

N° 91

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME III

### DÉVELOPPEMENT RURAL

Par M. Henri REVOL,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Louis Moinard, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Xavier Dugoin, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Edmond Lauret, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Henri Weber.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.**

**Sénat : 88 et 89 (annexe n° 3) (1999-2000).**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> - L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL</b> .....	7
<b>I. L'ACTION MENÉE PAR LES POUVOIRS PUBLICS EN FRANCE</b> .....	7
A. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE DU 23 JUILLET 1999 .....	7
B. UN GRAND CHANTIER LÉGISLATIF .....	10
1. <i>Les répercussions des textes adoptés en 1999 sur le développement rural</i> .....	10
a) La loi d'orientation agricole .....	10
b) La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire .....	14
c) La loi sur l'intercommunalité .....	17
2. <i>Un texte à venir : la loi d'orientation et de modernisation forestière</i> .....	18
a) Le rapport « Bianco » .....	18
b) Une stratégie forestière nationale .....	19
c) Le projet de loi de modernisation forestière .....	20
C. LA MISE EN VALEUR DE L'AGRICULTURE DE MONTAGNE .....	21
1. <i>La réunion du Conseil national de la Montagne</i> .....	21
2. <i>Les mesures prises par les pouvoirs publics</i> .....	22
D. LES ÉVOLUTIONS EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS ET D'ACTIVITÉS POLLUANTES ET SES RÉPERCUSSIONS SUR LE MONDE RURAL .....	25
1. <i>La réglementation sur les déchets</i> .....	25
2. <i>Le problème de la TGAP</i> .....	28
E. L'INVENTAIRE COMMUNAL .....	31
<b>II. L'IMPORTANCE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT RURAL</b> .....	33
A. LE DÉVELOPPEMENT RURAL À TRAVERS LA RÉFORME DES FOND STRUCTURELS .....	33
1. <i>Les nouveaux objectifs</i> .....	33
2. <i>Les dispositions concernant le développement rural</i> .....	35
a) Les dispositions générales .....	35
b) Les modalités d'intervention .....	36
c) Le financement du développement rural .....	37
B. LE DÉVELOPPEMENT RURAL À TRAVERS LA RÉFORME DE LA PAC .....	41
1. <i>La réforme de la PAC et le développement rural</i> .....	41
2. <i>La modulation des aides : outil de développement rural ou instrument de redistribution sociale ?</i> .....	41

C. LES CONSÉQUENCES DES RÉFORMES COMMUNAUTAIRES SUR LES ZONAGES FRANÇAIS .....	44
1. La répartition de la prime d'aménagement du territoire .....	44
2. Le zonage français de l'objectif 2 .....	45
D. LES AUTRES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT RURAL .....	48
1. Une insuffisante prise en compte de la montagne par la politique communautaire .....	48
2. Pour l'adoption d'une stratégie forestière communautaire .....	49
E. LES CHANTIERS EN COURS AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE .....	51
1. Le débat sur le développement rural durable .....	51
2. La mise en œuvre du SDEC .....	52
<b>CHAPITRE II - LES CRÉDITS CONCOURANT AU DÉVELOPPEMENT RURAL .....</b>	<b>54</b>
<b>I. LES ACTIONS MENÉES PAR LE FNADT EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT RURAL .....</b>	<b>54</b>
<b>II. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT RURAL .....</b>	<b>55</b>
A. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ÉLECTRIFICATION À TRAVERS LE FACE .....	55
1. Généralités sur le FACE .....	55
2. Les dotations du FACE .....	56
3. Les besoins spécifiques des communes rurales .....	57
B. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT .....	58
1. Objectifs et ressources du fonds .....	58
2. Fonctionnement .....	59
3. Les besoins des communes rurales .....	59
a) En matière d'alimentation en eau potable .....	59
b) En matière de collecte et de traitement des eaux usées .....	60
c) Un effort d'investissement à pérenniser .....	60
4. Les actions du FNDAE et la répartition de des dotations .....	61
a) Les dotations Eau potable - Assainissement .....	61
b) Les dotations Programme de maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole .....	62
c) Les autorisations de programmes 1997-1998-1999 .....	63
C. LE RÔLE DE LA DGE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT RURAL .....	66
<b>III. LES DOTATIONS INSCRITES AU BUDGET DE L'AGRICULTURE .....</b>	<b>69</b>
A. LES CRÉDITS FIGURANT DANS LE « BLEU BUDGÉTAIRE » .....	69
1. Les crédits consacrés au développement rural proprement dit .....	69
2. Les crédits consacrés aux aménagements en milieu rural .....	70
3. Les dépenses consacrées à la forêt .....	72
4. Les crédits destinés à la compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques .....	73
5. Les crédits alloués aux CTE .....	75
B. L'APPROCHE SYNTHÉTIQUE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE .....	75
1. Le domaine 1 « Activités agricoles productives » .....	76
2. Le domaine 5 « Espace rural et forestier » .....	76

