

N° 70

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

DÉVELOPPEMENT RURAL

Par M. Gérard DELFAU,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatoski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE 1^{ER} - LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT RURAL	6
I. LES ACTIONS PUBLIQUES AU NIVEAU NATIONAL	7
A. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE	7
1. <i>Le contrat de plan Etat-ONF du 22 octobre 2001</i>	8
a) Les objectifs du CPEO	8
b) Les enveloppes du CPEO	8
2. <i>La profonde réforme initiée par le Plan pour l'Office (PPO)</i>	9
a) Les objectifs du PPO	9
b) La réorganisation de l'ONF	9
B. UNE ANNÉE DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITIONS POUR LA MONTAGNE	10
1. <i>Bilan des aides accordées en 2001</i>	11
a) Les majorations d'aide pour les agriculteurs de montagne.....	11
b) Les aides à la mécanisation des exploitations en zone de montagne	11
c) Les aides à la modernisation des bâtiments	12
d) Les nouvelles modalités de définition des ICHN	12
2. <i>La mise en place d'un groupe de travail interministériel sur le pastoralisme</i>	13
3. <i>Les initiatives européennes</i>	14
4. <i>Les propositions de la mission commune d'information du Sénat</i>	15
C. DÉVELOPPEMENT RURAL ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	16
1. <i>Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux</i>	16
2. <i>La politique environnementale</i>	18
II. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT RURAL ET SA TRADUCTION AU NIVEAU NATIONAL	18
A. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT RURAL	18
1. <i>Le règlement européen de développement rural</i>	19
a) Contenu du règlement	19
b) Canaux de financement	19
2. <i>Le programme d'initiative communautaire Leader + (2000-2006)</i>	20
B. LA TRANSCRIPTION DE CES PRIORITÉS AU NIVEAU NATIONAL	21
1. <i>La mise en œuvre de la politique européenne de soutien au développement rural</i>	21
a) L'application du règlement européen de développement rural	21
b) La mise en œuvre de Leader +	23
2. <i>Quel avenir pour les CTE ?</i>	23
CHAPITRE II- L'EXAMEN DES CRÉDITS	25
I. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE	25
A. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX AMÉNAGEMENTS EN MILIEU RURAL	25

B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AU DÉVELOPPEMENT RURAL PROPREMENT DIT	27
1. Les crédits d'amélioration du cadre de vie et d'aménagement de l'espace rural	27
2. Les crédits destinés au financement de la politique du cheval	29
C. LES CRÉDITS CONSACRÉS A LA FORÊT.....	30
1. Les priorités du Gouvernement	30
2. Analyse détaillée des crédits.....	32
D. LES CRÉDITS CONSACRÉS A LA COMPENSATION DE HANDICAPS OU DE CONTRAINTES SPÉCIFIQUES	35
E. LES CRÉDITS DESTINÉS AU FINANCEMENT DES CTE	36
II. LES AUTRES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT RURAL	36
A. LA DOTATION DU FACE	36
B. LA DOTATION DU FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU	38
ANNEXE - PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS.....	39

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, toutes les réponses aux questionnaires budgétaires auraient dû parvenir aux rapporteurs avant le 9 octobre 2002.

A cette date, très peu de réponses avaient été adressées à votre rapporteur pour avis, celles-ci arrivant progressivement jusqu'à la mi-novembre. **Cette situation ne lui permet pas de travailler dans des conditions conformes à l'importance des questions traitées. Il importe donc que de tels dysfonctionnements ne se reproduisent pas l'an prochain.**

Mesdames, Messieurs,

Depuis l'accord de Berlin de mars 1999 entérinant l'Agenda 2000, la notion de développement rural n'a cessé de prendre de l'importance. En effet, l'Agenda 2000 a fait du développement rural le « second pilier » de la Politique agricole commune (PAC).

Les propositions de réforme de la PAC du commissaire européen Frantz Fischler ont prolongé cette approche. Sans revenir ici sur le fond d'un dossier complexe et conflictuel, dont votre commission des Affaires économiques s'est saisie fort à propos¹, votre rapporteur pour avis note que le développement rural constitue désormais une dimension incontournable de la politique agricole des Etats membres de l'Union, ce dont il se félicite.

Le conséquence logique de cette évolution est **la part très importante des politiques communautaires dans le développement rural** au niveau national. La traduction concrète de cette réalité consiste très souvent en un cofinancement communautaire des actions menées.

Paradoxalement, la montée en puissance de la thématique du développement rural correspond également à sa dilution dans de très nombreuses actions, ce qui rend d'autant plus complexe l'exercice d'analyse des crédits auquel votre rapporteur pour avis se livrera ici. Cet avis porte naturellement sur les crédits et les actions de la Direction de l'Espace rural et de la Forêt (DERF) du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales (MAAPAR). Mais les actions du MAAPAR en faveur du développement rural dépassent largement le cadre de la DERF. Du reste, selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, un rapprochement de la DERF et de la Direction des Exploitations, de la Politique sociale et de l'Emploi (DEPSE) pourrait être étudié à partir de 2003, notamment dans la perspective des réorganisations entraînées par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

D'autre part, toutes les actions visant à l'aménagement et au développement de l'espace rural ne relèvent pas, ou pas exclusivement, du MAAPAR. Le ministère de l'Ecologie et du Développement durable (MEED) participe ainsi à de nombreuses actions de développement durable de l'espace rural.

¹ Elle a en effet mis en place une mission d'information relative à la réforme de la PAC, présidée par M. Marcel Deneux, et dont le rapporteur est M. Gérard César. Cette mission remettra son rapport au printemps 2003.

Votre rapporteur pour avis souhaite donc ne pas s'en tenir à une présentation des diverses actions pouvant se rattacher au développement rural, mais apporter une contribution plus poussée sur certains dossiers qui lui paraissent particulièrement significatifs.

La montagne aurait pu être la source d'un tel approfondissement, dans le contexte de la consécration de l'année 2002 comme « Année des Montagnes du Monde » par l'Assemblée générale des Nations-Unies. Mais votre rapporteur pour avis ne peut que se référer, sur ces questions, au remarquable rapport de votre mission commune d'information sur l'avenir de la montagne¹.

Il a en revanche semblé à votre rapporteur pour avis qu'un bilan de la politique forestière de notre pays pouvait utilement être dressé, pour faire notamment le point sur la réforme de l'Office national des Forêts, entrée en application le 1^{er} septembre 2002.

Votre rapporteur pour avis a donc souhaité inscrire son rapport dans la perspective pragmatique et constructive que demandent les lourds enjeux du développement rural.

CHAPITRE 1^{ER}

LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT RURAL

¹ *Rapport du Sénat n° 15 (2002-2003) : L'avenir de la montagne : un développement équilibré dans un environnement préservé.
La mission commune d'information, présidée par M. Jacques Blanc, et dont le rapporteur était M. Jean-Paul Amoudry, a remis son rapport le 16 octobre 2002.*

I. LES ACTIONS PUBLIQUES AU NIVEAU NATIONAL

A. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE

La filière forêt-bois contribue largement à l'activité en zone rurale puisqu'elle emploie quelques 500 000 personnes. Cette année a été marquée par la forte diminution de feux de forêts, due à un été pluvieux. Depuis le début 2002, 5 917 hectares de forêt ont brûlé, contre 17 000 hectares pour la même période de 2001. Au-delà de la conjoncture météorologique, ce bon résultat est également le fruit de la politique de prévention désormais à l'œuvre. Rappelons ainsi que, depuis douze ans, les surfaces brûlées ont été divisées par deux, et le nombre de départs par trois.

La politique forestière mise en œuvre par le ministère de l'Agriculture poursuit quatre objectifs principaux :

- la promotion de l'utilisation du bois comme matériau ;
- l'amélioration de la qualité des peuplements, des bois et des produits ;
- la valorisation de toutes les fonctions de la forêt : développement économique, accueil, maintien des grands équilibres naturels ;
- l'instauration d'un équilibre entre l'agriculture et la forêt.

Après **l'adoption de la loi d'orientation sur la forêt en 2001¹**, dont votre rapporteur pour avis remarque que les décrets d'application ont pris beaucoup de retard, la réforme de la politique forestière nationale s'est poursuivie cette année par la mise en place d'une vaste réforme de l'Office national des Forêts² (ONF), à travers un Plan Pour l'Office (PPO) entré en application au premier septembre dernier.

