

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 **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 Bracconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Desire Debavelaere, Rodolphe Desire, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Graillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moïnard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n°6), 2260 (tome I) et T.A. 533
Sénat : 91 et 92 (annexe n°5) (1991-1992).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : Les crédits concourant à l'aménagement rural	9
I. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	9
A. LE FONDS INTERMINISTÉRIEL DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT RURAL (FIDAR)	9
B. LE FONDS D'INTERVENTION POUR L'AUTO-DÉVELOPPEMENT EN MONTAGNE (FIAM)	11
C. LE FONDS RÉGIONALISÉ D'AIDE AUX INITIATIVES LOCALES POUR L'EMPLOI (FRILE)	13
D. L'AIDE À L'INVESTISSEMENT INDUSTRIEL DANS LES ZONES RURALES	13
II. LES FONDS DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ...	15
A. L'ÉLECTRIFICATION	15
B. L'ADDUCTION D'EAU	16
III. LES DOTATIONS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE	17
A. LES ACTIONS EXPLICITES D'AMÉNAGEMENT RURAL	17
1. Les interventions publiques (titre IV)	18
2. Les subventions d'investissement (titre VI)	19
B. LES INTERVENTIONS SPÉCIALES DANS LES ZONES AGRICOLES DÉFAVORISÉES	21
1. La compensation des handicaps naturels permanents	21
2. La modernisation des exploitations	22
C. LES AUTRES INSTRUMENTS CONCOURANT À L'AMÉNAGEMENT RURAL	23
1. Les SAFER	23
2. Les OGAF	24

	<u>Pages</u>
IV. LES AUTRES CRÉDITS	24
CHAPITRE II : La politique forestière	29
I. LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊTS	29
A. LE BILAN DE 1991	29
B. L'AMÉLIORATION DE LA PRÉVENTION	31
II. LES CRÉDITS DE LA FORÊT	34
CONCLUSION	37

Mesdames, Messieurs,

Traditionnellement, l'avis que consacre votre commission aux crédits d'aménagement rural figurant dans le budget de l'agriculture est l'occasion pour votre rapporteur de dresser un bilan général de la situation actuelle de l'espace rural français, des problèmes qui s'y posent et des évolutions enregistrées.

Cette année, votre rapporteur limitera son propos à l'examen des principaux crédits concourant à l'aménagement rural et à la politique de la forêt. La mission d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement vient, en effet, de déposer, il y a quelques mois, son rapport. Votre rapporteur pour avis n'a pas estimé utile, par conséquent, de procéder à son tour à un examen général après l'analyse particulièrement fouillée qui vient d'être réalisée.

Pas davantage cette année que les années précédentes, l'examen des crédits ne permet de conclure à la traduction budgétaire des déclarations d'intention. Les fonds du ministère de l'aménagement du territoire sont dotés, en projet de loi de finances, de crédits inférieurs à ceux de l'an passé : les crédits de paiement du FIAM diminuent de 43 %, ceux du FIDAR de 23 %, ceux de la PAT consacrés à l'industrie en zones rurales chutent de 67 %...

Si elles modèrent ces diminutions, les majorations obtenues à l'Assemblée nationale n'en renversent pas pour autant cette tendance.

De leur côté, les crédits du ministère de l'agriculture pour l'amélioration du cadre de vie et l'aménagement de l'espace rural, s'ils augmentent de 1,7 %, diminuent en francs courants.

A cet égard, comme les années précédentes, votre rapporteur pour avis ne peut que regretter qu'il n'existe pas d'indicateur global permettant de mesurer l'effort que la collectivité nationale consent pour l'aménagement rural.

La présentation du budget de l'agriculture sous forme de "*budget de programmes*" -le blanc budgétaire- permettait, jusqu'à cette année, de disposer d'une évaluation, sans doute critiquable, mais qui autorisait des comparaisons d'une année sur l'autre.

D'après les informations de votre rapporteur pour avis, il n'y aura plus, à l'avenir, de "*blanc*" pour l'agriculture.

Lors de son audition devant la commission des affaires économiques et du plan, le ministre d'Etat chargé de la ville et de l'aménagement du territoire s'est engagé à ce que, dès l'année prochaine, un document retraçant l'effort financier de l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire -un "*jaune*" budgétaire- soit annexé au projet de loi de finances. Un tel document existe d'ailleurs cette année pour la ville. Votre rapporteur pour avis estime indispensable qu'au sein de ce "*jaune*" aménagement du territoire soient distingués les crédits concourant à l'aménagement rural.

Outre la récapitulation des moyens budgétaires qui lui sont consacrés, ce document aura le mérite d'obliger à définir précisément ce que les pouvoirs publics entendent par "aménagement rural".

On constate en effet que la plus grande opacité entoure cette notion.

A l'évidence, la conception qu'en a le ministère de l'agriculture est plus restrictive que celle, communément admise, qui tend à la confondre avec le développement rural ou l'aménagement de l'espace rural.

Au sein même du ministère de l'agriculture, l'aménagement rural recouvre d'une part des actions explicitement tournées vers l'aménagement rural et consacrées à des équipements et des infrastructures d'aménagement collectif, d'autre part des actions concourant à la compensation de handicaps, notamment en montagne, avec la mise en oeuvre d'indemnités spécifiques, enfin des actions bénéficiant, en réalité, aux structures des exploitations.

En revanche, un certain nombre d'actions ayant un impact sur l'aménagement rural ne sont pas recensées comme telles : on peut penser au rôle joué par les OGAF ou les SAFER. De même, les crédits d'aménagement foncier et d'hydraulique ne sont pas considérés comme des crédits d'aménagement rural alors que les

crédits alloués aux sociétés d'aménagement régional, dont les trois quart des actions sont tournées vers l'hydraulique, le sont. On peut enfin estimer que les crédits pour l'extensification ou le soutien des pratiques agricoles compatibles avec l'environnement, en modifiant les conditions de "consommation" de l'espace, ont un impact sur l'aménagement rural.

En définitive, l'aménagement rural largement entendu paraît bien recouvrir des actions très diverses : le développement à des fins "productivistes" d'équipements et d'infrastructures collectifs ; la compensation du handicap résultant de la localisation dans des zones difficiles ; la mise à disposition de la population de services (adduction d'eau et assainissement, électrification) ; le développement économique du milieu rural ; la construction ou le maintien en état d'infrastructures publiques...

Cette indécision méthodologique sur le contenu même de la notion d'aménagement rural confirme votre rapporteur pour avis dans le sentiment qu'aujourd'hui, le seul examen des crédits inscrits au budget du ministère de l'agriculture ou qu'il gère ne saurait suffire.

CHAPITRE I

Les crédits concourant à l'aménagement rural

I. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le ministère de l'aménagement du territoire consacre explicitement une partie de ses crédits à l'espace rural. Deux fonds sont en totalité consacrés au monde rural : le FIAT et le FIDAR ; les crédits du FRILE, pour partie, servent à financer des projets en milieu rural ; enfin des modalités spécifiques ont été mises en place dans le cadre de la PAT en faveur de l'industrialisation en milieu rural.