Mesdames, Messieurs,

L'avis qu'a présenté votre commission jusqu'à l'année dernière portait sur les crédits du ministère de l'agriculture consacrés à l'aménagement rural.

Cet avis, qui n'avait pas d'équivalent à l'Assemblée nationale, était la manifestation de l'intérêt que le Sénat portait à l'aménagement rural. Notons que l'aménagement rural était considéré par votre commission à la fois comme la déclinaison rurale d'une politique globale de l'aménagement du territoire, comme l'un des aspects naturels de la politique agricole et comme l'un des objets possibles de prescriptions environnementales. Ainsi, l'aménagement rural ne pouvait plus être considéré comme un « sous-produit de l'activité agricole ». Il ne relevait donc plus de la seule compétence du ministère qui en avait traditionnellement la responsabilité mais aussi du ministère de l'équipement (électrification en milieu rural...) et de celui de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Or, cette indécision sur le contenu évolutif de la notion d'aménagement rural s'est accompagnée d'une opacité corollaire dans la nature des crédits qui pouvaient précisément lui être attribués.

C'est pourquoi votre commission, à l'initiative de son rapporteur pour avis, a souhaité substituer au terme « d'aménagement rural » celui de « développement rural » non seulement au vu du caractère par trop réducteur de la notion « d'aménagement rural », mais aussi en raison de l'évolution des politiques nationale et communautaire qui ont consacré, depuis quelques années déjà, le concept de « développement rural » : celui-ci prend en compte, en effet, outre les multiples activités qui se déroulent en milieu rural, l'exploitation agricole dans ses dimensions économique, sociale, territoriale et environnementale.

L'année 1999 a d'ailleurs consacré cette notion à travers l'adoption de la loi d'orientation agricole, la loi d'aménagement et d'orientation du

territoire, ainsi que les réformes de la politique agricole commune et des fonds structurels.

Au niveau national, le vote de deux textes importants a de fortes répercussions sur la politique de développement rural : il s'agit, en premier lieu, de la loi d'orientation agricole : la mise en place des contrats territoriaux d'exploitation et les dispositions relatives à l'espace agricole et forestier (titre VI de la loi) constituent une reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, secteur essentiel du développement rural ; en second lieu, la loi d'aménagement et de développement durable du territoire à travers, notamment, les notions de pays et de schéma collectif des espaces naturels et ruraux ont trait à la politique de développement rural.

Le Sénat, sur ces deux textes, n'a pas adopté de position dogmatique en proposant un contre projet mais a au contraire favorisé l'enrichissement de ces lois : la voix de la Haute Assemblée n'a malheureusement guère été entendue...

Dans le domaine communautaire, la réforme de la politique agricole commune et de la politique des fonds structurels constitue un « moment fort » pour l'avenir du développement rural en Europe. En effet, l'adoption aux côtés des grandes organisations communes de marché, au sein même de la PAC, d'un règlement relatif à la politique de développement rural permet la prise en compte, dans un cadre unique, de la dimension environnementale et de l'élargissement du concept de zones défavorisées à des zones soumises à des contraintes environnementales. Enfin, la modification du dispositif relatif aux fonds structurels européens et ses conséquences au niveau national -en matière de zonage notamment- ont des effets évidents sur le développement rural.

L'avis que consacre votre commission aux crédits de développement rural est l'occasion, non seulement de rappeler la politique menée au cours de l'année écoulée, mais aussi d'examiner l'évolution des crédits qui y sont consacrés, soit au sein du « bleu budgétaire », soit en prenant en compte l'ensemble des concours publics consacrés au développement rural.