Ce plan doit permettre à l'ONF de retrouver l'équilibre au terme du contrat de plan qu'il a conclu en octobre 2001 avec l'Etat pour la période 2002-2006. Il y a une cohérence entre le contrat de plan Etat-ONF (CPEO) et le PPO, puisque l'Etat a conditionné son soutien au retour à l'équilibre de l'ONF.

Ces réformes ont été rendues urgentes depuis les tempêtes de 1999 et leurs séquelles. A titre d'exemple, dans les Vosges, les tempêtes ont abattu brutalement l'équivalent de 10 années de récolte. **Votre rapporteur pour avis tient à saluer ici la remarquable solidarité qui s'est manifestée dans ces**

¹ Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.

² L'ONF est un établissement public industriel et commercial.

circonstances dramatiques au sein de l'ensemble de la filière forestière, et parfois même dans les pays voisins. Cette cohésion a permis, par exemple, de limiter les baisses de prix à 20 ou 30 %, quand certains prédisaient lors des premières évaluations des chablis des baisses de 80 à 90 %.

1. Le contrat de plan Etat-ONF du 22 octobre 2001

a) Les objectifs du CPEO

Ce contrat fixe les quatre orientations suivantes :

– le rétablissement de l'équilibre de la gestion des forêts domaniales endommagées par les tempêtes de décembre 1999. A cet effet, l'Etat s'engage à prendre entièrement à sa charge les frais de reconstitution des forêts sinistrées de son domaine privé ;

– la clarification des relations contractuelles entre l'ONF et les communes forestières ;

– la contribution de l'ONF à la mise en œuvre des politiques d'intérêt général telles que la lutte contre les incendies de forêts, la prévention des risques naturels en montagne, la participation au réseau Natura 2000, en vue de satisfaire au mieux les attentes environnementales et de loisirs de la société ;

– le développement des activités commerciales de l'Office -conseil, expertise, prestations de protection des milieux...- dans un cadre concurrentiel.

b) Les enveloppes du CPEO

Le CPEO représente 470 millions d'euros (M€) sur 6 ans, qui devraient se répartir comme suit :

– 137 M € pour la reconstitution des forêts endommagées par les tempêtes ;

– 76 M€ pour les missions d'intérêt général en espaces naturels ;

– 91 M € pour couvrir les pertes de recettes de bois des forêts domaniales ;

– 122 M € pour garantir le financement de la gestion des forêts communales ;

– 48 M€ pour le financement du volet social du CPEO.

La répartition annuelle doit être validée en fonction du volume des prestations réalisées dans l'année et de la conjoncture économique.

2. La profonde réforme initiée par le Plan pour l'Office (PPO)

a) Les objectifs du PPO

Les objectifs définis par le PPO sont à la fois financiers et fonctionnels.

Sur le plan financier, l'ONF doit revenir à l'équilibre. De ce point de vue, **la situation pour 2002 a été moins bonne que prévue, en raison du maintien des prix à un niveau bas, d'un effondrement du marché du hêtre et d'un marché des résineux toujours sinistré.** D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, le déficit de l'ONF pourrait dépasser les 70 M€ pour 2002. Il convient de rappeler à cette occasion que la vente de ses bois représente près de 60 % du chiffre d'affaires de l'ONF, soit près de 500 M€

Les objectifs fonctionnels du PPO correspondent aux éléments définis dans le CPEO : ouverture à de nouvelles missions, renforcement des préoccupations environnementales de long terme, développement de l'offre de services spécialisés. Dans cette perspective a été mise en place une « démarche qualité », qui s'appuie notamment sur un effort de certification, tout d'abord ISO 9001 puis ISO 14 001.

b) La réorganisation de l'ONF

La réorganisation doit permettre de répondre aux deux types d'objectifs. Sur le plan financier, **le PPO prévoit une réduction de 6,5 % des effectifs**, soit près de 500 postes, compensée par des gains de productivité de 30 % en cinq ans. Aujourd'hui, les charges salariales de l'Office représentent près de 380 M€, pour plus de 7000 fonctionnaires et 5000 ouvriers. Cette réduction devrait se faire par le non-remplacement de départs en retraite. La direction s'est engagée à ce que cet effort porte équitablement sur toutes les catégories de personnel, ce qui sera à vérifier.

D'autre part, les gains de productivité passent aussi par la **redéfinition de toute l'organisation de l'Office**, sous-tendue par un principe d'allègement de la chaîne hiérarchique :

TABLEAU COMPARATIF DE L'ORGANISATION DE L'ONF

Ancienne organisation	Organisation issue du PPO
Direction nationale	Direction nationale
25 directions régionales	10 directions territoriales
300 divisions locales	66 centres d'activité
700 groupes techniques	500 unités opérationnelles de terrain (UOT)

Cette redéfinition des échelons administratifs a suscité dans un premier temps des réticences d'une partie des fonctionnaires de l'Office, qui craignaient une déqualification de leur mission. Cette inquiétude semble cependant s'être apaisée depuis l'entrée en vigueur du PPO, au premier septembre 2002. **Votre rapporteur pour avis a l'espoir que le climat social parfois encore tendu au sein de l'établissement retrouve rapidement une sérénité propre à conforter l'Office dans son rôle.**

La réduction de 200 unités de base a pu entraîner l'inquiétude de certains élus, craignant de ne plus avoir d'interlocuteur sur le terrain. Toutefois, cette préoccupation est demeurée limitée, sans doute en raison de la concertation engagée par l'ONF avec les représentants des communes forestières, dès les Assises nationales de la forêt communale, qui s'étaient tenues à l'été 2001 à Nogent-en-Bassigny.

En conclusion de cette analyse, **votre rapporteur pour avis a été, à l'issue des auditions qu'il a menées, renforcé dans sa conviction que la politique forestière nationale a besoin d'un ONF fort, capable d'organiser et de réguler le marché du bois. Il entend à ce titre suivre attentivement l'évolution de la situation de l'établissement.**

B. UNE ANNÉE DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITIONS POUR LA MONTAGNE

L'espace montagnard français s'étend sur près du quart du territoire (22,5 %), comprenant sept massifs différents : les Alpes du Nord, les Alpes du Sud, la Corse, le Jura, le Massif central, les Pyrénées et les Vosges. Ces massifs sont de taille variable : le Massif Central représente 40 % de cet espace contre 6 % pour les Vosges.

Le plan de développement rural national (PDRN) n'a pas prévu de modification majeure des zonages en France.

Le classement en zones de montagne, qui renvoie aux catégories « montagne », « montagne sèche » et « haute montagne », conditionne l'éligibilité à certaines aides telles que les indemnités compensatoires de handicaps naturels.

1. Bilan des aides accordées en 2001

a) Les majorations d'aide pour les agriculteurs de montagne

Les agriculteurs de montagne peuvent bénéficier de majoration d'aides, notamment dans le cas des dotations aux jeunes agriculteurs (DJA) et des prêts spéciaux de modernisation (PSM) prévus dans le cadre des plans d'amélioration matérielle (PAM).

b) Les aides à la mécanisation des exploitations en zone de montagne

Ces subventions spécifiques aux zones de montagne visent à favoriser l'acquisition de matériel adapté. L'année 2001 n'a pas permis d'améliorer la situation des « **files d'attente** », que **vo**tre **rapporteur pour avis dénonçait déjà l'an passé**. Par rapport à un rythme annuel évalué à 500 dossiers, 337 dossiers seulement ont été engagés. Le ministère justifie ces retards par « une année de transition », avec notamment des modifications du circuit financier. Cette **explication** apparaît **peu satisfaisante**, au regard notamment de la situation déjà difficile de 2000.

Les engagements se répartissent comme suit :

ENGAGEMENTS ET CREDITS (en €) D'AIDE A LA MECANISATION

Chapitre 61-40/30	2001 ^(a)			Au 1 ^{er} juillet 2002 ^(b)		
	Nombre d'engagements	Part nationale	Part FEOGA	Nombre d'engagements	Part nationale	Part FEOGA
Mécanisation	337	1 144 335	468 092	161	562 876	178 387

(a) Chiffres fournis le 1^{er} juillet 2002, et qui prennent en compte les désengagements fin 2001, comptabilisés en 2002.