A. LE FONDS INTERMINISTÉRIEL DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT RURAL (FIDAR)

Fonds d'investissement, le FIDAR a pour vocation de soutenir le développement des entreprises, la diversification des activités agricoles et le développement des services offerts aux entreprises en milieu rural. Il intervient essentiellement dans le cadre d'actions contractualisées.

Les zones concernées sont celles retenues dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, au titre des programmes d'aménagement concertés ruraux.

La partie non contractualisée du FIDAR, de l'ordre d'un cinquième des crédits, sert, d'une part, à des opérations d'intérêt national, d'autre part, à des opérations expérimentales ou à des études sur le milieu rural et l'efficacité des actions entreprises.

Les crédits du FIDAR atteindront, en 1992, 315 millions de francs en autorisations de programme et 320,5 millions de francs en

crédits de paiement, soit une baisse de 11,3 % et de 22,6 % par rapport à l'année antérieure.

Sur ces crédits, la dotation contractualisée dans le cadre des contrats de plan Etat-régions et déléguée aux préfets de région, reste inchangée (275 millions de francs).

L'examen de la ventilation géographique de ces crédits fait ressortir la part prédominante des zones de montagne qui mobilisent les 3/4 des crédits, les zones rurales fragiles de plaine se répartissant les 25 % restants.

Les actions conduites en faveur des zones rurales fragiles s'articulent autour de trois objectifs :

- la diversification des activités adaptées à l'environnement rural, grâce au soutien à la création, à l'adaptation et à la transmission de petites et moyennes entreprises ;

- la diversification des activités agricoles ou exploitant les ressources naturelles, dans un souci d'occupation de l'espace ;

- l'organisation et l'adaptation des services à la population et aux entreprises dans le cadre d'opérations coordonnées s'appuyant sur l'échelon intercommunal et le réseau des bourgs et villes-centres.

Les crédits contractualisés ont ainsi concouru pour près de la moitié au premier objectif (19,5 % pour les entreprises, 30,5 % pour le tourisme), pour les deux cinquièmes au deuxième objectif (3 % pour l'agro-alimentaire, 7 % pour la forêt, 1 % pour l'environnement et 28,5 % pour l'agriculture) et pour environ 7 % aux actions concernant les services.

Votre rapporteur pour avis regrette la minceur des dotations allouées au FIDAR et leur évolution défavorable. La réduction des crédits entraînera, dans la mesure où le montant contractualisé sera maintenu, une réduction des capacités d'intervention, au titre des actions spécifiques. Or, une demande très forte existe pour ce type d'action : au 1er août 1991, l'enveloppe des crédits non contractualisés était consommée à 100 %.

Comme l'avait indiqué M. André LAIGNEL, lors de son audition devant votre commission, ces crédits ont été heureusement augmentés à l'Assemblée nationale de 105 millions de francs en autorisations de programme, ce qui les porte à 420 millions de francs (+ 18,3 % par rapport à 1991) et de 45 millions de francs en crédits de paiement (365,5 millions de francs, - 11,7 % par rapport à 1991).

B. LE FONDS D'INTERVENTION POUR L'AUTODÉVELOPPEMENT EN MONTAGNE (FIAM)

Créé par la loi montagne (article 80), le FIAM a été mis en place dès 1985 et a représenté en moyenne 37,4 millions de francs par an.

Le CIAT du 26 novembre 1986 a assigné au FIAM trois priorités : l'assistance technique, la connaissance économique des massifs et l'information des habitants. L'assistance technique mobilise, en réalité, l'essentiel des crédits. La gestion de ces crédits est déconcentrée au niveau des préfets coordonateurs de massifs. 80 % des dossiers retenus représentent une subvention de moins de 100 000 francs.

Pour 1992, les crédits du FIAM sont en nette régression : 20 millions de francs en autorisations de programme comme en crédits de paiement, soit une diminution de près de 43 %.

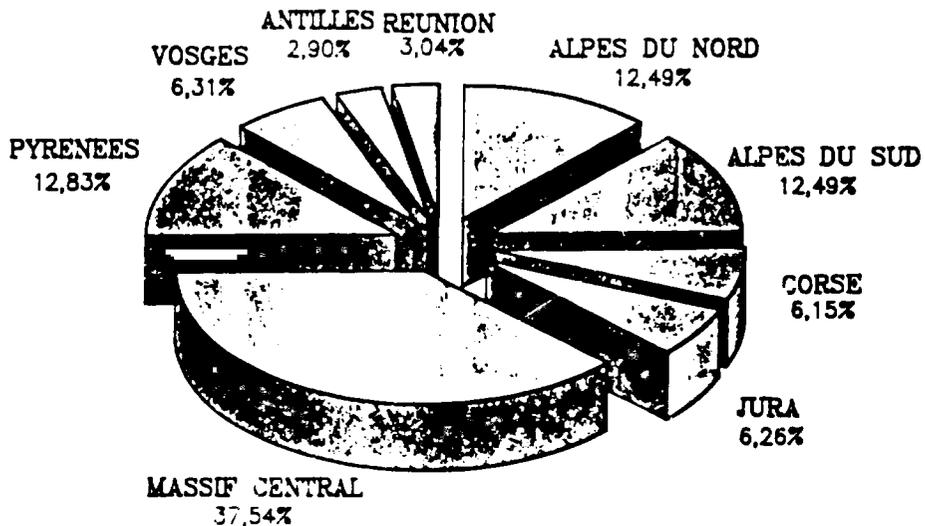
Cependant, traditionnellement, ces crédits sont abondés lors de la discussion du projet de loi de finances ou en loi de finances rectificative. L'Assemblée nationale a d'ailleurs prévu de les porter à 35 millions de francs, soit le montant habituel en francs courants pour les autorisations de programme et à 30 millions de francs en crédits de paiement.

Pour 1991, la répartition de ces crédits a été la suivante :

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
PYRÉNÉES	4 800 000
RÉUNION	1 100 000
GUADELOUPE	350 000
MARTINIQUE	350 000
TOTAL	35 000 000

La ventilation de ces crédits entre 1985 et 1989 est fournie dans le tableau ci-après :

**RÉPARTITION DES CRÉDITS FIAM PAR MASSIFS
(1985 - 1989) - (37,4 MF par an)**



C. LE FONDS RÉGIONALISÉ D'AIDE AUX INITIATIVES LOCALES POUR L'EMPLOI (FRILE)

Créé en 1988 avec comme mission d'accompagner les initiatives locales pour l'emploi, le FRILE s'est mis en place en 1989. S'il n'est pas spécifiquement tourné en direction des zones rurales, on peut cependant estimer que les deux tiers des projets qu'il a financés, d'ailleurs parmi les plus novateurs, 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.

Dans ces zones, l'action du FRILE a concerné la création d'activités, 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.

Les dossiers strictement agricoles représentent 11 % du total et portent essentiellement sur la diversification des produits, l'appui à la mise en oeuvre et à la recherche de nouvelles techniques de production.