↳ **Les crédits de développement rural stricto sensu** (chapitres 44-80/10, 44-80/21 et 44-80/60) **stagnent** avec un peu plus de 82,74 millions de francs (12,7 millions d'euros).

En y ajoutant les opérations d'aménagement rural (opérations foncières et hydrauliques, grands aménagements...), on constate une forte diminution des crédits : en effet l'ensemble de ces postes budgétaires diminuent d'environ - 15 % en autorisations de programme et - 26 % en crédits de paiement. Pour l'année 2000, ces dotations représentent 149,23 millions de francs (22,75 millions d'euros) en autorisations de programme et 149,55 millions de francs (22,8 millions d'euros) en crédits de paiement.

La plupart des crédits consacrés à la forêt peuvent être aussi considérés comme bénéficiant au développement rural : ceux-ci sont en forte augmentation pour l'année 2000. Ces dotations figurent notamment au chapitre 44-92 relatif au Fonds forestier national et à l'Office national des forêts, qui s'élève à 1.223,29 millions de francs (186,49 millions d'euros) ainsi qu'au chapitre 61-45, qui se monte à 413 millions de francs (62,96 millions d'euros) en autorisations de paiement et 339,2 millions de francs (51,71 millions d'euros) en crédits de paiement.

Constatons que, pour la première fois, le Fonds forestier national est intégré au budget de l'Etat.

Votre commission inclut aussi au titre du développement rural les crédits de compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques, dont le montant se chiffre à plus de 1,5 milliard de francs (230 millions d'euros).

Les dotations budgétaires affectées aux CTE, d'un montant de 950 millions de francs (144,83 millions d'euros) et qui seront doublées grâce à la modulation des aides communautaires, viennent compléter les 4,2 milliards de francs (640 millions d'euros) consacrés au développement rural pris au sens large (y compris opérations foncières et hydrauliques, crédits forestiers...).

↳ **Les crédits consacrés au développement rural peuvent être examinés à travers la notion de concours publics à l'agriculture.** Deux ensembles concernent le développement rural : il s'agit, en premier lieu, du sous-ensemble 1-4 destiné à la compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques, qui s'élève à 4.581 millions de francs (698,38 millions d'euros) et, en second lieu, du sous-ensemble 5-1 rassemblant les crédits d'aménagement et de protection de l'espace rural dont les dotations se montent pour 1998 à 2.108 millions de francs (321,36 millions d'euros).

**Ce sont donc au total près de 10 milliards de francs (1,52 milliards d'euros) qui sont mobilisés pour le développement rural.**

**Votre rapporteur s'inquiète de la forte baisse des dotations consacrées aux grandes opérations d'aménagement rural (surtout pour l'hydraulique) et s'inquiète des problèmes persistants sur la mise en œuvre des CTE qui se concilient difficilement avec le dispositif communautaire relatif au développement rural.**

## CHAPITRE I<sup>ER</sup>

## **L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL**

L'année 1999 est une **année charnière en matière de développement rural.**

Au niveau national, un grand chantier législatif a été entrepris, d'une part avec l'adoption de la loi d'orientation agricole et de la loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire, d'autre part avec la réflexion engagée sur la politique forestière. En outre, plusieurs actions ont été lancées, notamment sur l'agriculture de montagne et la valorisation du patrimoine rural.

Sur le plan communautaire, le Conseil de Berlin de mars dernier a entériné la réforme de la Politique agricole commune et celle des fonds structurels : les nouvelles dispositions communautaires -ainsi que leur traduction au niveau national- concernent directement la politique de développement rural.

### **I. L'ACTION MENÉE PAR LES POUVOIRS PUBLICS EN FRANCE**

#### ***A. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE DU 23 JUILLET 1999***

Après le CIADT du 15 décembre 1998 à Paris, le Gouvernement s'est réuni à Arles en Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire le 23 juillet dernier. La répartition entre les régions des crédits de l'Etat alimentant les contrats de plan 2000-2006 a constitué le moment phare de ce CIADT : ces crédits sont axés prioritairement sur la défense de l'emploi, la solidarité territoriale et le développement durable.

