

N° 58

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1993* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME II

**AMÉNAGEMENT RURAL**

**Par M. Henri de RAINCOURT,**

*Sénateur.*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Cullomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Bessa, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Desire, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Remi Herment, Bernard Hugo, Roger Hussion, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marques, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 7) et 2950 (tome II).  
Sénat : 55 (1992-1993).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER : L'évolution de la politique d'aménagement rural</b> .....	<b>7</b>
<b>I. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	<b>7</b>
A. L'AMÉLIORATION, L'ADAPTATION ET LA MODERNISATION DES SERVICES RENDUS AUX POPULATIONS .....	8
B. LE DÉVELOPPEMENT ET LA DIVERSIFICATION DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES .....	10
C. LA PRÉSERVATION ET L'AMÉLIORATION DE L'ENVIRONNEMENT .....	14
D. LA PROMOTION DE LA COOPÉRATION ET DES SOLIDARITÉS INTERCOMMUNALES .....	17
<b>II. LA PRISE EN CHARGE DU DÉVELOPPEMENT RURAL PAR LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE</b> .....	<b>18</b>
<b>CHAPITRE II : Les crédits concourant à l'aménagement rural</b> .....	<b>23</b>
<b>I. LES CRÉDITS INTERMINISTÉRIELS INSCRITS AU BUDGET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	<b>23</b>
A. LE FONDS INTERMINISTÉRIEL DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT RURAL (FIDAR) .....	23
B. LE FONDS D'INTERVENTION POUR L'AUTODÉVELOPPEMENT EN MONTAGNE (FIAM) .....	25
C. LE FONDS RÉGIONALISÉ D'AIDE AUX INITIATIVES LOCALES POUR L'EMPLOI .....	26
D. L'AIDE À L'INVESTISSEMENT INDUSTRIEL DANS LES ZONES RURALES .....	27

	<u>Pages</u>
<b>II. L'ÉQUIPEMENT DU MILIEU RURAL .....</b>	<b>27</b>
<b>A. LE FONDS D'AMORTISSEMENT POUR LES CHARGES     D'ÉLECTRIFICATION (FACE) .....</b>	<b>28</b>
<b>B. LE FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DES     ADDUCTIONS D'EAU (F.N.D.A.E.) .....</b>	<b>31</b>
<b>C. LES ORDURES MÉNAGÈRES .....</b>	<b>31</b>
 <b>III. LES DOTATIONS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL .....</b>	 <b>32</b>
<b>A. LES ACTIONS EXPLICITES D'AMÉNAGEMENT RURAL. ....</b>	<b>32</b>
<b>1. Les interventions publiques (titre IV) .....</b>	<b>33</b>
<b>2. Les subventions d'investissement (titre VI) .....</b>	<b>35</b>
<b>3. L'évolution des crédits d'aménagement rural .....</b>	<b>36</b>
<b>B. LES AUTRES CRÉDITS DU MINISTÈRE CONOURANT À     L'AMÉNAGEMENT RURAL. ....</b>	 <b>37</b>
 <b>IV. LES CRÉDITS DE LA FORÊT .....</b>	 <b>38</b>
 <b>V. LES AUTRES CRÉDITS .....</b>	 <b>40</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>43</b>

Mesdames, Messieurs,

Jusqu'à ces dernières années, l'avis consacré par votre commission aux crédits d'aménagement rural inscrits au budget de l'agriculture était l'occasion de dresser le bilan de la situation de l'espace rural français, des problèmes qui s'y posent et de son évolution.

A l'occasion de chaque discussion budgétaire, il s'efforçait ainsi d'apporter un éclairage actualisé sur un sujet particulièrement sensible à la Haute Assemblée.

Or, et votre rapporteur s'en félicite, depuis la création en 1989 de la mission sénatoriale d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement, les problèmes de l'espace rural ont fait l'objet d'études très détaillées, qu'il s'agisse de travaux parlementaires ou de rapports demandés par l'exécutif, qui ne justifient plus que votre commission procède, à son tour, à un examen général après les analyses particulièrement fouillées qui ont été faites.

Comme l'année dernière, votre rapporteur limitera, par conséquent, l'essentiel de son propos à l'examen des principaux crédits consacrés à l'aménagement rural.

## CHAPITRE PREMIER

### L'évolution de la politique d'aménagement rural

Au cours des douze derniers mois, la politique d'aménagement rural aura été marquée par la tenue d'un comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) consacré spécifiquement à l'espace rural et, plus récemment, par la prise en charge du développement rural par le ministère de l'agriculture. Cependant, et en dépit de la mise en place d'instruments nouveaux de solidarité, force est de constater que les pouvoirs publics restent toujours démunis pour apprécier précisément l'effort que la collectivité consent en faveur de son espace rural.

#### I. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Réuni, le 28 novembre 1991, sous la présidence du Premier ministre, le CIAT a arrêté *« vingt mesures concrètes pour dynamiser les espaces ruraux »*, pour un coût estimé à un milliard de francs.

Le dispositif retenu s'articule autour de quatre objectifs :

- améliorer, adapter et moderniser les services rendus aux populations ;
- développer et diversifier les activités économiques en milieu rural ;
- préserver et améliorer l'environnement ;

- promouvoir les coopérations et les solidarités inter-communales en milieu rural.

#### A. L'AMÉLIORATION, L'ADAPTATION ET LA MODERNISATION DES SERVICES RENDUS AUX POPULATIONS

##### ● L'élaboration des schémas départementaux des services

Des schémas départementaux d'amélioration des services publics devaient être mis en place en 1992, sous l'égide des préfets, de manière concertée dans vingt-cinq départements fragiles (1). Pendant l'élaboration de ces schémas, qui devait être terminée au 30 juin 1992, toute nouvelle fermeture ou réorganisation de service public, contraire aux objectifs du plan départemental, était suspendue.

Les schémas ont effectivement été élaborés, après concertation, et soumis à l'appréciation d'une commission départementale composée d'élus, de représentants de l'administration, de socio-professionnels et d'usagers.

Votre commission est convaincue que cette initiative, qu'avait d'ailleurs suggérée la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural, peut être profitable en amenant à concevoir de façon novatrice le fonctionnement des services publics. A la condition, cependant, que la nécessaire réflexion *«en termes de services rendus à la population plutôt qu'en terme de maintien/fermeture d'établissement»*, ne serve pas d'alibi au désengagement *«physique»* de la puissance publique.

Le CIAT du 23 juillet 1992 a décidé de poursuivre la recherche et la mise en oeuvre de telles initiatives, dans le cadre du décret portant charte de la déconcentration.