Ce fonds avait été doté, en 1991, de 250 millions de francs, sur lesquels le budget de l'aménagement du territoire était intervenu à hauteur de 115 millions de francs. Le ministère de l'agriculture devrait verser environ 10 % de l'enveloppe globale. Pour 1992, il n'était doté, au titre de l'aménagement du territoire, que de 92,7 millions de francs, portés à l'Assemblée nationale à 122,7 millions de francs.

D. L'AIDE À L'INVESTISSEMENT INDUSTRIEL DANS LES ZONES RURALES

Au titre de la prime d'aménagement du territoire (PAT), une aide particulière est accordée à l'industrialisation en zone rurale, d'abord appelée "PAT petits projets", puis aide à l'investissement industriel dans les zones rurales (A.I.Z.R.).

L'A.I.Z.R. permet ainsi de primer tout investissement productif compris entre 2 et 20 millions de francs, réalisé dans un établissement d'une entreprise dont le chiffre d'affaires est inférieur à 300 millions de francs et qui s'accompagne de la création d'au moins

20 emplois (création) ou de 10 emplois (extension) selon les règles en vigueur pour la PAT.

Les investissements résultant des délocalisations d'établissements à l'intérieur des zones primables ainsi que ceux correspondant à la reprise des entreprises sont exclus.

Comme pour la PAT, le taux de la subvention est compris entre 0 et 17 % dans le respect des règles communautaires applicables en cas de cumul d'aides. L'aide n'est cumulable ni avec la prime régionale à l'emploi (P.R.E.) ni avec la prime régionale à la création d'entreprises (P.R.C.E.), mais peut être cumulée avec la P.O.A. (prime d'orientation agricole).

Cette aide sera mise en œuvre en priorité dans le Massif-Central, les Pyrénées et plus généralement les espaces ruraux d'un grand quart sud-ouest de la France, mais l'objectif est de rendre à terme éligibles toutes les zones PAT comprises dans les programmes d'aménagement concerté des territoires ruraux.

Pour 1992, les crédits dégagés au titre de cette aide figurent sous l'article 20 "Aide à l'industrie en zone rurale" du chapitre 64-00, alors qu'ils figuraient, dans un article 20 "Concours aux fonds régionaux pour le développement de l'emploi dans les P.M.E.-P.M.I." du chapitre 65-01, créé à cet effet en 1991.

Ces crédits sont passés de 160 à 100 millions de francs en autorisations de programme (- 37,5 %) et de 90 à 30 millions de francs en crédits de paiement (- 67 %). Il semble cependant que le report des crédits de 1991 permettra de financer les projets de 1992. De plus, l'Assemblée nationale a augmenté les crédits de 20 millions de francs en autorisations de programme.

On peut, en outre, regretter que le décret nécessaire n'ait été pris que le 1er octobre, interdisant toute opération avant 1992.

Enfin, comme l'a indiqué lors de son audition M. André LAIGNEL, il semble que ce décret doive être modifié : le seuil de 20 emplois minimum paraissant trop élevé, compte tenu de la nature des projets d'industrialisation en zone rurale.

II. LES FONDS DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

A. L'ÉLECTRIFICATION

Créé en 1936, le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) joue un rôle décisif dans l'électrification des communes rurales, en contribuant au financement des travaux d'extension et de renforcement de distribution publique d'énergie électrique basse tension.

Ce fonds est alimenté par une contribution versée annuellement par les distributeurs d'énergie électrique basse tension représentant 2,43 % des recettes afférant aux distributions dans les communes de 2 000 habitants et plus et 0,49 % pour les communes de moins de 2 000 habitants.

Si, aujourd'hui, à l'exception de quelques écarts, l'ensemble de la population rurale est desservi par un réseau public, l'effort doit cependant être poursuivi.

On estime ainsi, pour les cinq prochaines années, la croissance de la consommation à 6 % par an du fait de l'évolution de la consommation des ménages (+ 1,25 % du nombre d'abonnés par an, rattrapage de l'équipement électrique en milieu rural), mais aussi des exploitations (surtout celles d'élevage) et des entreprises (l'agro-alimentaire consomme autant d'électricité que la sidérurgie).

En outre, même si des améliorations sensibles ont pu être constatées, le milieu rural continue à subir un retard qualitatif. Le taux d'abonnés "*mal desservis*" serait, à la lumière du dernier inventaire, de 10 % (contre 25 % en 1975), soit 700 000 abonnés. Un effort particulier est mené en direction de la tenue de la tension et de la continuité de service (coupures et micro-coupures) qui freinent encore l'implantation en milieu rural des services informatiques...

On estime, au total, que le rattrapage qualitatif et l'accompagnement de la croissance de la consommation nécessitent environ 18,7 milliards de francs de travaux sur cinq ans, soit 3,7 milliards de francs par an. Le FACE y contribue en 1991 pour 1,4 milliard de francs d'aide, finançant 2,150 milliards de francs de

travaux, les collectivités locales finançant, de leur côté, un volume de travaux de l'ordre de 1,8 milliard de francs.

B. I. L'ADDUCTION D'EAU

L'inventaire général des besoins en investissement pour l'alimentation en eau potable et l'assainissement des communes rurales permet de chiffrer les besoins annuels d'investissement à 10 milliards de francs jusqu'en l'an 2000.

Comme pour l'électrification, les progrès enregistrés (97 % des communes rurales et 98,5 % de la population sont aujourd'hui desservis) ne doivent pas conduire au relâchement de l'effort de solidarité nationale conduit par le F.N.D.A.E. en direction des communes rurales.

On constate, en effet, un retard relatif des communes rurales par rapport aux villes, tant dans le domaine de la qualité de l'eau distribuée que de la fiabilité des équipements de production, de traitement et de transport.

En outre, les communes rurales sont pénalisées par un surcoût résultant de la faible densité et de la dispersion de la population, ainsi que par un apport saisonnier de population qui nécessite un sur-dimensionnement des équipements.

La commission des Finances, dans un rapport récent (1), chiffre à 3 milliards de francs la somme minimale qu'il faut, annuellement, mobiliser, en plus des financements existants. Compte tenu de la part de l'investissement assurée par le financement du F.N.D.A.E. (environ 13 %), les ressources de ce dernier devraient être accrues de 300 à 350 millions de francs, grâce à l'augmentation de la redevance de cinq centimes par m³ (elle est aujourd'hui de 10,5 centimes).

Votre commission ne pourra donc que soutenir la proposition de la commission des Finances tendant à une telle augmentation.

Les ressources actuelles du F.N.D.A.E. ont permis l'attribution, en 1991, de 846 millions de francs d'autorisations de

(1) Rapport d'information fait par M. Roland du Luart sur le fonctionnement du fonds national pour le développement des adductions d'eau.

programmes. 60 % ont été déconcentrés au niveau départemental pour les travaux courants d'amélioration et d'assainissement, la ventilation infra-départementale étant assurée par les conseils généraux. Les 40 % restant ont financé des actions d'intérêt national : 85,5 millions de francs au titre de la qualité de l'eau, 63,5 millions de francs pour l'aménagement du littoral, 115 millions de francs pour les grands ouvrages, 20 millions de francs pour les zones rurales fragiles...