(b) Chiffres fournis au 1^{er} juillet 2002.

Pour 2003, le ministère pense atteindre l'objectif des 500 dossiers traités, ce qui **devrait représenter un engagement de 2,84 M€**, et correspondrait à une aide moyenne de 5 679 euros par dossier².

c) Les aides à la modernisation des bâtiments

Le même constat doit malheureusement être dressé que pour les aides à la mécanisation : le traitement des dossiers ne permet pas de faire face au flux. Le ministère justifie ce retard par les mêmes raisons, auxquelles s'ajoute une notification tardive des enveloppes aux régions, et donc ensuite aux départements. **Votre rapporteur pour avis souhaite exprimer sa préoccupation d'autant plus vive sur ce point que la situation ne semble pas s'améliorer pour 2002**, comme le montre le tableau ci-dessous :

ENGAGEMENTS ET CREDITS (en €) D'AIDE AUX BATIMENTS

Chapitre 61-40/30	2001 ^(a)			Au 1 ^{er} juillet 2002 ^(b)		
	Nombre d'engagements	Part nationale	Part FEOGA	Nombre d'engagements	Part nationale	Part FEOGA
Mécanisation	994	8 148 492	2 583 332	244	2 077 153	692 386

(a) Chiffres fournis le 1^{er} juillet 2002, et qui prennent en compte les désengagements fin 2001, comptabilisés en 2002.

(b) Chiffres fournis au 1^{er} juillet 2002.

Pour 2003, le ministère estime pouvoir atteindre enfin l'objectif des 2 500 dossiers traités, ce qui **devrait représenter un engagement de 26,86 M€**³, et correspondrait à une aide moyenne de 10 742 euros par dossier. 75 % de cette dotation devraient être financés par la part nationale, soit 20 M€, imputés aux 34 M€ de la ligne 61-40/30.

d) Les nouvelles modalités de définition des ICHN

Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) sont des aides spécifiques destinées à soutenir les exploitations situées dans des zones défavorisées telles que les zones de montagne.

Le régime de ces indemnités a été profondément modifié par le plan de développement rural national (PDRN), en conformité avec le règlement

¹ Y compris la part FEOGA.

² Selon les estimations du CNASEA.

³ Y compris la part FEOGA.

européen de développement rural du 17 mai 1999¹. Les ICHN 2001 ont ainsi été mises en oeuvre selon ces modalités nouvelles. Elles ont donc été versées en fonction du nombre d'hectares de superficies fourragères² avec un maximum par exploitation individuelle de 50 hectares (ha).

Les montants à l'hectare sont plus élevés en zone de haute montagne qu'en zone de montagne, et *a fortiori* qu'en zone de piémont ou défavorisée simple, conformément à la volonté de recentrer le dispositif sur les zones montagneuses.

Les 25 premiers hectares sont payés 10 % plus chers que les 25 suivants et une majoration est prévue pour les élevages ovins pratiquant le pâturage estival.

Les agriculteurs cultivant certaines espèces végétales en montagne sèche doivent respecter les bonnes pratiques agricoles habituelles, mesurées essentiellement par le chargement en UGB/ha, le bien-être des animaux et le respect des normes en matière d'épandage des effluents dans les zones vulnérables.

Enfin, une indemnité spéciale montagne sèche végétale a été versée à certaines cultures dans la limite de 40 hectares.

2. La mise en place d'un groupe de travail interministériel sur le pastoralisme

A l'occasion du **Conseil national de la Montagne du 5 février 2001**, le ministre de l'agriculture avait mis en place un **groupe de travail interministériel sur le pastoralisme**, auquel il avait assigné les missions suivantes :

- rechercher les moyens d'améliorer les actions de développement et de protection de l'activité pastorale, notamment dans les zones où celle-ci doit se concilier avec la présence d'animaux de grande faune ;

- adapter le statut des entités collectives afin de simplifier et de moderniser les procédures ; il s'agit notamment d'harmoniser les conditions de versement des aides aux structures gérant collectivement des surfaces herbagères, telles que les groupements pastoraux, les syndicats de communes ou encore les sectionnaires - nom donné à ces structures dans le Massif Central-, quel que soit leur statut ;

- rechercher une plus grande cohérence entre les droits d'usage et la réglementation communautaire ;

- adapter la formation et le statut des bergers.

¹ Règlement de développement rural n° 1257/1999 du Conseil.

² Surfaces en prairies et céréales consommées par les animaux.

Dans son **rapport remis au ministre le 30 juillet 2002**, le groupe de travail a émis 42 propositions, regroupées autour de cinq grands thèmes :

- **favoriser le regroupement des éleveurs, agir sur le foncier agropastoral, définir des actions en faveur du sylvo-pastoralisme.** Parmi les propositions, on retiendra notamment la création d'une dotation « sylvo-pastorale » comprise ou non dans les mécanismes actuels de dotation globale de fonctionnement (DGF) et de dotation de solidarité rurale (DSR) attribuées aux collectivités locales, et l'étude d'un statut spécifique pour les surfaces à usage pastoral vers la définition d'espace naturel à vocation pastorale ;

- **adapter les dispositifs d'aides publiques et notamment les CTE à la gestion des territoires pastoraux.** On retiendra notamment les propositions d'élaboration d'un document unique présentant les différents dispositifs d'aides publiques pouvant être mobilisés pour la gestion des espaces collectifs, d'un document permettant d'anticiper l'extinction de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE), d'une étude de la révision de la circulaire relative à la mesure j « amélioration des terres » du RDR. Enfin, le groupe de travail relève les dysfonctionnements de la gestion des aides à la modernisation des exploitations ;

- **organiser la négociation des conditions d'emploi des bergers/vachers ;**

- **articuler et coordonner les formations ;**

- **identifier et coordonner des moyens spécifiques au pastoralisme. Votre rapporteur pour avis souhaite insister sur l'importance de ce point.**

3. Les initiatives européennes

Sur le fondement d'un rapport d'initiative¹ de M. Michel Ebner, le Parlement européen a adopté le 6 septembre 2001 une **résolution invitant la Commission européenne à élaborer une stratégie globale de développement durable des régions de montagne dans l'Union européenne** et dans les pays candidats à l'élargissement, prenant en compte la nécessité de sauvegarder l'agriculture.

Cette résolution plaidait tout d'abord, dans la perspective de l'élargissement, en faveur d'une définition précise des régions de montagne, qui permettrait de les distinguer clairement des autres régions défavorisées.

Elle critiquait, en outre, l'idée de supprimer le système des quotas laitiers en zone de montagne.

La résolution avait également demandé des actions spécifiques pour les zones de montagne, telles que l'instauration de mesures en faveur des races bovines de montagne ou encore la création d'un label garantissant l'origine des produits de montagne, comme il en existe désormais en France.

Les députés européens ont appelé de leurs vœux la mise en place d'un cadre réglementaire et administratif souple pour les activités de diversification

¹ « Agriculture de montagne : 25 ans d'application de la réglementation communautaire », Michel Ebner, au nom de la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement Européen ; 9 juillet 2001.

en zone de montagne, comme le tourisme à la ferme et les marchés de producteurs.

Ils ont aussi souhaité la mise en place de politiques d'accueil des immigrants qui soient viables sur le plan social et économique.

Enfin, le Parlement européen s'était prononcé, dès avant la réforme proposée par le commissaire européen Frantz Fischler, pour le redéploiement des aides de la PAC en faveur du développement rural.

4. Les propositions de la mission commune d'information du Sénat

La mission commune d'information sur la montagne a conclu à la nécessité de donner à la montagne, dans le respect d'un environnement préservé, les moyens de son développement en libérant les initiatives locales. Elle s'était attachée à dresser un bilan de la politique de la montagne, et en particulier de l'application de la loi « montagne »¹ du 9 janvier 1985, de son avenir et de ses nécessaires adaptations. Elle a abouti à 98 propositions de réforme.

Elle a en particulier estimé nécessaire d'**adapter les règles d'urbanisme aux situations locales à travers une logique de projet d'aménagement durable**. L'une des principales propositions du rapport tend ainsi à permettre aux prescriptions particulières de massif ou aux documents d'urbanisme d'adapter les règles d'urbanisme dans des domaines strictement définis. En effet, l'application mécanique de règles conçues dans le cadre national peut aboutir localement à des résultats absurdes, contraires au but recherché ou entravant gravement le développement local. Afin d'éviter toute dérive, cette faculté d'adaptation serait strictement encadrée par la loi.