---

(1) Alpes de Haute-Provence - Hautes-Alpes - Ariège - Aude - Aveyron - Cantal - Corrèze - Corse du Sud - Haute-Corse - Creuse - Dordogne - Gers - Indre - Landes - Haute-Loire - Lot - Lozère - Haute-Marne - Meuse - Nièvre - Haute-Saône - Guadeloupe - Martinique - Guyane - Réunion

### ● L'aide à l'habitat en milieu rural

Les besoins des communes rurales devaient être mieux pris en compte dans la programmation départementale des prêts locatifs aidés (P.L.A.). Par ailleurs, les prêts en faveur de l'amélioration de l'habitat, particulièrement bien adaptés au milieu rural, devaient être portés de 380 à 450 millions de francs en 1992.

Là aussi, votre commission estime que le diagnostic porté est exact : le logement locatif est l'une des faiblesses du milieu rural. On y dénombre seulement 20 % de logements locatifs, contre 40 % au niveau national et 2 % de ménages logés en H.L.M. contre 15 % en zone urbaine.

Les mesures prises (la revalorisation de la prime à l'amélioration de l'habitat, le développement des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, la mise en place d'aides spécifiques pour les bailleurs percevant un loyer faible...) si elles sont de nature à y favoriser l'habitat, ne sont pas spécifiques au milieu rural.

Deux autres types de mesures, de peu de portée immédiate, concernant l'amélioration des communications et télécommunications ont été arrêtés.

### ● Le désenclavement routier

La nécessité de poursuivre la politique de désenclavement routier a été réaffirmée et l'objectif d'achèvement en 1996, du lancement de mise aux caractéristiques autoroutières des RN9 et RN20 confirmé.

Le décret interministériel du 1er avril 1992 approuvant le schéma directeur des autoroutes et routes nationales a confirmé l'objectif qu'aucun point du territoire métropolitain ne soit situé à plus d'une demi-heure d'un échangeur d'une liaison autoroutière. Il a consacré l'objectif de mise à deux fois deux voies des RN9 et 20.

### ● Le développement de la communication

Le CIAT s'est, tout d'abord, félicité de la réforme de la tarification téléphonique entrée en vigueur à l'occasion du contrat passé entre l'État et France Telecom et qui vise, notamment, à établir progressivement, d'ici à 1994, l'équilibre entre la tarification des trafics inter-urbains et locaux. Ce contrat prévoit la création de «*zones locales élargies*» qui atténuent l'effet de la distance dans la tarification.

En outre, un rapport sur le télé-travail devait être remis dans un délai de trois mois.

Le rapport de M. Michel Albert remis, selon les informations de votre rapporteur- «*un appel d'offre à projet devait être lancé le 15 octobre dernier...*»

### B. LE DÉVELOPPEMENT ET LA DIVERSIFICATION DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

Un ensemble de mesures, de portée très inégale, a été prise, à ce titre.

### ● L'exploitation des créneaux porteurs d'avenir

Le CIAT indique qu'un «*programme de mobilisation des capitaux vers la production de biens et de services est mis en place*», pour un montant de 200 millions de francs.

Il s'agit en réalité de la mobilisation de crédits non contractualisés du FIDAR, du FIAM et du FRILE et en aucune façon de crédits supplémentaires.

● **Le soutien aux P.M.E.-P.M.I.**

Les crédits destinés à l'aide à l'investissement en zone rurale (AIZR) avaient été portés à 120 millions de francs en 1992. Cette aide avait été créée par le CIAT du 5 novembre 1990. Au 31 juillet 1992, 7 dossiers seulement avaient été traités pour 181 emplois créés et 4,1 millions de francs de primes versées...

● **La valorisation touristique de l'espace rural**

A ce titre, un ensemble d'actions détaillées a été annoncé :

- un soutien sélectif favorisant l'émergence d'une ou plusieurs chaînes hôtelières spécialisées dans le tourisme rural de qualité (crédits prévus : 30 millions de francs) ;

- des actions spécifiques de formation des acteurs ruraux notamment en matière d'accueil (4 millions de francs) ;

- la mise en place d'un centre national de ressources du tourisme rural (2 millions de francs) ;

- la signalisation des monuments et sites en milieu rural (2 millions de francs) ;

- la mise en marché de nouveaux produits touristiques par leur introduction dans les grands systèmes de commercialisation (2 millions de francs) ;

- enfin, le développement du tourisme vert (10 millions de francs).

Le bilan reste très en deçà des ambitions.

Le ministère du tourisme ne consacre qu'1,8 million de francs pour les chaînes hôtelières et 5,5 millions de francs pour l'ensemble de l'hôtellerie rurale.

S'agissant de la formation des acteurs ruraux, le financement annoncé de 4 millions de francs a été obtenu grâce à la participation des ministères du tourisme et de l'agriculture ainsi que de la délégation à la formation professionnelle ; les premières

conventions portant sur 71 sites des 18 régions sont signées et *«les opérations de formation débutent»...*

Le centre national de ressources du tourisme rural existait, en réalité, de façon informelle depuis deux ans à l'Ecole nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Clermont-Ferrand, de façon satisfaisante puisqu'il avait pu organiser des universités d'été. Le CIAT de novembre 1991 se sera, en la matière, traduit par une demande *«d'étude à un cabinet spécialisé pour définir un cadre juridique permettant à ce centre d'avoir une existence formelle»...*

Intéressante en elle-même, la mise en place d'une signalisation touristique pourra cependant paraître modeste aux observateurs les plus critiques :

*«Le ministère du tourisme, après avoir constitué un groupe interministériel comprenant les ministères de la culture, de l'environnement et de l'intérieur, puis consulté un cabinet spécialisé vient de définir les normes techniques d'un panneau d'informations destiné aux monuments et sites. Ce panneau doit comporter un texte culturel et pratique en quatre langues dont le français et coûter moins de 10.000 francs. Une subvention du ministère du tourisme de 4.000 francs est prévue pour les 500 premiers panneaux. Les lieux ainsi signalés bénéficient d'une promotion de la Maison de la France. Les acteurs locaux viennent de recevoir un courrier donnant toutes les informations sur ce type de panneau».*

Enfin, s'agissant des deux dernières mesures, elles s'insèrent dans le cadre du protocole de la convention agriculture-tourisme signée en décembre 1989. Là aussi, pour utiles qu'elles soient, les actions entreprises restent d'une portée limitée : 500.000 francs pour analyser la demande de la clientèle étrangère pour la campagne française ; 300.000 francs pour le développement du tourisme halieutique, mais 200.000 francs pour celui du tourisme gastronomique...

● **La mise à l'étude d'une amélioration des conditions de reprise d'entreprises en milieu rural.**

Selon les informations de votre rapporteur, cette mesure s'est traduite par la constitution d'un groupe interministériel qui *«s'est déjà réuni plusieurs fois»*. Des propositions sont en cours d'étude.