L'enveloppe financière de 105 milliards de francs prévue à cet effet est répartie en deux volets. Le premier, de 90 milliards de francs, doit tenir compte des besoins dégagés par les services de l'Etat, sur la base des crédits fournis antérieurement aux régions. Il sera modulé entre les ministères selon les priorités qui seront établies entre les préfets de région et les conseils régionaux. Ceci constitue la première étape avant que, dans chaque région, soient sélectionnés des projets d'ici à la fin de l'année. Chaque préfet de

région connaît ainsi sa dotation et a reçu son mandat de négociation avec des instructions générales et des orientations propres à chaque région.

Une seconde enveloppe de 15 milliards de francs -soit une contribution d'un total de 105 milliards de francs sur sept ans- tenant compte des priorités qu'auront retenues les régions, sera déterminée ultérieurement.

**Rappelons que la précédente enveloppe des contrats de plan s'élevait à 88,5 milliards de francs sur six ans.**

#### UN CONTRAT DE PLAN ETAT-RÉGION

Il s'agit d'un contrat passé entre l'Etat et chaque Conseil régional dans différents domaines du développement du territoire national et régional. Dans ce contrat, les partenaires s'engagent sur des objectifs à moyen terme, déclinés en actions, et sur leurs financements pluri-annuels. Afin d'être en concordance avec les prochaines échéances des fonds structurels européens et de bénéficier totalement de leur appui, la durée des contrats est passée de 5 années pleines (1994-1998) à sept années (2000-2006). Sur ces sept ans, 4 feront l'objet d'une programmation ferme, tandis que les 3 derniers pourront faire l'objet d'adaptations grâce à un bilan d'exécution à mi-parcours. Néanmoins, il ne pourra être touché au montant total de l'engagement des signataires pour les sept ans.

Chaque contrat régional comprend deux ou trois volets : un volet interrégional, un volet régional et un volet territorial (contrat de pays et d'agglomération).

Face aux démarches des régions pour une participation accrue de l'Etat, le premier ministre a annoncé une enveloppe supplémentaire de 15 milliards de francs, hors contrats de plan. Cette somme, destinée à des « équipements d'importance nationale » et à des « programmes interrégionaux », concerne notamment la Route Centre-Europe-Atlantique (RCEA) et les TGV. Par ailleurs, le Premier ministre a indiqué que dans le cadre des aides pour les reconversions militaires et industrielles, le Gouvernement avait décidé d'accorder un milliard de francs supplémentaires d'interventions publiques.

Le Premier ministre a défendu deux « exigences » pour les contrats de plan, celle du « développement des régions » et celle de la maîtrise des dépenses publiques.

Les priorités établies par le Gouvernement sont les suivantes :

– un rééquilibrage progressif vers le rail et les transports collectifs est attendu ;



– l'enseignement supérieur et la recherche bénéficient avec 16,16 milliards de francs du deuxième budget consenti par l'Etat pour les contrats de plan ;

– la notion de développement durable est au centre des préoccupations gouvernementales ;

– la politique de la ville -parent pauvre de la politique gouvernementale depuis plus de deux ans- est réintroduite ;

– la coopération interrégionale est maintenue.

**Votre rapporteur pour avis note que la dotation pour l'agriculture dans les contrats de plan augmente de 9,06 %. Elle est fixée à 8,161 milliards de francs (hors TOM).** Les orientations retenues dans le domaine agricole sont centrées sur les actions de lutte contre les pollutions, l'emploi agricole et la qualité des produits.

**L'Association des régions de France (ARF), par la voix de son président, notre collègue M. Jean-Pierre Raffarin, a indiqué que les régions assumeront toutes leurs responsabilités pour participer activement au développement de l'espace national.** Le dialogue se poursuit néanmoins pour résoudre les trois questions qui restent posées : l'insuffisance des moyens financiers pour les transports (fer et routes), la juste répartition et la bonne gestion des crédits européens ainsi que la relance de la décentralisation.