III. LES DOTATIONS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

A l'exception des actions exclusivement consacrées à l'aménagement rural, il est difficile, au sein des crédits du ministère de l'agriculture, de faire précisément la distinction entre les actions qui se trouvent concourir directement à l'aménagement rural et celles qui, ayant un effet sur les structures et la production, ne sont pas sans incidence sur l'aménagement de l'espace rural.

De façon schématique, on peut considérer que trois types de dotations concourent directement à l'aménagement rural :

- les actions explicites d'aménagement rural, considérées comme telles par le ministère ;

- les interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées, c'est-à-dire essentiellement les indemnités compensatrices de handicap ;

- les actions mises en oeuvre par un certain nombre d'instruments : OGAF, SAFER qui concernent l'aménagement rural.

A. LES ACTIONS EXPLICITES D'AMÉNAGEMENT RURAL

Il s'agit des crédits dont le ministère considère qu'ils sont expressément consacrés à l'aménagement rural. Le tableau ci-après recense ces actions ainsi que l'évolution des crédits qui leur sont consacrés.

(en millions de francs)

		1991 Crédits votés	1992 Crédits demandés	Evolution (en %)
Chapitre 44.80 : Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural				
Article 21 : Interventions pour l'aménagement rural		66,7	62,6	- 6,1
Article 50 : Actions spécifiques en zone défavorisée		23,2	21,2	- 8,6
Chapitre 61.44 : Aménagement de l'espace rural et de la forêt				
Article 20 : Amélioration du cadre de vie et développement rural (1)	CP	45,95	44	- 4,4
	AP	10,45	40	+ 283
Chapitre 61.84				
Article 10 : Grands aménagements régionaux	AP	207	207	+ 0
	CP	204,5	207	+ 1,2

(1) Pour partie seulement : 25,35 millions au titre des articles 22 et 23.

1. Les interventions publiques (titre IV)

● Les crédits inscrits à l'article 21 du chapitre 44.80 servent au financement d'actions de développement économique dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, notamment les analyses stratégiques des programmes de développement rural. Les actions qui font suite à ces analyses (création d'activités, valorisation des ressources locales, restructuration des services, valorisation du tourisme rural) sont également, pour partie, financées sur cet article.

Au niveau national, cet article permet d'aider au financement de recherches "méthodologiques" et de la diffusion de leurs résultats sous forme "d'expériences pilotes", par le biais de subventions aux associations ou d'aides au recrutement (actions expérimentales ou postes "FONJEP").

A ce titre, des études et expériences ont pu ainsi être conduites sur la restructuration et la modernisation des réseaux de services publics ou privés, l'organisation et la commercialisation de produits touristiques innovants, la valorisation des productions agricoles, aquacoles, forestières et cynégétiques, des actions

"environnement", la diffusion des nouvelles technologies de communication.

Pour 1992, les crédits inscrits à cet article diminuent de 6,1 % pour atteindre 62,6 millions de francs.

● **L'article 50 du chapitre 44-80 finance, dans un cadre contractualisé, un certain nombre d'actions spécifiques dans les zones défavorisées. Cet article voit ses crédits diminués de 8,6 % (21,2 millions de francs contre 23,2 millions de francs en 1991). Cette ligne sert à la fois à financer le surcoût de certains services collectifs en montagne (contrôle laitier, insémination), la promotion de produits montagnards de qualité, la relance des races rustiques, mais aussi la mise en oeuvre ou l'animation de programmes, comme le programme national d'expérimentation sur les systèmes extensifs et la pluriactivité.**

2. Les subventions d'investissement

● **Au sein de l'article 20 du chapitre 61-44, deux articles concourent directement à l'aménagement rural. La ligne 22, en partie contractualisée, finance des actions de développement coordonné, de diversification de l'économie rurale et de développement de la pluriactivité. Il s'agit, en réalité, d'un cofinancement des études de faisabilité pré-opérationnelle et des investissements : stations expérimentales sur les nouveaux systèmes d'exploitation, contrats locaux l'installation-reprise. Cette ligne, en 1992, comme en 1991, sera dotée de moins de 7 millions. La ligne 23, qui bénéficiera de 18,5 millions de francs, cofinance des aménagements et des équipements collectifs en zone de montagne : aménagements pastoraux, petite hydraulique, susceptibles de bénéficier d'un cofinancement communautaire de 20 %.**

● **Enfin, l'article 10 du chapitre 61-84 permet de confier à des sociétés spécifiques -les sociétés d'aménagement régional- la réalisation d'un certain nombre d'opérations d'aménagement rural.**

Créées en application de la loi du 24 mai 1951, les sociétés d'aménagement régional (1) jouent un rôle important en matière d'aménagement rural : conçues à l'origine dans une optique d'hydraulique, ces sociétés ont étendu leurs activités à l'aménagement et au développement rural en général.

Une nouvelle lettre de mission, en date du 6 avril 1990, a confirmé leurs champs de compétence : d'une part, la valorisation des ouvrages hydrauliques concédés par l'Etat ; d'autre part, la mise en oeuvre de "*projets innovants et exemplaires*" en matière d'aménagement des zones rurales les plus fragiles.

Les trois quarts de leurs actions concernent l'hydraulique, qui, compte tenu de la régulation budgétaire, n'aura mobilisé en 1991 que 139,5 millions de francs.

En 1991, les activités d'aménagement (44,4 millions de francs) ont concerné le tourisme rural (création d'aménagements et d'équipements collectifs comme les "villages vacances" et les parcs de loisirs, extension des capacités d'hébergement, aide aux collectivités locales), la création d'ateliers industriels, l'agro-alimentaire, les services et la filière bois, l'organisation de la transformation et de la commercialisation, l'aménagement des massifs forestiers en forêt méditerranéenne, la gestion de contrats de pays.

Ces sociétés bénéficient de dotations en provenance d'un chapitre budgétaire spécifique du ministère de l'agriculture (les grands aménagements régionaux), l'article 10 du chapitre 61-84, d'un montant total de l'ordre de 205 millions de francs en 1991. Toutefois, ce chapitre a été touché par la régulation budgétaire : la dotation a été réduite à 184 millions de francs en 1991.

En 1992, ce chapitre voit ses dotations réduites en autorisations de programme (207 millions de francs) et progresser légèrement en crédits de paiement, de 204,5 à 207 millions de francs.

(1) société du canal de Provence et d'aménagement de la région provençale (S.C.P.) ; compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhin et du Languedoc (C.N.A.R.B.R.L.) ; compagnie d'aménagement des côtes de Gascogne (C.A.G.C.) ; compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine (CARA) ; office d'équipement hydraulique de la Corse (O.E.H.C.) ; société pour la mise en valeur des régions Auvergne et Limousin (SOMIVAI).

Au titre du ministère de l'agriculture, l'aménagement rural, strictement entendu, ne mobiliserait ainsi que de l'ordre de 160 millions de francs...