### ● L'aide à l'embauche des entreprises artisanales

Ce dispositif repose sur l'exonération, pendant un an et jusqu'au 31 décembre 1992, des charges patronales pour le recrutement d'un deuxième et troisième salariés. Les entreprises bénéficiaires devront être implantées dans les zones éligibles aux PACT (programme d'aménagement concerté des territoires ruraux) des contrats de plan et avoir une activité de production ou de bâtiment.

Ces dispositions ont été prises dans le cadre de la loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi. Le coût en est estimé à 55 millions de francs.

### ● L'encouragement à la pluriactivité

A ce titre, l'objectif a été annoncé de simplifier les rattachements fiscaux et sociaux des pluriactifs par assimilation à l'activité principale de toute activité secondaire, à condition que celle-ci ne dégage pas plus de 30 % du chiffre d'affaires de l'activité principale. Concrètement, une mission d'expertise a été confiée à un maître des requêtes au Conseil d'Etat. Un rapport d'étape a été présenté le 22 mai dernier et un rapport complémentaire sur les mesures sociales devrait l'être à l'automne.

A titre expérimental, dans plusieurs départements, un système de «caisse-pivot» sera mis en place qui permettra aux pluriactifs de ne cotiser et de ne percevoir de prestations qu'auprès d'une seule caisse.

### ● Renforcement des groupements d'employeurs

Ces groupements seront exonérés des charges patronales pour l'embauche du premier salarié (coût estimé : 55 millions de francs) et de l'impôt forfaitaire annuel.

● **Aide aux coopératives d'utilisation de matériels agricoles (CUMA)**

Les CUMA seront exonérées des charges patronales pour l'embauche du premier salarié. En outre, il a été décidé de mettre à l'étude la possibilité pour les CUMA d'effectuer des prestations pour les collectivités locales.

Une partie des mesures annoncées sont communes aux groupements d'employeurs et aux CUMA .

La loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 précitée leur a, en effet, étendu le bénéfice de l'exonération des cotisations sociales patronales pour le premier salarié.

Par ailleurs, conformément aux engagements pris lors du CIAT, la loi de finance rectificative pour 1991 exonère les groupements d'employeurs de l'imposition forfaitaire annuelle sur les sociétés.

S'agissant de ces groupements, il semble que le coût des aménagements apportés soit moins élevé que le coût annoncé en 1991.

Enfin, pour ce qui est de l'élargissement du cadre d'intervention des CUMA, le groupe de travail constitué à cet effet a remis un rapport, actuellement soumis aux différents partenaires.

**C. LA PRÉSERVATION ET L'AMÉLIORATION DE L'ENVIRONNEMENT**

● **L'adaptation des systèmes de production agricole**

A ce titre, il a été décidé d'encourager les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Les crédits devaient passer de 14 millions de francs en 1991 à 44 millions de francs en 1992. En outre, le CIAT prévoyait de mettre en place un programme de recherche sur les produits fermiers et la vente directe (2 millions de francs).

Pour la première mesure, il s'agissait en réalité de majorer les dotations des opérations « article 19 », c'est-à-dire de soutien aux pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.

Ces mesures font l'objet d'un examen détaillé dans l'avis général consacré par votre commission aux crédits de l'agriculture.

Il semblerait que les pouvoirs publics aient enfin pris en compte l'intérêt de ce type d'opérations, encore accru avec le passage du cofinancement communautaire de 25 à 50 % à partir de 1993.

Pour 1993, ces crédits devraient s'établir à 85 millions de francs. A ce jour, 36 projets représentant 340 000 hectares dont 100.000 primables pour environ 50 millions de francs par an ont été retenus par le CNASEA.

22 d'entre eux devraient bénéficier d'un financement communautaire, soit 185.000 hectares éligibles et 63.000 primables.

Le programme de recherche sur les produits fermiers et la vente directe est plus modestement doté : 4,5 millions de francs de 1992 à 1995. Il reste qu'il s'agit d'une mesure opportune d'accompagnement d'une activité de diversification : la vente directe intéresse aujourd'hui 265.000 exploitations.

#### ● Le développement de l'agriculture extensive

Un programme de développement des pratiques agricoles utilisant l'espace (62 millions de francs) est mis en place.

Le CIAT relève, en outre, que les nouveaux allègements prévus en 1992 au titre de l'impôt sur le foncier non bâti en faveur des éleveurs contribueront à favoriser l'agriculture extensive.

Le dispositif «extensification» a été suspendu au 30 juin 1992 et doit faire l'objet d'une refonte dans le cadre des dispositions agri-environnementales complémentaires à la réforme de la PAC.

La loi de finances pour 1993, outre le maintien de l'exonération partielle de la TFNB sur les prés et herbages, organise le démantèlement sur quatre ans des parts départementale et régionale du foncier non bâti.

● **L'intégration des lignes électriques dans l'environnement et les sites**

250 millions de francs de crédits auraient dû y être consacrés par le fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale (FACE) en 1992. En réalité, le programme du FACE pour 1992 prévoit 125 millions de francs au titre de l'intégration des lignes basse tension dans l'environnement (mise en souterrain ou en façade, habillage des postes de transformation, utilisation privilégiée des poteaux de bois). 35 départements seraient concernés.

● **La préservation et la valorisation des sites**

En 1992, 10 opérations exemplaires devaient être menées dans *«des sites particulièrement dignes d'attention»* (10 millions de francs).

Selon les informations fournies, *«des études sont actuellement en cours afin de définir»* ces dix opérations, dont le financement sera assuré par les ministères de la culture, de l'équipement et de l'environnement et abondé par le FIAF.

● **Les mesures en faveur du boisement des terres agricoles**

Un décret devait être publié dans les prochains jours.

Le décret attendu a été publié le 7 décembre 1991 et permet le versement d'une prime annuelle de 1.000 francs par hectare, pendant une durée de 5 à 15 ans selon le type de plantation. Sur ce point aussi, les mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC conduiront à revoir ce dispositif.

## D. LA PROMOTION DE LA COOPÉRATION ET DES SOLIDARITÉS INTERCOMMUNALES

### ● Dotation de développement rural

Le CIAT a confirmé la mise en place de la nouvelle dotation de développement rural d'un montant de 300 millions de francs en 1992, porté à 1 milliard de francs en 1994. Cette dotation bénéficiera aux petites villes qui jouent le rôle de pôle de développement de l'espace rural et aux communautés de communes prévues par le projet de loi d'orientation, ainsi qu'aux groupements de communes à fiscalité propre.

Cette dotation a été créée par l'article 126 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Le décret n° 92-568 du 30 juin 1992, modifiant le décret n° 85-260 du 22 février 1985 modifié relatif aux modalités de répartition des ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, fixe les modalités de répartition de la dotation de développement rural des communes et le mode de calcul des enveloppes départementales de la DDR des organismes de coopération intercommunale.