S'agissant de l'agriculture, le rapport souligne l'intérêt d'encourager les productions de qualité en compensant les handicaps naturels et les services rendus à l'environnement. Les améliorations proposées concernent les surfaces herbagères extensives, l'installation des jeunes agriculteurs, les aides à l'investissement et le développement des filières de production et de transformation.

Pour redonner un nouvel élan au tourisme de montagne, la mission commune d'information a recommandé la **diversification des activités sportives et de loisirs**, notamment en moyenne montagne, et a plaidé pour la mise en oeuvre d'un plan de sauvetage des petites stations-villages.

¹Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

Enfin, le rapport suggère de **décentraliser davantage la gestion des espaces naturels** à une échelle pertinente, en privilégiant une démarche concertée avec les élus locaux et les acteurs de terrain ainsi que la définition éventuelle d'objectifs de gestion contractualisés.

C. DÉVELOPPEMENT RURAL ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux

Selon l'article 23 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux (SSCENR) « *fixe les orientations permettant leur développement durable en prenant en compte l'ensemble des activités qui s'y déroulent, leurs caractéristiques locales ainsi que leur fonction économique, environnementale et sociale* ».

Le schéma identifie, en premier lieu, les trois principales tendances qui caractérisent actuellement ces espaces : l'accélération de l'urbanisation, la déprise des zones agricoles en difficulté et l'intensification de la production agricole dans les zones les plus favorables à cette activité.

Il s'attache ensuite à décrire les services que les espaces naturels et ruraux fournissent à la société.

Il s'agit de services liés :

- aux productions agricoles et forestières ;
- aux ressources naturelles que sont, par exemple, l'air, l'eau, le sol ;
- à la biodiversité ;
- aux aménités et aux paysages ;
- à la prévention des risques naturels majeurs.

Enfin, le schéma des espaces naturels et ruraux définit les dix enjeux stratégiques nationaux de ces territoires pour les vingt prochaines années :

– **maîtrise de la péri-urbanisation afin de lutter contre une surconsommation de l'espace principalement agricole**, par une politique foncière ;

– **gestion des grandes vallées fluviales et leurs estuaires, en prévenant leur vulnérabilité aux risques ;**

– **restauration des zones humides, à travers l’application du plan national défini en 1995 ;**

– **développement, d’ici 2020, d’un réseau écologique national** dans le cadre du **Réseau écologique paneuropéen** qui visera à **assurer la continuité** entre tous les **sites** d’intérêts écologiques majeurs identifiés et retenus ;

– amélioration de la protection foncière des zones littorales ;

– **préservation des ressources en eau dans certaines zones agricoles** et gestion des conflits d’usage résultant notamment des prélèvements pour l’irrigation agricole ;

– **maintien d’une agriculture dans les zones menacées de déprise** qu’il s’agisse de zones déstabilisées par la proximité des villes ou des zones défavorisées ;

– renforcement des outils de **prévention des risques naturels** et encouragement au **maintien des services collectifs dans les zones de montagne ;**

– incitation à la **gestion durable des forêts à travers la reconnaissance de leur multifonctionnalité ;**

– **maintien des équilibres dans les régions méditerranéennes.**

Comme les autres schémas, le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux a été approuvé par le **décret n° 2002-560 du 18 avril 2002**¹.

Le SSCENR constitue donc désormais une référence pour les services de l’Etat, qui ont à mettre en oeuvre dans les espaces naturels et ruraux les lois publiées en 1999 et 2000 modifiant la législation du territoire : LOADDT, loi sur la coopération intercommunale², loi SRU³, loi d’orientation agricole (LOA)⁴.

Au niveau de chaque département et région, le schéma est un outil à disposition du préfet pour promouvoir les politiques d’aménagement du

¹ Décret n° 2002-560 du 18 avril 2002 approuvant les schémas de services collectifs.

² Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁴ Loi d’orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999.

territoire, veiller à ce que les documents d'urbanismes locaux tiennent compte des orientations nationales, exercer son pouvoir réglementaire notamment à l'occasion des déclarations d'utilité publique et conduire la politique contractuelle de l'Etat.

Les contribution des services de l'Etat en région seront utilisées pour l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), et ont déjà servi pour l'élaboration du PDRN. Ils constituent également une référence pour la définition des CTE.

Des indicateurs de développement durable, en cours de définition, devront permettre à l'avenir de mesurer les évolutions des territoires tels que définis dans le SSCENR.

2. La politique environnementale

La politique environnementale contribue à la politique de l'espace rural. Ainsi, les services du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire avaient été associés aux services du ministère de l'Agriculture pour la définition du SSCENR. Ils participent également à la définition, dans un cadre interministériel, du contenu des chartes de pays prévues par la LOADDT.

II. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT RURAL ET SA TRADUCTION AU NIVEAU NATIONAL

A. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT RURAL

Le soutien au développement rural est devenu un élément fondamental de la politique agricole européenne dont il constitue le « deuxième pilier ».

Cette orientation relativement récente -puisque la naissance officielle de cette politique date de l'accord de Berlin sur l'Agenda 2000 de mars 1999 - repose sur la prise de conscience de l'importance de l'enjeu que représente le développement équilibré du territoire rural au sein de l'espace européen.

La politique européenne de soutien au développement rural trouve une traduction au travers de deux instruments : le règlement de développement rural et les programmes d'initiatives communautaires.

1. Le règlement européen de développement rural

a) Contenu du règlement

Le règlement CE n° 1257/1999 du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA regroupe l'ensemble des actions européennes en faveur des structures agricoles et des zones rurales, qui relevaient auparavant soit des politiques structurelles, soit des mesures d'accompagnement de la PAC.

Classées en neuf catégories différentes, ces mesures, au nombre de vingt deux, visent à développer la dimension multifonctionnelle de l'agriculture, c'est-à-dire sa contribution, au-delà de la simple activité productive, à l'occupation de l'espace, à l'aménagement du territoire, à l'animation de la vie rurale.

Seule la mesure agro-environnementale doit obligatoirement être mise en œuvre par les Etats membres, les autres mesures ne revêtant qu'un caractère facultatif. En autorisant la définition des priorités de développement rural au niveau national, le règlement fait donc une large place au principe de subsidiarité.

b) Canaux de financement

Le règlement de développement rural prévoit le cofinancement de l'ensemble des mesures précitées par le FEOGA et les Etats membres.

S'agissant du cofinancement communautaire, il distingue toutefois entre les deux catégories de mesures de soutien :

– les **mesures d'accompagnement de la PAC** (mesures agro-environnementales, préretraites, boisement, indemnités compensatoires) font l'objet d'un cofinancement par **la section garantie du FEOGA** sur l'ensemble du territoire ;

– les **autres mesures** de soutien sont cofinancées :

● soit par **le FEOGA-orientation**, lorsqu'elles sont destinées aux **régions de l'objectif 1**, c'est à dire les régions en retard de développement ;

● soit par le **FEOGA-garantie** lorsqu'elles bénéficient aux **régions de l'objectif 2**- régions confrontées à des difficultés d'ordre structurel.

Les ressources allouées au **FEOGA-garantie** pour les dépenses de développement rural représentent **30,37 milliards d'euros pour la période 2000-2006, l'enveloppe annuelle étant plafonnée à 4,3 milliards d'euros.**

Les ressources accordées au **FEOGA-orientation** pour la même période s'élèvent, quant à elles, à **195 milliards d'euros**, dont 70 % sont toutefois réservés aux régions de l'objectif 1.

2. Le programme d'initiative communautaire Leader+ (2000-2006)

Aux termes du règlement européen de développement rural, un programme d'initiative communautaire spécifique au développement rural peut être mis en œuvre pour étendre le champ d'application des mesures cofinancées par le FEOGA-orientation au-delà des régions de l'objectif 1.

Ce type de programme vise à soutenir les initiatives prises par des acteurs locaux en faveur du développement rural, ces partenaires étant désignés par le terme de « groupes d'action locale » (GAL).

Deux initiatives, appelées LEADER I et LEADER II, ont déjà vu le jour en 1991 et en 1994.

