de francs pour s'établir à 80,4 millions de francs.

● Les crédits affectés aux travaux d'entretien (chapitre 35-92) augmentent de 34,9 millions de francs - 109,8 millions de francs financeront les travaux effectués par les anciens harkis ; 64,6 millions de francs les travaux concourant à la sauvegarde de l'espace forestier.

● Les investissements exécutés par l'Etat concernant la forêt du chapitre 51.92 régressent de 11,5 millions de francs, pour s'établir à 13,4 millions de francs.

● Les subventions d'investissement atteignent 242 millions de francs : 100 millions de francs sont reconduits au titre du conservatoire de la forêt méditerranéenne, 12 millions au titre de la recherche (contre 2,7 millions en 1990), 89 millions de francs pour les travaux et acquisitions en forêt (contre 117 millions en 1990) et 51 millions de francs pour la modernisation du secteur des entreprises du bois, contre 10 millions en 1990.

Quant aux priorités définies, elles sont les mêmes qu'en 1990, puisqu'il s'agit :

- d'améliorer les potentialités de production forestière et la qualité des produits ;

- de soutenir la filière bois ;

- de sauvegarder l'espace forestier.

*

* *

La Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits inscrits au titre de l'aménagement rural dans le budget de l'agriculture pour 1991.