Le montant de la DDR, évalué initialement à 300 millions de francs pour 1992 (article 124 de la loi d'orientation du 6 février 1992), a été revu à la baisse compte tenu d'une part, d'une évolution moindre que prévue de l'indice des variations des recettes fiscales nettes de l'Etat (+ 1,36 % en 1992), d'autre part de l'exonération des communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) et au fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France.

Au total, 150 millions de francs devraient bénéficier à environ 2.500 communes (soit une attribution moyenne de 60.000 francs) et environ 50 millions de francs aux groupements de communes à fiscalité propre (150 groupements pourraient être concernés).

● **Les conventions de développement et la valorisation du rôle des sous-préfets**

Cinquante sous-préfets choisis dans les zones rurales les plus fragiles disposeront chacun d'une enveloppe de 400.000 francs pour appuyer des projets de développement pour tout ou partie de leur territoire, au travers de conventions de développement signées avec les collectivités locales et les entreprises (20 millions de francs).

Le principe de la présence effective d'un sous-préfet dans chaque arrondissement a été posé.

Plusieurs actions sont aujourd'hui engagées, financées sur les crédits du FRILE.

Enfin, le CIAT avait annoncé, pour le printemps 1992, la tenue d'assises nationales du monde rural, préparées par une large consultation locale et devant permettre la tenue d'un débat au Parlement «*sur l'avenir des espaces ruraux français*».

La première partie du calendrier a été respectée (consultation départementale, synthèse nationale par la DATAR).

En revanche, la manifestation publique prévue pour le 26 juin a été repoussée, de façon apparemment définitive.

## **II. LA PRISE EN CHARGE DU DÉVELOPPEMENT RURAL PAR LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE**

Renouant avec la solution déjà retenue dans les années soixante-dix, le ministère de l'agriculture se voit confier la charge du développement rural.

A ce titre, pour l'exercice de ses attributions en matière de développement rural, le ministre dispose, en tant que de besoin, de la DATAR et préside le CIDAR (comité interministériel de développement et d'aménagement rural) (1).

Or, votre rapporteur ne peut que relever que la solution retenue n'est pas conforme aux conclusions auxquelles était parvenue la mission sénatoriale d'information qui s'était prononcée en faveur d'un grand ministère d'Etat chargé du Plan, de l'aménagement du territoire et de l'espace rural.

*La mission avait, en effet, considéré que « l'impératif de l'aménagement rural ne serait pris en compte que s'il était porté par une structure authentiquement interministérielle, puissante et permanente.*

*Interministérielle, parce que l'aménagement du territoire concerne tous les départements ministériels, presque sans exception, de l'industrie à la culture, de l'équipement aux télécommunications.*

*Puissante, et donc confiée à un ministre d'Etat, faute de quoi elle ne parviendrait pas à exercer son autorité sur les ministères concernés.*

*Permanente, pour que l'aménagement du territoire ne soit pas le ballon qui passe de main en main à chaque remaniement ministériel.*

Votre rapporteur n'est pas assuré que la solution retenue ne justifie pas, a contrario, les inquiétudes formulées par la mission.

Il reste que, par ailleurs, on peut estimer qu'outre l'effet d'affichage de la volonté de traiter le rural dans sa globalité, le rattachement du développement rural à l'agriculture permettra de mieux faire prendre en compte les problèmes de l'espace rural que dans le cadre d'un ministère à l'aménagement du

---

(1) Décret n° 92-1135 du 12 octobre 1992 relatif aux attributions du ministre de l'agriculture et du développement rural :

*Art. 1er.- Pour l'exercice de ses attributions en matière de développement rural, le ministre de l'agriculture et du développement rural dispose, en tant que de besoin, de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.*

*Art. 2.- Le ministre de l'agriculture et du développement rural préside, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel créé par le décret du 3 juillet 1979 susvisé instituant un fonds interministériel de développement et d'aménagement rural.*

territoire et à la ville puis dans celui d'un simple secrétariat d'Etat à l'aménagement du territoire, aujourd'hui rattaché à l'industrie... Votre commission ne relevait-elle pas d'ailleurs, dans son avis de l'an dernier 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. »* ?

Votre commission ne manquera pas d'interroger le ministre sur les conséquences concrètes de la prise en charge du développement rural et sur les modifications administratives qu'il devrait induire.

Cependant, votre rapporteur ne peut que relever que pour le ministère même, la notion d'aménagement rural et les actions qu'il recouvre souffrent d'une étonnante opacité.

Il apparaît ainsi, au vu des réponses aux questionnaires qui lui ont été adressés, que 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, certains 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 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 ; la compensation du handicap résultant de la localisation dans des zones difficiles.

Sur ce dernier point, la réforme de la PAC devrait d'ailleurs conduire à revoir les classifications : en quoi la prime à l'herbe, la prime à la vache allaitante, les actions d'extensification ou environnementales, par exemple, concourent-elles moins, concrètement, à l'aménagement de l'espace rural que les indemnités compensatrices de handicap ?

Enfin, et d'une façon plus générale, votre rapporteur ne peut, cette année encore, que regretter que ne soit pas disponible un 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'en 1991, de disposer d'une évaluation, sans doute critiquable, mais qui autorisait des comparaisons d'une année sur l'autre.

Aujourd'hui, seul, l'examen de l'action 80 du bleu budgétaire permet une approximation des crédits que consacre le ministère à l'aménagement rural. Votre rapporteur ne peut que relever qu'alors que ses compétences sont étendues au développement rural, le ministère ne dispose plus depuis deux ans d'un indicateur permettant de mesurer l'effort que la collectivité lui consacre...

Le ministre d'Etat chargé de la ville et de l'aménagement du territoire s'était, l'an dernier, engagé à ce qu'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, dans lequel pourraient être distingués les crédits concourant à l'aménagement rural.

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

Force est de constater qu'à ce jour, en dépit des engagements pris, le document annoncé n'a pas été publié.

## **CHAPITRE II**

### **Les crédits concourant à l'aménagement rural**

#### **I. LES CRÉDITS INTERMINISTÉRIELS INSCRITS AU BUDGET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

De façon traditionnelle, votre commission ne limite pas son examen aux seuls crédits d'aménagement rural inscrits au ministère de l'agriculture, mais prend également en compte les crédits à finalité rurale inscrits au budget de l'aménagement du territoire.

Cette approche est d'autant plus justifiée cette année, compte tenu de la nouvelle répartition des compétences entre les deux départements ministériels.

Deux fonds sont en totalité consacrés au monde rural : le FIDAR et le FIAM. Par ailleurs, un dispositif particulier a été mis en place dans le cadre de la PAT pour favoriser l'industrialisation en milieu rural : l'AIZR. Enfin, le FRILE consacre une partie significative de ses crédits à l'emploi 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 l'organisation des services offerts aux entreprises en milieu rural.

Il intervient principalement, dans le cadre d'actions contractualisées dans les contrats de Plan 1989-1993.