Les objectifs et les modalités de mise en œuvre du dernier programme, dénommé LEADER +, ont été définis par une communication de la Commission européenne du 14 avril 2000.

Les bénéficiaires sont un ensemble de partenaires composé au minimum de 50 % d'acteurs privés, porteurs d'un projet de territoire articulé autour d'une stratégie de développement territorial. Ces partenaires sont responsables de la mise en œuvre du projet.

L'initiative LEADER + se voit assigner pour objectifs :

- de soutenir des stratégies de développement rural présentées par les GAL pour des territoires donnés, chacune de ces stratégies devant être fondée sur un projet mobilisateur tel que la valorisation de produits locaux ou l'introduction de nouvelles technologies ;

- d'encourager la coopération entre territoires ruraux d'un même Etat ou d'Etats membres différents ;

- d'inciter à la mise en réseau des groupes d'actions locales ainsi que des administrations impliquées dans l'application du programme.

Les projets sont mis en œuvre dans des territoires de dimension réduite à caractère rural, qui ne couvrent pas la totalité d'un département,

formant un ensemble homogène du point de vue physique, économique et social.

La dotation du FEOGA-orientation affectée à cette initiative s'élève à 2,02 milliards d'euros pour la période 2000-2006.

Sa mise en œuvre au niveau national est subordonnée à la présentation par chaque Etat membre de propositions définissant les territoires retenus, les critères de sélection des projets des groupes d'actions locales, ainsi que les financements complémentaires proposés.

B. LA TRANSCRIPTION DE CES PRIORITÉS AU NIVEAU NATIONAL

1. La mise en œuvre de la politique européenne de soutien au développement rural

a) L'application du règlement européen de développement rural

Les orientations du règlement de développement rural sont mis en œuvre dans deux cadres complémentaires.

• Le plan de développement rural national (PDRN)

Approuvé formellement par la Commission européenne le 7 septembre 2000, le plan français de développement rural (PDRN) a fait l'objet d'une révision, validée par la Commission le 17 décembre 2001. Il programme dix-sept des vingt-deux mesures proposées par le règlement européen.

**PROGRAMMATION FINANCIÈRE DES MESURES
DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT RURAL NATIONAL
POUR L'ANNÉE 2003 ET POUR LA PÉRIODE 2000-2006**

Mesures	2003	2000-2006
	Dépenses publiques¹ (en millions d'euros)	Dépenses publiques¹ (en millions d'euros)
Investissement dans les exploitations agricoles	200	1 141
Installation de jeunes agriculteurs	258	1 568
Formation	28	144
Prétraite	51	456
Zones défavorisées Zones agricoles soumises à des contraintes environnementales	602	4 265
Agri-environnement	463	3 440
Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles	117	616
Boisement de terres agricoles	23	154
Autres mesures forestières	125	814
Amélioration des terres	13	56
Remembrement des terres	21	133
Instauration de services de remplacement sur l'exploitation et de services d'aide à la gestion agricole	-	-
Commercialisation des produits agricoles de qualité	11	71
Services essentiels pour l'économie et la population rurale	5	22
Rénovation et développement des villages et protection et conservation du patrimoine rural	7	42
Diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture en vue de créer des activités multiples ou des alternatives de revenu	11	72
Gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture	7	43
Développement et amélioration des infrastructures liées au développement de l'agriculture	-	-
Encouragement des activités touristiques et artisanales	-	-
Protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture, la sylviculture et la gestion de l'espace naturel, ainsi que l'amélioration du bien-être des animaux	38	234
Reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place des instruments de prévention	-	-
Ingénierie financière	-	-
Programme	1 980	13 271

⁽¹⁾ Somme de la contribution nationale et de la contribution européenne

Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Il s'applique à l'ensemble du territoire national pour les quatre mesures d'accompagnement et aux zones autres que celles relevant de l'objectif 1 pour les autres mesures. Il est cofinancé par le seul FEOGA-garantie.

Les documents uniques de programmation (DOCUP) dans les régions d'objectifs 1 et 2

En complément des aides versées directement aux exploitants agricoles dans le cadre du PDRN, la France bénéficie, au profit de certaines régions éligibles, de crédits communautaires inscrits dans les documents uniques de programmation.

Il convient de distinguer entre :

– d'une part, les « **DOCUP objectif 1** », destinés à programmer les mesures autres que les quatre mesures d'accompagnement dans les régions en retard de développement -c'est à dire les départements d'outre-mer, la Corse et le Hainaut- et qui sont abondés par le FEOGA-orientation ;

– d'autre part, les « **DOCUP objectif 2** », permettant de mobiliser quinze mesures différentes dans les zones en difficultés structurelles et financés par le FEOGA-garantie, le FEDER et le FSE.

b) La mise en œuvre de Leader +

L'enveloppe allouée à la France pour la mise en œuvre de LEADER + s'élève à 268 millions d'euros. Le paiement est assuré par le seul FEOGA-Orientation. La gestion des crédits est déléguée à un organisme intermédiaire désigné comme autorité de gestion et de paiement : le CNASEA.

Le programme français a été adopté par la Commission européenne le 7 août 2001. 140 GAL ont été sélectionnés, suite au lancement d'un appel à candidature au niveau national.

2. Quel avenir pour les CTE ?

Créés par l'article premier de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 en vue de mettre en pratique le concept de la multifonctionnalité de

l'agriculture, les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) devaient être pour le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche l'instrument privilégié d'action en faveur du développement rural, en rémunérant les nouvelles fonctions que se voient reconnaître les agriculteurs dans les domaines de l'environnement, de la qualité et de la sécurité alimentaire, ainsi qu'en matière de revitalisation de l'espace rural.

En contrepartie de ces engagements, les agriculteurs percevaient des aides à l'exploitation, cofinancées par les crédits nationaux et européens, conformément au règlement européen de développement rural.

Conclu pour une **durée de cinq ans** entre un agriculteur et le représentant de l'Etat dans le département, chaque CTE devait comporter à la fois un volet socio-économique et un volet environnemental/territorial. Tout projet individuel devait être compatible avec un contrat-type départemental élaboré à partir d'orientations définies par le Ministère de l'Agriculture. La signature d'un CTE pouvait, par ailleurs, s'inscrire dans une démarche collective, lorsque plusieurs exploitants signaient le même contrat en vue de concrétiser un projet commun.

Les CTE ont été victimes de leur succès, puisque la multiplication et l'étendue des contrats de ce type ont abouti à un dépassement très net du cadre budgétaire qui leur était fixé. Pour répondre à cette situation, le Gouvernement a décidé d'une part de **tripler dans le projet de loi de finances pour 2003 les crédits destinés au financement des CTE existants, ce dont votre rapporteur pour avis se réjouit. Les crédits demandés au titre des CTE passent ainsi de 76 M€ à 200 M€.**

D'autre part, le Gouvernement a décidé de **mettre un terme pour l'avenir aux CTE**, du moins sous leur forme actuelle. Il entend en effet redéfinir ces contrats, qui changeraient de dénomination, et seraient recentrés sur le développement rural et l'apport environnemental. Votre rapporteur pour avis note toutefois que les mesures agri-environnementales représentent déjà 72 % du montant moyen des CTE signés à ce jour, et que 55 % des contrats mettent en oeuvre une action de reconquête de la qualité de l'eau.

Les nouveaux contrats seraient également mieux inscrits dans un cadre local assurant la cohérence des objectifs poursuivis et le respect des enveloppes de crédits.

Selon les informations dont dispose votre commission, la nouvelle formule des CTE devrait être présentée par le Ministre au mois de décembre, pour des premiers engagements en mai 2003. Votre commission a émis le souhait que cette présentation puisse avoir lieu avant l'examen des crédits du développement rural devant votre Haute Assemblée.

CHAPITRE II

L'EXAMEN DES CRÉDITS

I. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Le ministre de l'Agriculture a déclaré faire du « développement équilibré de l'agriculture et des territoires » une priorité de son budget pour 2003.

A. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX AMÉNAGEMENTS EN MILIEU RURAL

● **La ligne 61-44 (aménagement foncier et hydraulique)** est essentiellement destinée au financement des opérations d'hydraulique agricole d'intérêt national ou d'intérêt régional. Une petite partie de ses crédits finance toutefois des opérations d'aménagement foncier dans les départements d'outre-mer.