Devant les Présidents de Conseil généraux, en octobre dernier, **M. Christian Poncelet, a souligné que la négociation des nouveaux contrats de plan avait été « un rendez-vous manqué » pour les relations entre l'Etat et les collectivités locales.** Le Président du Sénat s'est demandé, à cette occasion, si l'on pouvait réellement parler de négociation et de contractualisation lorsque les Préfets sont condamnés à gérer des enveloppes déjà arrêtées ?

### LE CALENDRIER

- **23 juillet 1999** : CIADT : le mandat de négociation a été remis aux préfets ;
- **Octobre 1999** : réunion avec les préfets sur les négociations.
- **Entre le 15 décembre et le 1<sup>er</sup> janvier 2000** : signature des contrats.
- **Premier semestre 2000** : élaboration des Docup (document unique régional de programmation des fonds structurels européens).
- **2003** : fin de la signature des contrats de pays et d'agglomérations.

## **B. UN GRAND CHANTIER LÉGISLATIF**

### **1. Les répercussions des textes adoptés en 1999 sur le développement rural**

#### *a) La loi d'orientation agricole*

Examinée en première lecture à l'Assemblée nationale en octobre 1998, la loi d'orientation agricole a été promulguée en juillet 1999.

Rappelons que ce projet de loi avait été initié par le Président de la République au début de l'année 96 et déposé sur le bureau du Sénat en mai 1997. M. Lionel Jospin, Premier ministre, s'était engagé dans son discours de politique générale en juin 1997 à élaborer une nouvelle loi d'orientation en matière agricole. M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, a déposé ce texte sur le bureau de l'Assemblée nationale en juin 1998. Si l'architecture du projet de loi issu du Gouvernement pluriel est comparable à celle du texte proposé par M. Philippe Vasseur, une analyse approfondie de l'ensemble des mesures révèle qu'un choix a été fait en faveur d'un nouveau type d'agriculture, tournée moins vers l'économie que vers l'aménagement du territoire, la gestion et la protection de l'environnement. **Votre rapporteur pour avis a estimé nécessaire de présenter dans son rapport l'ensemble des mesures relatives au développement rural de la loi d'orientation agricole.**

● Outre l'article premier qui a trait aux objectifs de la politique agricole et qui consacre la multifonctionnalité de l'agriculture, l'indice révélateur de la démarche du Gouvernement est la disparition du concept d'entreprise et l'émergence du contrat territorial d'exploitation<sup>1</sup>.

Ce contrat territorial, susceptible d'être souscrit par toute personne physique ou morale avec l'autorité administrative, doit comporter « *un ensemble d'engagements portant sur les orientations de la production de l'exploitation, l'emploi et ses aspects sociaux, la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs de production* ».

La phase de préfiguration des CTE a démarré dès l'été 1998. Un colloque important s'est tenu le 29 juin dernier à Rambouillet, permettant une relance du travail préalable à la mise en place de ces contrats qui ont, en fait, deux volets : le premier à vocation territoriale et environnementale, le second à orientation socio-économique.

M. Gérard César, rapporteur pour avis des crédits consacrés à l'agriculture, a fait état dans son rapport de la recommandation du Conseil supérieur d'orientation pour l'agriculture relatif au CTE en date du 16 juin et articulée autour de 11 points.

**Votre rapporteur pour avis se félicite de la mise en place des CTE qui sont un outil intéressant de développement rural. Il souhaite néanmoins faire part de deux inquiétudes. La première concerne le financement des CTE à partir de l'an 2000 : en effet au vu de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, on peut constater les effets pervers d'une redistribution des crédits en faveur du CTE, et ce au détriment d'un certain nombre d'opérations importantes telles que l'installation et les offices d'intervention.**

Ces contrats sont donc financés par le principe des vases communicants. **En réalité, le Gouvernement compte sur les futurs contrats de plan Etat-Régions pour financer les CTE.** Non seulement ce fonctionnement risque de nuire aux actions mises en œuvre par les collectivités territoriales en faveur des agriculteurs, mais il pourrait également creuser l'écart entre les régions riches et les moins riches. Pire, avec la technique de la modulation des aides, le Gouvernement, afin de financer les CTE, rend encore plus floue la frontière entre le financement communautaire et le financement national, le spectre de la renationalisation des aides agricoles réapparaissant alors de plus belle.