La partie non contractualisée du FIDAR est réservée à des opérations expérimentales, éventuellement à des études sur le milieu rural et l'efficacité des actions entreprises, ainsi qu'à des opérations d'intérêt national.

Trois priorités ont été déterminées en faveur des zones rurales fragiles.

● La première est tournée vers la création, l'adaptation et la transmission d'entreprises adaptées à leur environnement rural et au marché. Cette priorité concerne les P.M.E.-P.M.I., le secteur touristique, l'artisanat et a mobilisé, en 1991, 190 millions de francs.

● Le deuxième axe prioritaire est la diversification et le développement d'activités agricoles ou exploitant les ressources naturelles dans le cadre de programmes locaux, conduits dans la perspective d'une bonne mise en valeur de l'espace et portant sur des filières ou des marchés identifiés. A ce titre, 113 millions de francs ont été délégués. Le ministère de l'agriculture entend privilégier au sein de cette deuxième priorité les actions permettant une meilleure liaison entre agriculture et forêt et entre agriculture et environnement. Il soutiendra aussi les actions promouvant une mise en valeur intégrée des espaces ruraux.

● Enfin, l'organisation et l'adaptation des services aux populations et aux entreprises, pour répondre à l'évolution de leurs besoins, dans le cadre d'opérations coordonnées à l'échelle intercommunale et fondées sur le réseau des bourgs et des villes-centres a mobilisé, en 1991, 23 millions de francs.

Pour 1993, les crédits inscrits à l'article 10 du chapitre 65-03 du budget de l'aménagement du territoire sont portés de 421,2 à 530 millions de francs en autorisations de programme (+ 25,8 %), mais réduits de 366,6 à 320 millions de francs en crédits de paiement (- 12,7 %). En crédits de paiement, les dotations du FIDAR retrouvent, à peine, en francs courants, le niveau atteint en 1984.

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

Le FIAM, fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne, institué par la loi de finances pour 1985, est un des outils créés par la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Il vise à appuyer des actions d'autodéveloppement en finançant la recherche appliquée, l'expérimentation, l'innovation, l'animation locale et l'assistance technique nécessaire à la mise en oeuvre des projets de développement global, ainsi que la diffusion des expériences et techniques adaptées au milieu montagnard.

Il intervient ainsi, en amont, pour favoriser et appuyer l'émergence de projets de développement, ceux-ci pouvant par la suite être soutenus par le FIDAR ou par d'autres procédures.

Ses actions ont été recentrées vers l'assistance technique de haut niveau, la connaissance socio-économique du massif et l'information des populations montagnardes à l'aide des nouvelles techniques de communication.

Ce fonds est programmé de manière déconcentrée par les préfets coordonnateurs de massif, après avis des comités de massif et mis en oeuvre par les préfets de départements.

Il a été doté comme suit (lois de finances initiales et rectificatives - autorisations de programmes) :

(en millions de francs)

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
40	42	35	50	35	20	35	35

Source : A.P.C.A. - *Projet de loi de Finances pour 1993*

Pour 1993, la dotation du FIAM est transférée du titre VI au titre IV, chapitre 44-01, article 10, et fixée à 45 millions de francs, soit une augmentation de 50 % par rapport aux crédits de paiement pour 1992. Cependant, cette majoration n'a pour effet que de ramener cette dotation au niveau atteint en 1985/1986.

Le conseil national de la montagne du 9 avril 1992 a été l'occasion de dresser le bilan de l'activité du FIAM. Il apparaît ainsi que le FIAM remplit correctement son rôle de *-catalyseur-* en favorisant l'assistance technique aux projets de développement (dans 57 % des opérations).

Par secteurs économiques, on constate que ce sont essentiellement l'agriculture et le tourisme (60 % des actions) qui ont bénéficié du FIAM.

Par massif, les dotations sont versées selon la clé de répartition suivante : 3/4 des crédits sont affectés en fonction de la superficie et de la population, 1/8 uniformément par massif comme dotation de base et 1/8 spécifiquement aux massifs dont la dépopulation exige un soutien particulier.

#### C. LE FONDS RÉGIONALISÉ D'AIDE AUX INITIATIVES LOCALES POUR L'EMPLOI

Créé en 1988 avec pour mission d'accompagner les initiatives locales pour l'emploi, le FRILE s'est mis en place en 1989 et devait être doté annuellement de 250 millions de francs (115 au titre de l'aménagement du territoire, 110 provenant du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et 25 du ministère de l'agriculture). S'il n'est pas spécifiquement tourné en direction des zones rurales, on pouvait estimer, l'an dernier, que les deux tiers des projets qu'il a financés, d'ailleurs parmi les novateurs, l'ont été en zone rurale, et, qu'à ce titre, plus de la moitié de ses crédits ont été mobilisés au titre la création d'activités, l'exploitation de ressources nouvelles, la relance de filières locales, ainsi que de l'appui aux chartes intercommunales, aux projets de développement culturel, d'insertion ou de mise en place de services de proximité en milieu rural.

En 1992, les crédits ouverts sur le budget du ministère de l'aménagement du territoire (124,13 millions de francs) et ceux transférés des ministères du travail (104,5 millions de francs) et de l'agriculture (23 millions de francs) ont porté le montant disponible à 251,63 millions de francs.

En 1992, le FRILE a notamment permis d'attribuer des moyens aux 51 sous-préfets chargés d'une mission de développement rural dans les arrondissements les plus fragiles. Cette action sera poursuivie l'an prochain.

Pour 1993, il est demandé de relever la dotation du FRIIE de 124,13 à 130 millions de francs, pour l'aménagement du territoire. L'agriculture devrait lui consacrer 25 millions de francs, le ministère de l'emploi et de la formation professionnelle, 110 millions de francs. Dans cette hypothèse, il pourrait mobiliser 265 millions de francs.

#### D L'AIDE A 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. Ce dispositif associe généralement l'Etat et la région sur la base d'une convention.

Il faut souligner que ce dispositif se met en place avec lenteur. En 1991, alors que l'aide a été créée en 1990, il n'a pu être opérée aucune délégation de crédits aux préfets. Les conventions Etat-régions ont commencé à être passées en 1992. Au total, au 31 juillet 1992, seuls 7 dossiers, pour 180 emplois et 4 millions de primes, avaient été traités.

Pour 1993, les crédits inscrits au chapitre 64-00, article 20, passent de 120 à 143 millions de francs en autorisations de programme (+ 19,2%) et de 30 à 53 millions de francs en crédits de paiement (+ 76,7%).

## II. L'ÉQUIPEMENT DU MILIEU RURAL.

Trois grands types d'investissements concourent à l'équipement du milieu rural : l'alimentation en eau potable et l'assainissement ; l'électrification ; le ramassage des ordures ménagères.