B. LES INTERVENTIONS SPÉCIALES DANS LES ZONES AGRICOLES DÉFAVORISÉES

1. La compensation des handicaps naturels permanents

Traditionnellement, les crédits consacrés par le ministère à la compensation des handicaps naturels permanents sont considérés comme l'une des composantes essentielles de la politique en faveur de l'aménagement de l'espace rural (domaine n° 8 dans la présentation du budget sous forme de "*budget de programmes*").

S'il s'agit d'indemnités directement versées à l'exploitant, elles ont, cependant, un effet direct sur l'aménagement de l'espace rural en permettant de maintenir dans les zones difficiles une population agricole. La compensation du surcoût lié aux conditions naturelles d'exploitation permet, en effet, aux agriculteurs de conserver un revenu raisonnable et de se maintenir dans les zones défavorisées.

Ces aides sont destinées aux éleveurs de cheptel herbivore (bovins, ovins, caprins, équins), converti en unités-gros bétail (U.G.B.), dans la limite d'un plafond de 50 U.G.B. par exploitation, et d'une U.G.B. par hectare fourragère.

Les surfaces de certaines productions végétales sont également prises en compte au titre de l'I.S.M. (indemnité spéciale montagne) dans les zones de montagne sèche, ainsi que dans l'ensemble des zones défavorisées des DOM, dans la limite de 40 hectares par exploitation.

Il existe, au total, quatre catégories d'indemnités : l'indemnité spéciale haute montagne (I.S.H.M.) ; l'indemnité spéciale montagne (I.S.M.) ; l'indemnité spéciale piedmont (I.S.P.) ; l'indemnité compensatoire (I.C.).

Ces indemnités correspondent aux quatre zones défavorisées de haute montagne, de montagne, du piémont ou défavorisée simple.

L'article 30 du chapitre 44-80 mobilisera, à ce titre, 1,436 milliard, soit une augmentation de 0,2 %.

C'est dire que la dotation inscrite au budget n'évolue pas par rapport aux crédits votés pour 1991. Il y a donc une perte nette de pouvoir d'achat pour ses bénéficiaires. La dernière réévaluation (4 %), intervenue au cours de l'hivernage 1989-1990, n'avait pas, elle-même, couvert l'érosion monétaire depuis 1988. Il faudrait, en réalité, une revalorisation de l'ordre de 6 % pour simplement garantir le maintien du pouvoir d'achat. On peut regretter que les engagements pris lors de la tenue du Conseil national de la montagne n'aient pas, à cet égard, été tenus.

Il faut cependant ajouter un retour communautaire, de l'ordre de 476 millions de francs en 1992.

En 1991, près de 2 milliards de francs auront été ainsi versés à près de 160 000 bénéficiaires.

2. La modernisation des exploitations

Les crédits inscrits à ce titre permettent d'aider l'acquisition de certains matériels ou le financement de bâtiments d'exploitation en zone de montagne, plus coûteux que les matériels et bâtiments de plaine.

Au titre de l'article 30 du chapitre 44-40, ces crédits diminuent de 7 millions de francs (53 millions de francs contre 60 millions de francs). En revanche, l'article 61-40 fait apparaître une stagnation en autorisations de programme (82,650 millions de francs), mais une augmentation en crédits de paiement de 39,5 % (85 millions de francs contre 61 millions de francs). Cette augmentation doit être relativisée dans la mesure où cette ligne résulte de la fusion, en 1991, des lignes "aide à la mécanisation" et "aide aux bâtiments à l'élevage", respectivement dotées, en 1990, de 31 et 95 millions de francs...

C. LES AUTRES INSTRUMENTS CONOURANT À L'AMÉNAGEMENT RURAL

A l'évidence, de nombreuses autres actions conduites par le ministère ont un impact indirect sur l'aménagement de l'espace rural. Que l'on songe, par exemple, aux crédits dégagés pour l'installation de jeunes agriculteurs, pour le gel des terres et l'extensification ou pour la mise en oeuvre de pratiques agricoles compatibles avec l'environnement. Votre rapporteur limitera son examen à l'évolution de deux lignes budgétaires qui lui paraissent avoir un impact immédiat en matière d'aménagement rural.

1. Les SAFER

La loi du 23 février 1990 a ouvert aux SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) la possibilité de réorienter des terres vers des usages non agricoles, à des fins de développement rural, ainsi que de protection de la nature et de l'environnement. En outre, elles peuvent apporter leur concours technique aux collectivités publiques. Enfin, elles peuvent louer des terres mises à leur disposition, en dérogation au statut du fermage.

Le législateur avait ainsi souhaité étendre les compétences des SAFER, au-delà du strict aspect agricole, à l'ensemble des opérations concernant le développement rural. L'expérience montre bien l'intérêt de pouvoir disposer d'un instrument de gestion global des problèmes d'aménagement pour la réorientation des terres. Il conviendrait que les dotations budgétaires soient à la hauteur des missions nouvelles confiées à ces sociétés.

Or, en 1992, les subventions de fonctionnement versées aux SAFER passent de 85 à 65 millions de francs. Arguant de la santé recouvrée des SAFER, les pouvoirs publics remettent ainsi en cause le plan de redressement négocié entre les sociétés et l'Etat.

Votre rapporteur estime que cette diminution des crédits n'est pas cohérente au moment où l'on entend donner les moyens aux SAFER de concourir à l'aménagement rural, sans se cantonner au seul secteur agricole.

2. Les OGAF

Les opérations groupées d'aménagement foncier constituent un outil original et efficace d'aménagement rural.

D'abord utilisées comme instruments d'expérimentation des plans de développement (OGAF modernisation), puis d'installation (OGAF installation), les OGAF jouent, aujourd'hui, un rôle dans le traitement de la déprise agricole dans les zones les plus fragiles. Depuis deux ans, les deux-tiers de ces opérations concernent des zones couvertes par un plan de développement des zones rurales (P.D.Z.R.), généralement dans le cadre d'un contrat de plan.

Enfin, depuis 1990, les premiers projets expérimentaux relatifs à l'application de l'article 19 du règlement C.E.E. 797/85 modifié, ont été agréés dans le cadre de la procédure OGAF.

L'intérêt de cet instrument paraît malheureusement mal pris en compte par les pouvoirs publics, puisque l'article qui rassemble leurs crédits, l'article 60 du chapitre 44-41, voit ses crédits passer de 78 à 70 millions de francs, soit une réduction de 10,3 %.

IV. LES AUTRES CRÉDITS

Dans le cadre de la préparation de son avis budgétaire, votre rapporteur pour avis avait interrogé le ministère de l'agriculture sur les autres crédits, inscrits au budget des différents ministères ou aux budgets des collectivités locales, qui concouraient à l'aménagement rural.

Il lui a été ainsi répondu que l'ensemble de la participation des ministères (1) à l'aménagement rural pouvait être approximativement, évalué à 300 millions de francs par an, dont environ 200 millions de francs au titre de la formation professionnelle et 100 millions de francs sur l'ensemble des autres départements ministériels : environ 35 millions de francs par an au titre du

(1) Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ministère du tourisme ; ministère du commerce et de l'artisanat ; ministère de l'environnement ; ministère de la recherche et de la technologie, ministère de la culture.

tourisme, 20 millions de francs au titre de l'environnement et 20 millions de francs au titre du commerce et de l'artisanat.