Le montant total des travaux d'hydraulique agricole subventionnés par les pouvoirs publics en 2001 s'est élevé à 150 millions d'euros, soit une baisse de 18 M € (10,7 %). La participation financière du ministère de l'Agriculture a représenté 7 % de cette somme (- 1,5 point).

Pour l'année 2000, ces financements publics ont été utilisés à 54 % pour des travaux d'irrigation, à 22 % pour l'aménagement des rivières, le reste ayant été notamment affecté à des opérations d'assainissement et de drainage (16 %), ou à la réalisation ou l'entretien de barrages et retenues collinaires (3 %).

Les crédits demandés pour 2003 pour le chapitre 61-44 « aménagement rural », à l'article 10 « aménagement foncier et hydraulique » s'établissent à 18,8 M€ en autorisations de programme (AP) et à 14,3 M€ en crédits de paiement (CP), ce qui représente une **stabilisation par rapport à 2002, après la hausse de l'an dernier.**

Cette stabilisation est justifiée par le ministère par les contraintes budgétaires actuelles.

● **La ligne 61-44/20 (amélioration du cadre de vie et développement rural)** rassemble des crédits de subventions d'investissement en vue du financement de projets de développement rural dans des domaines tels que l'agritourisme, la valorisation des ressources locales ou la mise en valeur du patrimoine.

Pour l'année 2003, la dotation de cette ligne budgétaire est simplement reconduite à 2,60 M€ en AP. Elle diminue néanmoins de 13 % en CP, passant de 2,10 millions d'euros à 1,82, après avoir augmenté de 3 % l'année dernière.

● **La ligne 61-44/70 (grands aménagements régionaux)** regroupe les crédits destinés aux sociétés d'aménagement régional (SAR) qui interviennent dans le secteur de l'hydraulique :

- la Société du canal de Provence (SCP) ;
- la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG) ;
- la Compagnie d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc (BRL).

La Société pour la mise en valeur des régions Auvergne et Limousin (SOMIVAL) qui développe des actions en faveur des territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) ne reçoit pas de crédits au titre de cette ligne budgétaire, le Ministère de l'Agriculture ayant, depuis 2000, recentré ses financements en direction du secteur hydraulique.

A cet égard, les dotations allouées aux trois SAR précitées doivent servir à financer des programmes d'investissement liés à des opérations d'hydraulique agricole, à l'exclusion de toute autre action, notamment en matière d'aménagement rural, que ces structures seraient susceptibles de conduire.

Pour 2003, les crédits inscrits à la ligne 61-44/70 restent stables à 4,57 millions d'euros en AP, mais diminuent de plus de 16,8 % en CP, dont le montant s'établit désormais au niveau des AP, soit 4,57 M€.

LES CRÉDITS CONSACRÉS A L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL DANS LE BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Ligne budgétaire	Projet de loi de finances pour 2002 (en millions d'euros)		Projet de loi de finances pour 2002 (en millions d'euros)		Evolution 2003/2002 (en %)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
61-44/10 Aménagement foncier et hydraulique	18,7	14,5	18,8	14,3	+ 0,5	- 1,4
61-44/20 Amélioration du cadre de vie et développement rural	2,6	2,1	2,6	1,8	-	- 14,3
61-44/70 Grands aménagements régionaux	4,6	5,5	4,6	4,6	-	- 16,4
Total	25,9	22,1	26	20,7	+ 0,4%	- 6,3 %

Au niveau global, alors qu'en 2002 les AP avaient progressé de 3,2 % et les CP de 8,5 %, les AP stagnent, tandis que les CP reculent nettement.

B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AU DÉVELOPPEMENT RURAL PROPREMENT DIT

1. Les crédits d'amélioration du cadre de vie et d'aménagement de l'espace rural

L'amélioration du cadre de vie et l'aménagement de l'espace rural mobilise quatre lignes budgétaires.

● **La ligne 44-80/90 (aménagement de l'espace rural)** est une ligne nouvelle rassemblant **les anciennes lignes 44-80/10** (animation en milieu rural), **44-80/20** (interventions pour l'aménagement rural), **44-80/40** (potentialités de l'appareil de production agricole) et **44-80/50** (actions spécifiques en zone défavorisée).

L'ancienne ligne 44-80/10 se composait des crédits destinés à soutenir les principales associations intervenant dans le domaine de l'animation du milieu rural. Depuis deux ans, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche s'est engagé dans un conventionnement pluriannuel avec les

quinze associations dites « têtes de réseau » de l'animation rurale, destiné à permettre un soutien à moyen terme de leurs actions.

La ligne 44-80/20 regroupait des crédits visant à financer des actions de développement économique, telles que l'agritourisme, la valorisation des ressources locales ou le développement de projets collectifs agricoles, dans le cadre des contrats de plan Etat-région (CPER).

Elle contribuait également à soutenir des actions de recherche et de communication conduites par des associations spécialisées.

La comparaison de la somme de ces lignes pour 2002 (8,19 M€) et de la nouvelle ligne 44-80/90 pour 2003 (8,75 M €) laisse apparaître une progression de 6,8 %. **Votre rapporteur pour avis se félicite de cette progression, tout en remarquant que la fusion des lignes limite l'étendue de l'analyse.**

● **La ligne 44-80/60 (fonctionnement des SAFER)** regroupe les crédits de fonctionnement destinés aux sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER).

Avec 7,7 millions d'euros pour l'année 2003, elle est reconduite à l'identique par rapport à 2002. La nette décélération de cette ligne depuis deux ans atteint donc son terme.

**CRÉDITS DU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE CONCOURANT À
L'AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE RURAL**

Ligne budgétaire	Loi de finances pour 2002 (en millions d'euros)	Projet de loi de finances pour 2003 (en millions d'euros)	Evolution 2003/2002 (en %)
44-80/90 (nouvelle)	8,19 ¹	8,75	+ 6,8 %
44-80/60 Fonctionnement des SAFER	7,7	7,7	-
TOTAL	15,89	16,45	+ 3,5 %

¹ Somme des lignes 44-80/10, 44-80/20, 44-80/40 et 44-80/50.

2. Les crédits destinés au financement de la politique du cheval

La politique du cheval est financée par six lignes budgétaires¹, dont plusieurs ont également d'autres objectifs, ce qui rend la distinction de l'usage des crédits une fois encore malaisée.

● **la ligne 34-97/80 (dépenses liées à la mise en œuvre des actions forestières)** est en léger repli, à 1 855 111 euros (- 1,1 %). La budgétisation partielle du compte d'affectation spéciale avait représenté l'an passé pour cette ligne un apport de 76 225 euros, soit 4 % des crédits de la ligne ;

● **la ligne 36-22/44 (Haras nationaux)** est destinée au financement des dépenses de fonctionnement des Haras nationaux ; elle est stable à 40 967 372 euros (+ 0,02 %) ;

● **la ligne 37-11/42 (forêt et aménagement rural)** est reconduite à l'identique, à 1 673 204 euros. La budgétisation partielle du compte d'affectation spéciale avait représenté l'an passé pour cette ligne un apport de 152 449 euros, soit 9 % des crédits de la ligne ;

● **la ligne 44-80/70 (intervention en faveur de l'élevage et de l'utilisation du cheval)** est en fort recul, à 4 030 000 euros (- 20 %) ;

● **la ligne 61-44/60 (élevage des chevaux et équipement hippique)** est également en **fort recul**, puisque les AP passent de 758 000 euros à 700 000 euros (- 7,7 %) et les CP de 425 000 euros à 307 000 euros (- 27,8 %) ;

● **la ligne 61-44/90 (Haras nationaux)**, qui concerne les subventions d'investissement aux Haras nationaux, suit cette évolution négative, puisque les AP passent de 14 483 000 à 7 320 000 euros (- 50,5 %) et les CP de 7 043 000 à 4 380 000 euros (- 37,8 %).

EVOLUTION DES LIGNES BUDGETAIRES CONCOURANT À LA POLITIQUE DU CHEVAL

Ligne budgétaire	Nature	Montant en € DO et CP (LFI 2002)	Montant en € DO et CP (PLF 2003)	Evolution (en %)
34-97/80	Dépenses liées à la mise en œuvre des activités forestières	1 873 123	1 855 111	-1,1 %

¹Rappelons pour mémoire que l'article 37 du projet de loi de finances pour 2002 a budgétisé les dépenses liées à l'établissement public « Les Haras nationaux » et les subventions d'encouragement à l'élevage des chevaux.