S'il appartient toujours aux administrations centrales concernées d'évaluer les politiques menées, il semble, cependant que le ministère de l'agriculture ait de plus en plus de difficulté à mesurer l'ensemble des investissements d'équipement rural financés par l'Etat ou les collectivités locales, les services chargés des missions de programmation et de gestion des crédits d'équipement rural ayant été transférés aux départements.

Depuis les lois de décentralisation, c'est au département qu'il revient de programmer les aides du F.N.D.A.E. et du FACE en fonction des travaux à réaliser sur son territoire. Les ministères concernés (pour le FACE : le ministère de l'agriculture et le ministère de l'industrie et du commerce extérieur), aidés d'un conseil pour le FACE et d'un comité pour le F.N.D.A.E., ne sont chargés que de la répartition de l'enveloppe entre les départements.

#### A. LE FONDS D'AMORTISSEMENT POUR LES CHARGES D'ÉLECTRIFICATION (FACE)

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.

Le régime de «*l'électrification rurale*» permet ainsi aux collectivités locales, le plus souvent regroupées en syndicats intercommunaux ou départementaux d'assurer la responsabilité directe de ces investissements. Il concerne aujourd'hui 29.000 communes et une population de 9,2 millions d'abonnés.

Ce fonds est alimenté par une contribution versée annuellement par les distributeurs d'énergie électrique basse tension représentant 2,26 % des recettes afférant aux distributions dans les communes de 2 000 habitants et plus et 0,46 % 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 desservie par un réseau public, l'effort doit cependant être poursuivi.

En effet, même si des améliorations sensibles ont pu être constatées, le milieu rural continue à subir un retard qualitatif. Le taux d'abonnés "*mal alimentés*" - ceux qui subissent des chutes de tension en moyenne supérieure à 11 %- était de 5,2 % en milieu rural,

contre 2 % en ville (inventaire 1990). 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 ce rattrapage qualitatif et l'accompagnement de la croissance de la consommation nécessitent environ 18 milliards de francs de travaux sur les années 1990-1994.

En 1991, l'aide du FACE a représenté 1.359 millions de francs pour un montant de travaux de 2.135 millions de francs (soit un taux d'aide en métropole d'environ 64 %).

Au cours de sa réunion du 11 décembre 1991, le conseil du FACE a simplifié le schéma de financement des programmes de travaux aidés par le fonds, en fusionnant les anciennes tranches A, financées à 70 % par le FACE et B (dites au «*coup par coup*»), financées à 50 % par le FACE et 20 % par E.D.F., en une seule tranche A/B financée à 70 % par le FACE.

Les programmes spéciaux «*intempéries*» et «*DUP des lignes à haute tension*» restent financés au taux de 70 %.

Par ailleurs, le CIAT a, par décision du 28 novembre 1991, affecté une dotation spécifique pour une meilleure insertion des réseaux dans l'environnement paysager. L'aide du FACE représente 50 % du montant des travaux correspondant au «*surcoût environnement*».

Le programme pour 1992 s'établit comme suit :

RÉPARTITION	AIDE DU FACE	MONTANT DES TRAVAUX
Programme principal Métropole - Tranche A/B (70 %)	1.377	1.965
Programme principal Outre mer - Tranche A/B (taux variables 78 % ou 84 %)	63	80
Programmes spéciaux intempéries - DUP - Tranche A/B (70 % sauf DOM-TOM aux taux 78 % ou 84 %)	84	120
Programmes spéciaux - Environnement - Tranche C (50 % des surcoûts)	125	250
<b>TOTAUX</b>	<b>1.649</b>	<b>2.415</b>

*(en millions de francs)*

L'aide du FACE augmente aussi de 21,3 % et le montant des travaux aidés de 13,1 %.

L'aide du FACE sera, en moyenne, de 68 % pour la métropole en 1992.

Il faut d'ailleurs ajouter à ces programmes du FACE un montant d'investissements directement financé par les collectivités maitres d'ouvrage, estimé à environ 1,6 milliard de francs en 1991.

## B. LE FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU (F.N.D.A.E.)

Le Fonds national pour le développement des adductions d'eau a été conçu, dès son origine en 1954, comme un 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.

Or, comme pour l'électrification, on constate que si la desserte globale est quasiment achevée (98 % des communes, près de 99 % de la population), en revanche, de nouveaux besoins sont apparus qui nécessitent que l'effort soit poursuivi, notamment en matière de qualité des eaux distribuées, en application des nouvelles normes européennes, ainsi que de collecte et de traitement des eaux usées. 67 % seulement de la population rurale permanente est raccordé à une station d'épuration.

On estime ainsi les besoins annuels d'investissement à environ 10 milliards de francs par an, jusqu'à la fin du siècle : 5 milliards de francs au titre de l'adduction, 5 milliards de francs au titre de l'assainissement.

En 1992, les crédits d'investissement du F.N.D.A.E. devraient être de l'ordre de 867 millions de francs.

Pour 1993, les recettes de ce compte spécial du trésor sont estimées à 870 millions de francs, soit un recul en francs constants des autorisations de programme.

## C. LES ORDURES MÉNAGÈRES

Des subventions spécifiques sont attribuées aux collectivités rurales sur la deuxième part de la dotation globale d'équipement des communes.

Le niveau des investissements recensés par les Directions départementales de l'agriculture en 1990 a été de 295 millions de francs. Les chiffres 1991 et 1992 ne sont pas encore connus.

Les schémas départementaux d'enlèvement et de traitement des ordures sont en cours d'élaboration.

### **III. LES DOTATIONS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL.**

#### **A. LES ACTIONS EXPLICITES D'AMÉNAGEMENT RURAL.**

Au sein du budget du ministère de l'agriculture et du développement rural, une action spécifique est consacrée à l'aménagement rural (action 80 : amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace 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.

	CRÉDITS VOTÉS 1992	CRÉDITS DEMANDES 1993	ÉVOLUTION
<b>Interventions publiques (titre IV)</b>			
-Chapitre 44-80	1.521,1	1.695,7	+ 174,6 + 11,5 %
Article 21 : Interventions pour l'aménagement rural	63,2	41,9	- 21,3 - 33,7 %
Article 22 : Interventions en faveur de l'exploitation	0,7	0,6	- 0,1 - 14,3 %
Article 30 : Interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisés	1.436	1.632	+ 196 + 13,6 %
Article 50 : Actions spécifiques en zone défavorisée	21,2	21,2	0
<b>Subventions d'investissement (titre VI)</b>			
Chapitre 61-44 : Aménagement de l'espace rural et de la forêt			
Article 20 : Amélioration du cadre de vie et développement rural	AP : 44 CP : 40	AP : 39 CP : 39	AP : - 5 - 11 % CP : - 1 - 2,5 %
Chapitre 61-84 : Actions coordonnées de développement régional	AP : 207 CP : 207	AP : 203 203,8	AP : - 4 - 2 % CP : - 3,2 - 1,5 %
<b>Ensemble</b>			
Moyens de paiement (D.O. + C.P.)	1.768,1	1.938,5	+ 170,4 + 9,6 %
Moyens d'engagement (D.O. + A.P.)	1.772,1	1.937,7	+ 165,6 + 9,3 %

(en millions de francs)

### 1. Les interventions publiques (titre IV)

● Les crédits inscrits à l'article 21 du chapitre 44.80 servent pour partie 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 et des actions qui leur font suite : création

d'activités, valorisation des ressources locales, restructuration des services, valorisation du tourisme rural.