Concernant les collectivités locales, les conseils régionaux engageront, au titre des contrats de plan 1989-1993, environ 250 millions de francs par an pour des actions d'aménagement rural (1).

La participation des départements, plus difficile à estimer puisque non contractualisée, pourrait être évaluée à un niveau sensiblement supérieur, soit approximativement 500 millions de francs par an (travaux d'infrastructures rurales, notamment).

Si l'on prend comme indicateur la deuxième part de la dotation globale d'équipement destinée au financement des investissements d'équipement rural et d'aménagement foncier (inscrits au budget du ministère de l'agriculture jusqu'en 1983), on aboutit, comme l'illustre le tableau ci-après à un montant sensiblement supérieur.

	1989	1990	1991
Fraction principale	562,7	603,4	629,6
Majoration "aménagement foncier"	68,1	73,0	76,2
Majoration "départements défavorisés"	107,7	115,5	120,5
TOTAL	738,5	791,9	816,3

Votre rapporteur pour avis ne peut que regretter que cette année, le ministère de l'agriculture n'ait pu fournir le "blanc" budgétaire traditionnel, présentant le budget sous forme de "budget de programmes" qui avait l'intérêt de mesurer de façon globale l'ensemble des crédits concourant à l'aménagement rural.

Rappelons que, l'an dernier, le domaine 8 "Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural" mobilisait environ 4,5 milliards de francs. L'action 8, rassemblant les seuls crédits du

(1) Mais 400 millions de francs par an au titre des programmes d'aménagement concerté du territoire.

ministère, s'élèvera, en 1992, à 1 768 millions de francs contre 1 740 millions en 1991.

De façon très schématique, on peut estimer l'ensemble des crédits concourant à l'aménagement rural comme suit :

Ministère de l'Agriculture	1 768
Ministère de l'Aménagement du territoire (1)	320 (FIDAR)
	20 (FIAM)
	125 (FRILE) *
	120 (FIAT)
Autres ministères	300
Conseils régionaux	250/400
Conseils généraux	500/800
Fonds "d'infrastructures"	1 400 (FACE)
	846 (F.N.D.A.E.)

* *Estimations*

(1) *Avant majorations apportées à l'Assemblée nationale.*

On peut ainsi grossièrement estimer que les crédits nationaux d'aménagement rural représentent un montant compris entre plus de 4 milliards (hypothèse basse et sans les I.S.M.) et près de 6 milliards de francs (I.S.M. et hypothèse haute pour les conseils régionaux et généraux). En outre, il n'a pas pu être tenu compte des crédits qu'y consacrent les communes.

De son côté, le "budget de programmes" faisait ressortir un chiffre comparable pour l'aménagement du cadre de vie et l'aménagement de l'espace rural, de l'ordre de 4,5 milliards de francs.

Pour sa part, le Gouvernement (1) chiffre à 4 milliards de francs par an les fonds consacrés au développement des zones rurales en difficulté, dans le cadre de l'objectif 5 b. Sur la période 1989-1993, la Communauté apportera 960 millions d'écus, l'Etat 500, les régions concernées 335, les départements et autres collectivités 496 millions d'écus, soit au total 2,3 milliards d'écus, soit 16 milliards de francs, sur quatre ans.

Il ne s'agit là, bien évidemment, que d'une approximation et votre rapporteur pour avis ne peut que reprendre les observations formulées dans l'avis budgétaire de l'an dernier : *"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 (...)*.

Il serait donc opportun 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) Réponse à la question de M. Fernand TARDY - Sénat - Séance du 15 novembre 1991 - J.O., p. 3780.

CHAPITRE II

La politique forestière

I. LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊT

A. LE BILAN DE 1991

Après les années 1989 et 1990 qui s'étaient avérées catastrophiques avec, respectivement, 80 000 hectares et 73 000 hectares brûlés, dont 57 000 et 54 600 hectares pour la seule région méditerranéenne, l'année 1991 aura été clémentine. On ne compte, à ce jour, en effet que 10 000 hectares incendiés.

Il n'en reste pas moins que, sur une période décennale, le bilan est sévère : en dix ans, 500 000 hectares, soit 1 % du territoire national, auront été parcourus par le feu.

BILAN DES INCENDIES DE FORÊT

() = ZONE PROMÉTHÉE (DÉPARTEMENTS MÉDITERRANÉENS)

Année	Surface brûlée (ha)	Nombre de feux
1979	59.727 (53.880)	5.507 (4.175)
1980	22.176 (15.117)	5.040 (3.558)
1981	27.711 (17.131)	5.173 (3.297)
1982	55.145 (47.188)	5.308 (2.907)
1983	53.729 (48.614)	4.659 (2.774)
1984	27.202 (14.481)	5.672 (2.622)
1985	57.368 (46.628)	6.249 (3.732)
1986	51.859 (46.122)	4.353 (2.646)
1987	14.109 (10.393)	3.043 (2.115)
1988	6.701 (5.171)	2.837 (2.200)
1989	80.514 (56.896)	11.411 (3.318)
1990	72.696 (54.671)	5.877 (3.296)

Source : Ministère de l'agriculture et de la forêt, Service Central des Enquêtes et Etudes statistiques

En dépit des bons résultats de 1991, qui résultent bien davantage de la particularité des conditions climatiques que d'une amélioration sensible de la situation, votre rapporteur pour avis juge le problème des incendies de forêt extrêmement préoccupant : alors que des moyens croissants sont consacrés à la lutte et à la prévention, on n'enregistre aucune amélioration durable.

On chiffre, au total, à plus de 820 millions de francs, les crédits consacrés par l'Etat à ces actions : plus de 380 millions de francs pour les travaux de prévention financés par le ministère de l'agriculture, 440 millions de francs pour la lutte contre les incendies, imputés sur les crédits du ministère de l'intérieur. De leur côté, les collectivités locales y consacrent des moyens considérables : plus de 500 millions de francs, par exemple, pour les trois départements du Var, des Alpes-Maritimes et des Bouches-du-Rhône.

Le tableau ci-après retrace le financement sur le budget de l'agriculture des différentes actions concourant à la prévention des incendies de forêt.

	Millions de francs
F.S.I.R.A.N. (Français de souche islamique, rapatriés d'Afrique du Nord "Anciens harkis")	109,8
Forestiers sapeurs	73,7
Surveillance, intervention, matériels, communication	9,1
Subvention pour travaux	58,5
Conservatoire de la forêt méditerranéenne	100
Fonds forestier national	31,4
TOTAL	382,5

De son côté, le ministre de l'intérieur finance les moyens de lutte contre les incendies (305 millions de francs pour les moyens aériens, 99 millions de francs pour les moyens terrestres, 5,5 millions de francs pour le commandement) et alloue des subventions aux collectivités locales (29 millions de francs).

B. L'AMÉLIORATION DE LA PRÉVENTION

Votre rapporteur pour avis est convaincu que la prévention est un élément indispensable du combat contre les incendies de forêt.