36-22/44	Fonctionnement des Haras nationaux	40 957 482	40 967 372	0,02 %
37-11/42	Forêt et aménagement rural	1 673 204	1 673 204	-
44-80/70	Intervention en faveur de l'élevage et de l'utilisation du cheval	5 030 818	4 030 000	- 19,9 %
61-44/60	Elevage des chevaux et interventions hippiques	425 000	307 000	- 27,8 %
61-44/90	Investissements des Haras nationaux	7 043 000	4 380 000	- 37,8 %
TOTAL		57 002 627	53 212 687	- 6,7 %

Le fait que certaines de ces lignes concourent à d'autres politiques ne remet pas en cause le bilan qui ressort de ces chiffres : **la politique du cheval, pour votre rapporteur pour avis, ne sort pas gagnante du projet de loi de finances pour 2003. C'est pourquoi, tout en étant sensible aux contraintes budgétaires, il examinera avec attention les intentions du gouvernement en ce domaine.**

● **Le compte d'affectation spéciale « Fond national des courses et de l'élevage »** retrace les subventions pour le développement de l'élevage et des courses. Ce compte est abondé par le prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel urbain et les produits des services rendus par les Haras nationaux.

C. LES CRÉDITS CONSACRÉS A LA FORÊT

1. Les priorités du Gouvernement

Les crédits consacrés au secteur forestier répondent, selon le Gouvernement, à un certain nombre de priorités. Ils doivent valoriser les trois fonctions écologique, économique et sociale de la forêt. **Malgré l'intérêt croissant de la société pour les fonctions environnementales et sociales de la forêt, la fonction économique est actuellement la seule à même**

d'assurer la rémunération des gestionnaires forestiers et donc de financer la gestion forestière. Votre rapporteur pour avis souhaiterait que soit mise en place une réflexion sur les conditions dans lesquelles les apports environnementaux et sociaux de la forêt pourraient être valorisés, ce qui bénéficierait notamment aux communes forestières.

La reconstitution de la forêt et les travaux de voirie restent la première action forestière de l'Etat¹, avec une dotation stable à 75 M€

La protection des forêts, qui constitue la deuxième priorité de la politique forestière, avec une légère diminution des crédits à 47,44 M € (- 0,7 %).

Cette dotation autorise l'attribution de moyens stables à la politique de restauration des terrains en montagne et permet d'augmenter ceux consacrés à la protection de la forêt contre les incendies, dont on a vu plus haut l'utilité. Les crédits du Conservatoire de la forêt méditerranéenne sont stabilisés à 11 M€ après la hausse de 14 % l'an dernier.

Le soutien à l'efficacité économique de la filière forêt-bois, troisième axe du budget du secteur forestier, se traduit par une stabilité des interventions en faveur des industries du bois.

Celles-ci comprennent :

- des aides aux investissements immatériels ;
- des aides aux investissements des scieries ;
- des aides à la modernisation des exploitations forestières.

Il est à noter que **ce soutien s'affaiblit de 1 %, à 8,44 M€, ce que regrette votre rapporteur pour avis. Votre commission estime que beaucoup peut encore être fait pour valoriser l'usage du bois dans notre société.**

Enfin, le montant du **versement compensateur de l'Etat à l'Office national des forêts**, qui vise à financer l'écart entre le coût de la gestion, par l'ONF, des forêts des communes forestières et le montant des frais de garderie supportés par celles-ci, **est reconduit à 145 M€** et abondé en outre d'une subvention exceptionnelle de 25 M €, le **total s'élevant donc à 170 M €**. **Comme indiqué précédemment, votre rapporteur se réjouit du soutien de l'Etat à l'ONF.**

¹ *Compte non tenu du versement compensateur à l'ONF.*

2. Analyse détaillée des crédits

Les crédits consacrés à la forêt dans le projet de loi de finances pour 2003 s'élèvent à **409 M €** contre 341 M€ l'année précédente, soit une **augmentation de près de 20 %, dont votre rapporteur pour avis se félicite.**

Parmi ces crédits, 283 M€ sont alloués aux dépenses ordinaires, en hausse de 10,5 %, qui contraste avec la diminution de 6,9 % l'an passé.

Les dépenses forestières du titre III (moyens des services) sont stables, comme l'illustrent le chapitre 37-11/42 (forêt et aménagement rural) pour 1,7 M € le chapitre 362/41 (subvention de fonctionnement à l'Inventaire forestier national) pour 6,6 M € et le chapitre 35-92 (travaux d'entretien) pour 25 M€

Les crédits du titre IV, destinés aux interventions publiques, sont en revanche en hausse de 12 % à 250 M€

Le chapitre 44-42/20 (bonifications de prêts à la forêt) repart en hausse de 7,6 %, à 28 M€ contre une baisse de 43,4 % l'an passé.

112 M € sont destinés au financement de **dépenses en capital, en hausse de 47 % par rapport à l'année précédente. Votre rapporteur pour avis se réjouit de cette forte hausse des investissements.**

Le titre V, qui rassemble les crédits finançant les **investissements exécutés par l'Etat,** est doté de 3,66 M€ en crédits de paiement, en baisse de 2,3 % par rapport à l'année précédente.

Les crédits du **titre VI,** destinés au versement de **subventions d'investissement** par l'Etat, **augmentent de 50 %,** passant de 76 à 112 M€ en crédits de paiement.

CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORÊT PAR LE BUDGET 2003 DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

DÉPENSES ORDINAIRES (en euros)

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Crédits en loi de finances initiale 2002	Crédits en projet de loi de finances 2003	Evolution (en %)
TITRE III	MOYENS DES SERVICES	34 079 556	34 063 088	-0,1 %
31-15/92	Rémunération des personnels ouvriers en matière de sauvegarde de l'espace forestier	230 926	231 213	+0,1 %
34-97/80	Dépenses de matériel et de fonctionnement liées à la mise en œuvre des actions forestières	1 875 123	1 855 111	-1,1 %

35-92	Forêt : travaux d'entretien (intégralité du chapitre qui comprend des crédits pour les anciens harkis et des crédits déconcentrés et non déconcentrés en faveur de la sauvegarde de l'espace forestier)	25 354 435	25 354 435	-
36-22/41	Subvention de fonctionnement à l'inventaire forestier national	6 619 072	6 622 329	+0,0 %
TITRE IV	INTERVENTIONS PUBLIQUES	223 397 437	249 881 287	+11,8 %
44-42/20	Charges de bonification de prêts à la forêt	25 916 333	28 000 000	+8,0 %
44-92/10	Production forestière et sauvegarde de l'espace forestier : crédits non déconcentrés	2 881 287	2 881 287	-
44-92/20	Production forestière et sauvegarde de l'espace forestier : crédits déconcentrés	17 257 794	17 000 000	-1,5 %
44-92/30	Fonds forestier national : orientation et valorisation de la filière forêt-bois	31 448 314	32 000 000	+1,7 %
44-92/70	Contribution de l'Etat aux frais de gestion des forêts des collectivités assurées par l'ONF	145 893 709	145 000 000	-0,7 %
44-92/70	Compensation exceptionnelle de l'Etat aux frais de gestion des forêts des collectivités assurées par l'ONF (nouveau)	-	25 000 000	-
TOTAL POUR LES DÉPENSES ORDINAIRES		257 476 993	283 944 375	+10,2 %

DÉPENSES EN CAPITAL (en euros)