Au niveau national, cet article permet d'aider au financement de recherches et de la diffusion de leurs résultats sous forme "d'expériences pilotes".

La diminution de 21,3 millions de francs s'explique par le transfert sur le ministère de l'intérieur des moyens destinés à la constitution de la dotation générale de décentralisation de la Corse.

● L'article 30 assure le financement des indemnités compensatrices de handicaps.

En 1991, 1.866 millions de francs avaient été versés à ce titre à plus de 150.000 bénéficiaires. On estime la dépense, en 1992, à environ 1.920 millions de francs.

Pour 1993, la dotation inscrite à ce titre est portée à 1.632 millions de francs (+ 13,6 %), afin de financer l'augmentation de 11 % de l'I.S.M. annoncée dans le cadre du plan d'accompagnement. Compte tenu du retour communautaire attendu de 477 millions de francs, ce serait donc plus de 2 milliards de francs qui pourront être versés aux éleveurs de zones défavorisées.

Elément essentiel de la politique de la montagne, les indemnités compensatrices de handicaps jouent un rôle majeur dans l'accompagnement de l'espace rural en permettant de maintenir une population agricole dans les zones défavorisées.

● L'article 50 du chapitre 44-80 finance, dans un cadre contractualisé, un certain nombre d'actions spécifiques dans les zones défavorisées : compensation du 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.

Cette dotation est reconduite à 21,2 millions de francs en 1993.

## 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 d'installation-reprise. La ligne 23 cofinance des aménagements et des équipements collectifs en zone de montagne : aménagements pastoraux, petite hydraulique, susceptibles de bénéficier d'un cofinancement communautaire de 25 %.

Cet article voit ses crédits se réduire sensiblement : - 11 % en autorisations de programme.

● 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 concernant essentiellement 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) ,mais aussi 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.

70 % de leurs crédits concernent des opérations d'hydraulique. On estime, pour 1993, que les actions d'aménagement rural se stabilisent à 50 millions de francs.

● Il faudrait également ajouter à ces crédits ceux inscrits à l'article 30 du chapitre 61-40, modernisation des exploitations. Il s'agit, en réalité, de subventions en faveur des bâtiments d'élevage ou d'exploitation, situés en zone de montagne.

Cette dotation qui mobilisait plus de 122 millions de francs, en 1987, stagne, aujourd'hui à 85 millions de francs.

### **3. L'évolution des crédits d'aménagement rural**

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits inscrits au titre de l'article 80 que le ministère considère, par conséquent, comme spécifiquement consacrés à l'aménagement rural.

Il fait apparaître que cette action, à l'évidence, ne fait pas l'objet d'une quelconque priorité budgétaire. En dépit d'une nette augmentation en 1993, sur les cinq années considérées, la progression de cette action en moyens de paiement (+ 12 %) ou en moyens d'engagement (+ 10,9 %) par rapport à 1989, n'a même pas pour effet de la maintenir en francs constants.

Si l'on ne tient pas compte de la progression de 1993, on constate en réalité que les crédits que le ministère entend consacrer à l'aménagement rural auront été à peine reconduits en francs courants sur la période considérée, c'est-à-dire qu'ils auront été amputés, chaque année, en francs constants.

Par rapport à l'ensemble du budget, ils représentaient 4,77 % des moyens de paiement en 1989, 4,88 % en 1993...

ÉVOLUTION DE L'ACTION 80

	1989 Crédits votés	1990 Projet de loi de finances	1991 Projet de loi de finances	1992 Projet de loi de finances	1993 Projet de loi de finances
Dépenses ordinaires	1.517,6	1.466,1	1.525,2	1.521,5	1.696,7
Dépenses en capital					
CP	213,5	219,5	214,5	247	242,8
AP	230,8	234,5	252,5	251	242,1
Moyens de paiement	1.731,1	1.685,6	1.739,7	1.768,5	1.939,5
Moyens d'engagement	1.748,4	1.700,6	1.777,7	1.772,5	1.938,8

**B. LES AUTRES CRÉDITS DU MINISTÈRE CONCOURANT 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 quelques lignes budgétaires qui lui paraissent concourir à une meilleure occupation de l'espace rural ou qui sont destinées au financement d'instruments spécifiques.

**• Les crédits concourant à une meilleure occupation de l'espace**

Les crédits inscrits pour 1993 constituent essentiellement la traduction budgétaire du plan d'accompagnement de la réforme de la PAC.

	1992	1993	
<b>Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes (44.55 art. 30)</b>	650	966	+ 316 + 48,6 %
<b>Primes au maintien de l'élevage extensif (44.41 art. 25)</b>	-	275	+ 275
<b>Retrait des terres, extensification et mesures agri-environnementales (44.41 - art. 23)</b>	425	474,1	+ 49,1 + 11,55 %
<b>Sauvegarde de l'espace naturel (44.41 - art. 24)</b>	24,8	84,9	+ 60,1 + 242 %

Deux axes principaux peuvent être distingués :

- le soutien aux pratiques extensives : revalorisation de la prime à la vache allaitante, création d'une prime à l'herbe... ;

- le développement des actions agri-environnementales, voie sur laquelle la France s'était engagée jusqu'ici avec une très grande prudence.

● **Les crédits finançant des instruments d'aménagement rural**

Cette nouvelle orientation nécessiterait que les instruments permettant sa mise en oeuvre soient parallèlement dotés de moyens accrus, ce qui n'est pas le cas dans le budget pour 1993 comme l'illustre le tableau ci-après.

	1992	1993	
<b>Opérations groupées d'aménagement foncier (44.41 art. 60)</b>	70	72	+ 2 + 2,8%
<b>SAFER (44.44 art. 10)</b>	65	65	-

On constate, en effet, que les deux principaux instruments susceptibles d'accompagner les actions d'extensification ou agri-environnementale ne font l'objet d'aucune priorité budgétaire.

#### IV. LES CRÉDITS DE LA FORÊT

Traditionnellement, l'avis consacré par votre commission à l'aménagement rural examine les crédits consacrés à la forêt, estimant que l'activité sylvicole avait un rôle décisif à jouer dans la gestion *« physique »* de l'espace rural.