A de nombreuses reprises d'ailleurs, le législateur est intervenu afin de renforcer l'action préventive contre les incendies de forêt :

- la loi n° 85-1273 du 4 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt comportait ainsi, dans sa troisième partie, un titre II consacré à la protection contre les incendies (articles 56 à 67, repris dans le code forestier) ;

- la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, consacrait, elle aussi, un chapitre III, au sein de son titre II, à la défense de la forêt contre l'incendie (articles 28 à 40). Les dispositions introduites en 1985 dans le code forestier se trouvaient, par cette loi, renforcées et complétées ;

- la loi n° 90-85 du 23 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, dans ses articles 55 à 57, modifiait le régime du défrichement avec le souci, clairement exprimé lors des débats, d'éviter les défrichements consécutifs à des incendies ;

- la loi n° 91-5 du 3 janvier 1991, modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt, comportait, à l'initiative du Sénat, un article 21 prévoyant la mise en application de plans de zones sensibles aux incendies. Votre commission regrette, à cet égard, que le décret d'application nécessaire n'ait pas encore été pris.

En dépit de leurs aménagements successifs, il semble que les dispositions relatives au débroussaillage restent assez largement inappliquées.

Pendant, la politique de prévention a été intensifiée grâce à la création, en 1987, du Conservatoire de la forêt méditerranéenne qui couvre les trois régions méditerranéennes.

Doté annuellement de 100 millions de francs, il aura permis, en les subventionnant à 50 %, de mettre en oeuvre pour près de 750 millions de francs d'actions ou de travaux dans les quinze départements de la zone "Prométhée". Le programme annuel des opérations est arrêté par le préfet de la région PACA, coordinateur de l'ensemble des actions de prévention et de lutte pour le Sud-Est.

S'agissant des mesures relatives au débroussaillage d'office, la mise sur pied, en 1990, dans le cadre du Conservatoire, d'un fonds d'avance aura permis un meilleur respect de l'obligation de débroussaillage. On assiste, en effet, à un net développement des mises en demeure effectuées par les maires ou les préfets, ainsi qu'à la réalisation de nombreux travaux d'office : en 1990, plusieurs centaines de mises en demeure ont été faites et une douzaine d'exécutions d'office mises en oeuvre.

En 1991, la reconduction du fonds a permis de nouvelles opérations de débroussaillage d'office des propriétaires défaillants, réalisées à plus grande échelle.

A l'occasion d'un communiqué au Conseil des ministres en date du 1er juin 1991, M. Louis MERMAZ a apporté un certain nombre de précisions sur la politique mise en oeuvre par son département ministériel. Il a ainsi indiqué que l'aide exceptionnelle de l'Etat avait permis d'accélérer les travaux de reconstitution des forêts incendiées, notamment de nettoyage et de recépage.

Il a rappelé que le décret pris en application de la loi du 23 janvier 1990 faisait "remonter" au ministre de l'agriculture les décisions relatives aux autorisations de défrichement de terrains ayant subi un incendie depuis moins de quinze ans. Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter d'une telle disposition qui lui paraît de nature à dissuader les actes de malveillance : un certain nombre d'incendies criminels trouvent, en effet, leur source dans l'espoir de voir ultérieurement accordée l'autorisation de défrichement, préalable à la mise en oeuvre d'opérations d'urbanisme.

Il semble, enfin, que soit concrètement prise en compte la nécessité de créer des "conpures agricoles" à l'intérieur des zones forestières. Votre rapporteur pour avis en avait souligné tout l'intérêt dans l'avis budgétaire de l'an dernier, relevant qu'un cofinancement communautaire pouvait être obtenu. D'après les informations dont il dispose, il semble que sur les quarante projets en cours de réalisation au titre de l'article 19 du règlement C.E.E. n° 797-85, quatre projets relatifs au pâturage sous forêt en zone méditerranéenne aient été agréés (Pyrénées orientales, Piémont, Lot-Piémont, Var-Massifs forestiers et Gard-Cévennes).

Enfin, le Sénat vient de voter, en première lecture, un projet de loi renforçant et complétant utilement les obligations de débroussaillage.

Ce projet de loi précise, tout d'abord, la notion de débroussaillage jusqu'ici définie de façon restrictive.

Il complète par ailleurs les servitudes et obligations de débroussaillage. L'emprise des servitudes de passage pour les voies d'accès et d'aménagement est portée de 4 à 6 mètres. Les abords des voies privées donnant accès aux installations en forêt devront être débroussaillés sur une largeur de dix mètres de part et d'autre. Le Sénat a, en outre, prévu que le maire pourra rendre obligatoire le maintien en état débroussaillé des abords des bois et forêts, sur une profondeur de 50 mètres. Les propriétaires des fonds voisins de la propriété génératrice de l'obligation de débroussaillage ne peuvent

s'opposer au débroussaillage de leur fonds compris dans le périmètre fixé par la réglementation. L'accès aux propriétés privées aux fins de constater la nécessité de mettre en oeuvre les pouvoirs d'exécution d'office est permis.

Le projet de loi simplifie, d'autre part, le régime, trop lourd, de déclaration d'utilité publique des travaux d'aménagement et d'équipement nécessaires en déconcentrant l'acte déclaratif, en cas d'absence d'opposition, au niveau départemental, alors que jusqu'ici un décret en Conseil d'Etat était requis.

Il autorise, enfin, le pâturage de nouvelles espèces en forêt soumise, ainsi que le brûlage dirigé et permet de retenir comme motif de refus d'une autorisation de défrichement la protection contre l'incendie. Votre rapporteur pour avis relève avec satisfaction que sont enfin reconnues comme moyen de débroussaillage des méthodes dont il avait, à de nombreuses reprises, souligné l'intérêt.

II. LES CRÉDITS DE LA FORÊT

Les crédits dont dispose le ministère pour conduire la politique forestière représentent, dans son budget général, 1 477,5 millions de francs en 1992, soit une augmentation de 10,3 %.

En y ajoutant les crédits du fonds forestier national (549,4 millions de francs), compte spécial du Trésor, les crédits atteindront, au total, 2 027 millions de francs (+ 3,8 % par rapport à 1991).

S'agissant du F.F.N., il faut indiquer que l'assiette de la taxe unique sur les produits forestiers a été modifiée depuis le 1er janvier 1991.

Jusqu'à cette date, le fonds forestier national tirait ses recettes d'une taxe assise sur la valeur des produits des exploitations forestières, à l'exclusion du bois de chauffage et des bois pour la trituration, et sur les produits de scierie et les sciages rabotés, imprégnés, injectés ou enduits. Les bois tropicaux importés, après avoir été totalement exonérés, supportaient une taxe de 1 %.

Cette taxe a été contestée par la Commission de la C.E.E. au motif que, perçue comme la T.V.A., avec possibilité de déduction,

elle créait des distorsions de concurrence de même que certaines interventions du fonds, comme les prêts aux scieries.