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Loi de finances initiale 2002 CP	Projet de loi de finances 2003 CP	Evolution (en%)
TITRE V	INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ETAT	3 750 000	3 665 000	-2,3 %
51-92/80	Acquisitions	23 000	-	-
51-92/90	Travaux de sauvegarde du domaine	3 727 000	3 665 000	-1,7 %
TITRE VI	SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ETAT	72 476 000	108 500 000	+49,7 %
61-02/10	Conservatoire de la forêt méditerranéenne	10 976 000	11 000 000	+0,2 %
61-45/10	<i>Prévention des risques et opérations de protection (ancien)</i>	6 711 000	-	-
61-45/20	<i>Acquisitions</i>	519 000	-	-
61-45/30	<i>Mesures forestières en agriculture</i>	5 980 000	-	-
61-45/40	Reboisement, conversion, amélioration, équipement, outils de gestion : opération éligible au FEOGA -Garantie	36 166 000	79 939 000	+21,0 %
61-45/50	Reboisement, conversion, amélioration, équipement, outils de gestion : opération non éligible au FEOGA -Garantie	3 596 000	9 121 000	+53,6 %
61-45/60	Modernisation de la première transformation	2 626 000	2 709 000	+3,1 %
61-45/70	Modernisation de l'exploitation forestière	3 234 000	3 446 000	+6,5 %
61-45/80	Actions incitatives et expérimentations	2 668 000	2 285 000	-14,4 %
TOTAL POUR LES DÉPENSES EN CAPITAL		76 226 000	112 165 000	47,1 %

D. LES CRÉDITS CONSACRÉS A LA COMPENSATION DE HANDICAPS OU DE CONTRAINTES SPÉCIFIQUES

Les crédits spécialement destinés à l'attribution de subventions dans les zones défavorisées, en particulier dans les zones de montagne, sont inscrits aux lignes budgétaires suivantes :

● **La ligne 44-80/30 rassemble les dotations affectées aux interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées, qui permettent le versement des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN).**

Passant de 195,76 millions d'euros en 2002 à **204 M€** pour l'année 2003, les crédits inscrits à cette ligne **augmentent de 4,1 %**, ce dont votre rapporteur pour avis se félicite. Il émet le souhait que cette légère augmentation en euros constants permette de compenser la redéfinition du périmètre des ICHN.

● L'ancienne ligne 44-80/50, abondée par des crédits destinés aux actions spécifiques en zones défavorisées est abandonnée. En revanche est créée une nouvelle **ligne 44-80/90 consacrée à l'aménagement de l'espace rural, et abondée de 8,75 M€**

● **Les crédits de la ligne budgétaire 61-40/30 visent à participer au financement de la modernisation des exploitations.**

Passant de 29,7 M € à 34 M € les AP de cette ligne croissent de 14,4 %. L'augmentation des CP est plus modeste, à 7 %, pour atteindre 31 M€

Ils sont traditionnellement répartis entre :

– une dotation destinée au financement du volet « élevage » du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) ;

– une dotation affectée aux bâtiments d'élevage et à la mécanisation en zone de montagne.

E. LES CRÉDITS DESTINÉS AU FINANCEMENT DES CTE

Passant de 76 à 200 M€ les crédits consacrés aux contrats territoriaux d'exploitation (CTE) figurent à la **ligne 44-84/10 (Fonds de financement des CTE)**. **Comme indiqué précédemment, votre rapporteur pour avis se réjouit que le Gouvernement ait décidé d'honorer les contrats déjà signés, dans le cadre de sa réforme du dispositif.**

II. LES AUTRES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT RURAL

A. LA DOTATION DU FACE

Compte spécial d'EDF chargé de contribuer, par l'attribution de subventions en capital, au financement des travaux d'électrification des communes rurales, le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) est sous la double tutelle du Ministère de l'Agriculture et du Secrétariat d'Etat à l'Industrie.

Il est financé par une contribution annuelle versée par les distributeurs d'énergie basse tension, fixée pour l'année 2001 à :

- 2,2 % des recettes perçues dans les communes urbaines ;
- 0,44 % des recettes perçues dans les communes rurales.

Ces taux, qui sont déterminés chaque année en fonction du programme de dépenses défini par le conseil du FACE, ont régulièrement décliné depuis vingt ans, à mesure de l'augmentation de la consommation d'électricité. Ils restent stables en 2000 et en 2001.

Les contributions du FACE au financement de programme de travaux obéissent, depuis l'année 2000, au schéma suivant :

- **une tranche A/B** vise à prendre en charge des travaux à hauteur de 65 % de leur montant. L'enveloppe affectée à cette tranche se répartit entre un **programme principal** et des **programmes spéciaux** ;

Ces programmes spéciaux tendant à financer :

. soit des travaux (dits « travaux DUP ») dans les communes traversées par des lignes haute-tension ou des renforcements de ligne à la suite d'intempéries (« travaux Int ») ;

. soit des actions de maîtrise de la demande en électricité faisant appel aux énergies renouvelables (« travaux ENR/MDE »).

Un nouveau programme spécial « tempête » a, en outre, été institué par une circulaire conjointe du Ministre de l'Agriculture et du Secrétariat d'Etat à l'industrie du 13 octobre 2000, à la suite des tempêtes de décembre 1999 qui avaient fortement endommagé les réseaux électriques ruraux dans certains départements. Pour l'année 2001, ce programme a été partiellement abondé par un redéploiement des crédits du programme principal et du programme spécial ENR/MDE.

– **une tranche C, dite « environnement »**, qui finance à hauteur de 65 % les actions destinées à améliorer l'insertion des réseaux ruraux dans le paysage.

En 2002, l'enveloppe totale affectée au FACE régresse de 3,2 %, passant de 483,2 à 468 M€ Cette évolution représente un retour au niveau atteint en 2000 et s'explique largement par la disparition de la dotation spéciale attribuée en 2001 pour compenser les effets des tempêtes de 1999.

**RÉPARTITION DES DOTATIONS DU FACE EN 2001 ET 2002 :
MONTANT DES TRAVAUX AIDÉS TTC**

(en millions d'euros)

	2001	2002
	PROGRAMME ARRETE PAR LE CONSEIL	PROGRAMME ARRETE PAR LE CONSEIL
PROGRAMME PRINCIPAL	338,4	346
PROGRAMMES SPECIAUX	3,8 ENR/MDE 3,8 DUP-Int 30,5 spécial tempête	5,5 ENR/MDE 2,5 DUP-Int -
PROGRAMME ENVIRONNEMENT	106,7	114
TOTAL	483,2	468

B. LA DOTATION DU FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU

Le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) est devenu la première section - section A- du Fonds national de l'eau, en application de l'article 58 de la loi de finances pour 2000.

Géré par le ministère de l'agriculture et de la pêche, ce Fonds verse des dotations aux communes rurales en vue de la réalisation de travaux de distribution et d'assainissement de l'eau, ainsi que, depuis 1997, des mesures de lutte contre les pollutions d'origine agricole.

En effet, la loi de finances pour 1997 a prévu que le FNDAE participerait à hauteur de 150 millions de francs (22,87 M€) au financement du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), cette dotation complémentaire s'ajoutant au financement de l'Etat inscrit au chapitre 61-40/30 du budget du ministère de l'agriculture.

Initialement prévue pour trois ans (1997-1998-1999), cette dotation complémentaire a été reconduite tous les ans depuis 2000.

Les ressources du Fonds proviennent :

– pour 52 % du produit d'une redevance sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes –urbaines et rurales- disposant d'une distribution publique d'eau potable ;

– pour 48 % d'un prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel.

Jusqu'en 2000, une partie de la dotation « eau potable et assainissement » servait à distribuer une majoration d'aide aux départements qui s'engageaient, à travers la signature d'une convention, à concentrer l'attribution des crédits sur des axes prioritaires souffrant de retard. Compte tenu du fait que plus de 90 % des départements sont à présent conventionnés, cette prime a été supprimée en 2001. Les conventions demeurent toutefois, mettant l'accent sur un objectif d'utilisation rapide des crédits, ainsi que sur la nécessité d'améliorer la qualité de l'eau.

Lors de sa réunion du 6 novembre 2002, la Commission des Affaires économiques a, sur proposition de son rapporteur pour avis, donné un avis favorable à l'adoption des crédits du budget de l'agriculture consacrés au développement rural, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.

ANNEXE

PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

– M. Yann Gaillard, Président de la Fédération nationale des Communes forestières (FNCOFOR), Sénateur de l'Aube ;

– M. Bernard Goury, Directeur général de l'Office national des Forêts ;

– Mme Sylvie Hubin-Dedenys, Adjointe au Directeur de l'Espace rural et de la Forêt (DERF) au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales (MAAPAR) ;

– M. René Montagnon, Secrétaire général-adjoint du Snupfen-CFDT ;

– M. Philippe Ramet, Chef de la mission Affaires générales de la DERF (MAAPAR).