Comme l'illustre le tableau ci-après, au cours des cinq dernières années, l'ensemble des crédits consacrés à la forêt par le ministère de l'agriculture a progressé de façon régulière. Par rapport à 1989, les moyens de paiement ont progressé de 26,1 %, les moyens d'engagement de 22,7 %. La part des crédits de la forêt passe de 3,38 % de l'ensemble des crédits du ministère en 1989 à 3,78 % en 1993.

**ÉVOLUTION DE L'ACTION 90  
Mise en valeur et protection de la forêt**

	1989 Crédits votés	1990 Projet de loi de finances	1991 Projet de loi de finances	1992 Projet de loi de finances	1993 Projet de loi de finances
Dépenses ordinaires	949,7	1.027,8	1.086,4	1.171,4	1.197,1
Dépenses en capital					
- crédits de paiement	241	254,7	255,5	306	304,6
- autorisations de programme	275,9	275,9	336,3	326,2	306,3
Moyens de paiement	1.190,7	1.282,5	1.341,9	1.477,5	1.501,7
Moyens d'engagement	1.225,6	1.303,7	1.422,7	1.497,6	1.503,4

La situation paraît moins favorable cette année : par rapport à 1992, en moyens de paiement, les crédits pour la forêt progressent d'1,6 %, c'est-à-dire qu'ils diminuent en francs constants, alors qu'ils avaient augmenté de 10 % en 1992, 4,6 % en 1991, 7,7 % en 1990...

Cette évolution est d'autant plus préoccupante que, de son côté, le Fonds forestier national (F.F.N.), compte spécial du Trésor, voit ses crédits passer de 549,4 à 478 millions de francs, soit une baisse de 13 %. Ils étaient de 670 millions de francs en 1990.

Cette évolution résulte de la réforme en 1990 de la taxe forestière. Ses recettes passent de 555 millions de francs en 1990 à 283 millions de francs en 1992, soit une division par deux. Elle se traduit par la chute des interventions du fonds : 38.000 hectares reboisés en 1991, 20.000 en 1992, 16.800 en 1993.

## V. LES AUTRES CRÉDITS

Comme chaque année, votre rapporteur s'est efforcé d'obtenir du ministère le chiffrage de l'ensemble des crédits mobilisés au profit de l'aménagement rural. Il ne peut constater, cette année

encore, que les renseignements fournis sont épars et difficiles d'interprétation.

Il ne peut que regretter que le jaune budgétaire consacré à l'aménagement du territoire, dans lequel les crédits «*ruraux*» pourraient être distingués, n'ait pas été publié à ce jour.

La réponse fournie cette année, ci-après reproduite, est parfaitement identique à celle obtenue l'année passée :

Plusieurs départements ministériels concourent par ailleurs à la mise en oeuvre d'actions d'aménagement rural.

Les principaux secteurs concernés sont :

- la formation professionnelle (ministère du travail, de l'emploi et de la formations professionnelle) ;
- le tourisme (ministère délégué) ;
- le commerce et l'artisanat (ministère délégué) ;
- l'environnement (ministère) ;
- la recherche et la technologie (ministère) ;
- la culture (ministère).

L'ensemble de la participation de ces ministères à l'aménagement rural peut 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, dont environ 35 millions de francs au titre du 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.

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

Il est indiqué, par ailleurs, qu'au titre de l'objectif 5 b, la Communauté apportera 960 millions d'ECU, l'Etat 500, les régions 335, les départements et les autres collectivités 496. Le total de la dépense publique s'élèverait, sur la période 1990-1993 à 2.292 millions d'ECU, soit environ 16 milliards de francs.

Il faut également mentionner la création d'une dotation de développement par la loi du 6 février 1992.

En 1992, 150 millions de francs devraient, à ce titre, bénéficier aux *«communes qui exercent une fonction de centralité pour renforcer l'animation du monde rural»*. Par ailleurs, environ 50 millions de francs seront affectés aux structures intercommunales compétentes pour l'aménagement de l'espace et le développement économique.

Le montant maximum de la dotation de développement rural (D.D.R.) est pour 1992 de 300 millions de francs (en fait 200 millions de francs), 600 millions de francs en 1993 et 1 milliard de francs en 1994.

La création de la D.D.R. a, par ailleurs, été complétée par deux modifications de concours financiers de l'Etat, de nature à renforcer la solidarité à l'égard du monde rural.

La première modification concerne la dotation globale de fonctionnement qui sera rééquilibrée de façon à mieux prendre en compte les charges des communes de moins de 2.000 habitants, en fonction de la longueur de la voirie et de la taille de leur territoire.

La deuxième modification concerne la dotation globale d'équipement : dès cette année, la part affectée aux communes rurales passe de 40 à 50 % du total de cette dotation.

Selon le Bulletin d'information du ministère de l'agriculture, *«l'effort de solidarité à l'égard des communes rurales, si l'on cumule les effets de la création de la Dotation de développement rural et des deux modifications de répartition des concours financiers de l'Etat, atteindra en année pleine, c'est-à-dire à partir de 1994, plus d'un milliard et demi de francs.»*

\*

\* \*

## CONCLUSION

L'appréciation susceptible d'être portée sur la politique d'aménagement rural est contrastée.

A ne s'en tenir qu'aux déclarations d'intention, une évolution favorable est perceptible : la nécessité de mener une politique résolue de développement des espaces ruraux est de plus en plus clairement affirmée.

Il y a là, semble-t-il, une prise de conscience croissante de l'atout que constitue, pour la France, son espace rural.

Votre rapporteur se félicite du rôle décisif du Sénat en la matière. Le colloque de Bordeaux, tirant les principaux enseignements des travaux conduits par la mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural français, avait ainsi permis, en 1991, de largement diffuser cette préoccupation.

La mise en place d'une nouvelle mission d'information sur l'aménagement du territoire, dans sa composante urbaine comme rurale, permettra de poursuivre cette réflexion et de mesurer, concrètement, de quels effets ont été suivies les propositions faites par la Haute Assemblée.

C'est, en effet, malheureusement, la traduction concrète, normative et budgétaire, de cette prise de conscience qui, jusqu'ici, a fait défaut.

Année après année, votre commission déplore que l'examen des crédits concourant à l'aménagement rural ne permette pas de conclure à la traduction budgétaire des déclarations d'intention.

Cette année encore, force est de constater que les crédits dégagés restent très en-deçà des ambitions affichées.

Érigés en objectif prioritaire dans les discours politiques, l'aménagement et le développement de l'espace rural restent encore le *-parent pauvre-* des arbitrages budgétaires.

**Lors de l'examen par la Commission des Affaires économiques et du Plan des crédits relatifs à l'aménagement rural figurant au projet de loi de finances pour 1993, le rapporteur pour avis a estimé, à titre personnel, que ces crédits auraient pu faire l'objet d'un avis défavorable.**

**Toutefois, la commission a pris la décision de principe de ne pas exprimer d'avis sur les crédits budgétaires inscrits dans la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1993, compte tenu des conditions particulières de sa discussion.**