La nouvelle taxe est perçue sur les produits du travail mécanique du bois, ainsi que les papiers et cartons, consommés en France métropolitaine et n'est pas déductible, mais s'intègre au prix de revient du produit. Son taux varie de 0,1 % à 1,3 % selon les produits. Le montant des recettes attendues s'élèverait à 520 millions de francs environ, soit nettement moins que la taxe antérieure. On estime la perte de recette à environ 200 millions de francs.

De plus, compte tenu notamment des observations de la Cour des Comptes, les recettes de la taxe n'alimenteront plus les actions de restauration des terrains en montagne, ni les aides aux scieries qui devront donc être intégralement financées par le budget de l'Etat.

En dépit de ces économies, il faut espérer que la diminution des recettes du F.F.N. ne se traduira pas par un infléchissement dans le rythme des reboisements.

Rappelons que grâce à ce fonds, plus de deux millions d'hectares ont été boisés ou reboisés depuis 1947, permettant l'accroissement des ressources forestières de notre pays.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits de politique forestière inscrits au budget du ministère.

		Crédits votés 1991	Crédits demandés 1992	Evolution (%)
Chapitre 35.92 : Travaux d'entretien		174,4	169,6	- 2,6
Article 10 : Anciens harkis		109,8	105	- 4,4
Article 90 : Sauvegarde de l'espace forestier		64,6	64,6	0
Chapitre 44.92 : Interventions		901,7	991,5	+ 10
Article 10 : Production forestière et sauvegarde de l'espace forestier		80,4	90,4	+ 12,5
Article 70 : Contribution à l'O.N.F.		821,3	901,1	+ 9,7
Chapitre 57.92 : Travaux et acquisitions (pour partie)				
Article 51 : Inventaire forestier	AP	6,5	5,2	- 20
	CP	2,2	3,5	+ 59
Article 52 : Travaux dans les DOM	AP	2	1,6	- 20
	CP	1,1	1,1	0
Article 90 : Travaux de sauvegarde du domaine	AP	27,7	22,1	- 20
	CP	10,3	15,1	+ 46,6
Chapitre 61.02 : Conservatoire de la forêt méditerranéenne	AP et CP	100	100	0
Chapitre 61.21 : Recherche (pour partie)				
Article 92 : Actions incitatives sur la forêt et le bois	AP	2,3	3,2	+ 39
	CP	2	4,3	+ 115
Chapitre 61.44 : Aménagement de l'espace rural et de la forêt (pour partie)				
Article 30 : Travaux et acquisition	AP	143,5	143	0
	CP	86	131	+ 52,3
Article 40 : Amélioration de la productivité forestière	AP	51,4	51	- 1
	CP	51	51	0

CONCLUSION

Votre rapporteur est convaincu que même s'il n'est pas le seul acteur en la matière, le ministère de l'agriculture occupe une situation privilégiée pour impulser et coordonner les actions concourant au développement rural, à partir du développement de l'exploitation agricole.

Il est indispensable tout d'abord que soient confortées les actions qu'il conduit déjà en matière de correction des handicaps naturels permanents (versement d'une indemnité compensatrice, majoration de la D.J.A. et des PAM, aides à la mécanisation et aux bâtiments). Pour les zones agricoles défavorisées, notamment de montagne, seul le versement d'une indemnité compensatrice peut permettre le maintien d'une agriculture qui assure l'entretien et l'occupation de l'espace. On peut évaluer, aujourd'hui, à 6 % la revalorisation de l'I.S.M. nécessaire pour permettre un simple rattrapage du pouvoir d'achat.

Il faut d'autre part que soient plus résolument utilisés les différents instruments existant qui permettent une meilleure gestion de l'espace. On pense aux associations foncières agricoles, dont le cadre juridique a été créé en 1990, mais aussi au rôle nouveau que peuvent jouer les SAFER et les OGAF.

Enfin des perspectives nouvelles, cofinancées par la Communauté, sont ouvertes, que la France paraît ne mettre en oeuvre que trop lentement.

Il s'agit tout d'abord de l'extensification, introduite en France, à titre expérimental pour les bovins, ovins et la viticulture. Or, comme le relevait le rapport de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural, le recours à des modes de production plus extensifs constitue, apparemment, une solution simple et logique aux problèmes actuels de déprise agricole dans les zones difficiles : produire autant, mais sur plus d'espace. L'entretien de l'espace cultivé y trouverait son compte, de même que les préoccupations environnementales : réduction des travaux et traitements, concentration moindre des résidus polluants. Lors de son audition devant votre commission, M. André LAIGNEL en avait souligné l'intérêt pour la gestion de l'espace rural. Encore faut-il que les

obstacles qui obèrent son développement : l'absence de références technico-économiques et la taxation du foncier non bâti, soient levés et que les dotations budgétaires qui y sont consacrées marquent clairement que les pouvoirs publics considèrent ce mode d'exploitation à la fois comme un instrument utile de gestion de l'espace et comme une technique de production économiquement viable.

Il s'agit, d'autre part, du développement des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (l'article 19 du règlement 797/85), voie que le ministère paraît emprunter beaucoup trop timidement, alors qu'un certain nombre de nos partenaires, notamment la Grande-Bretagne, s'y sont déjà résolument engagés.

Il s'agit enfin du développement des usages non alimentaires des produits agricoles, dont l'intérêt en matière d'aménagement rural est évident : diversification de l'activité agricole, maintien en exploitation des terres. Plutôt que de rémunérer l'exploitant qui accepte de retirer du cycle productif des terres vouées à des productions excédentaires, il paraît préférable de le rémunérer pour produire des matières premières destinées à la transformation agro-industrielle. La Communauté a d'ailleurs prévu la possibilité d'une jachère agro-industrielle.

Le développement de ces marchés présente, en outre, un intérêt écologique certain : en substituant à matières énergétiques de synthèse d'origine fossile et polluantes des produits renouvelables et biodégradables, l'utilisation de la biomasse végétale contribuerait à la protection de l'environnement.

Enfin, la diversification stratégique des sources d'approvisionnement énergétique et les économies de devises doivent également être considérées.

Or, sur ce point aussi, les pouvoirs publics paraissent manquer de conviction alors que les Etats-Unis, avec le Clean Air Act qui fixe des normes pour la teneur en oxygène des essences, paraissent, eux, convaincus de l'intérêt des biocarburants.

Contrairement au développement de la pluriactivité, à la diversification des activités économiques, à la réflexion sur l'organisation des services, ce sont là des domaines dans lesquels le ministère de l'agriculture peut jouer un rôle décisif, même si à l'évidence un accompagnement fiscal, notamment pour les biocarburants, est indispensable.

Si elle n'y est plus et depuis longtemps économiquement et socialement dominante, l'activité agricole et sylvicole reste, au moins physiquement, le principal gestionnaire de l'espace rural. Donner à

ces exploitations et entreprises les moyens de leur diversification et de leur développement constitue donc, aux yeux de votre commission, le socle sur lequel doit se construire la politique résolue de l'espace rural qu'elle appelle de ses vœux.

*** ***

Suivant les conclusions de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits d'aménagement rural inscrits au budget de l'agriculture pour 1992.