---

<sup>1</sup> Revue de droit rural n° 261, mars 1998.

**Votre rapporteur pour avis craint, en second lieu, que le CTE ne tourne le dos à l'économie et se transforme en un simple outil de redistribution sociale.** Si une telle orientation -malheureusement sous-jacente dans la conception même du CTE- se confirmait, le CTE perdrait toute chance de devenir réellement un **instrument de réorientation de l'agriculture « en faveur d'un développement rural plus raisonné ».**

● Le titre VI de la loi d'orientation agricole relatif à la gestion de l'espace agricole et forestier concerne le développement rural. **Plusieurs dispositions, dont certaines sont d'origine sénatoriale** (règle d'éloignement des habitations par rapport aux bâtiments agricoles, dérogation en faveur des constructions et installations agricoles ou forestières implantées à l'écart des zones d'habitation du littoral, action des personnes publiques et des organisations professionnelles représentatives en matière de protection de la nature, constatation de notoriété en cas d'usucapion pour les petites parcelles...) **ont trait au développement rural** : il s'agit notamment de l'établissement dans chaque département d'un document de gestion de l'espace agricole et forestier, de la consultation d'un certain nombre d'organismes lors d'une réduction d'un espace agricole ou forestier, du renforcement des missions des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, des mesures relatives aux associations foncières agricoles et de l'article ayant trait aux terres à vocation agricole ou pastorale propriété de la section.

**Par ailleurs, l'article 108 du texte de loi met en place des zones agricoles protégées.**

La préservation de zones agricoles présente un intérêt général en raison :

- soit de la qualité de leur production ;
- soit de leur situation géographique.

Ces zones, qui font l'objet d'un classement en ZAP, sont délimitées par un arrêté préfectoral à la suite d'une enquête publique. Ce classement doit préalablement recueillir :

- l'accord du Conseil municipal des communes concernées -qui peut d'ailleurs être à l'origine de la proposition de la ZAP- ;
- l'avis de la Chambre d'agriculture ;
- l'avis de l'INAO ;

– l’avis de la CDOA.

Ces conditions sont cumulatives.

La procédure d’élaboration des zones agricoles protégées a été calquée sur celle applicable aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager instituées par les articles 70, 71 et 72 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l’Etat pour protéger et mettre en valeur des monuments historiques et des quartiers, sites et espaces présentant un intérêt d’ordre esthétique, historique ou culturel.

Il est précisé que la présence de petites parcelles boisées (moins de quatre hectares selon l’article L.311-2 du code forestier) n’empêche pas le classement en ZAP, les espaces boisés faisant l’objet d’une réglementation dérogatoire au regard du droit de l’urbanisme.

En cas de changement d’affectation ou de mode d’occupation du sol, la ZAP est protégée. Lorsqu’il n’existe pas de document d’urbanisme (c’est le cas dans 40 % des communes rurales), le changement d’affectation doit être soumis à l’avis de la chambre d’agriculture et de la CDOA. Il est nécessaire néanmoins que ce changement de mode de production allie durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique de la ZAP concernée. Si l’une des deux instances consultées est défavorable, seul le préfet, par une décision motivée, peut autoriser le changement d’affectation.

Tout changement de mode d’occupation du sol issu d’une autorisation au titre du code forestier (défrichement), du code de l’urbanisme (permis de construire), du code rural (affectation de terres agricoles), ou de la législation sur les installations classées n’est pas soumis à cette procédure spécifique. En outre, le POS prend en compte la délimitation de la ZAP conformément à l’article L.126-1 du code de l’urbanisme.

**Il convient de souligner que la délimitation de la ZAP laisse aux préfets un pouvoir d’appréciation, ce dont votre rapporteur pour avis se félicite.**

Rappelons que le Sénat avait souhaité supprimer un paragraphe de cet article qui exclut cette protection dès lors qu’il existe un document d’urbanisme. En effet, cette précision n’est pas cohérente avec l’esprit de l’article 108 puisque :

– sur le fond, les ZAP sont prévues pour protéger l’agriculture là où elle est menacée de disparition en raison de fortes pressions foncières, notamment en milieu périurbain. Ces espaces sont en général couverts par des documents d’urbanisme ;

– sur la forme, un paragraphe de cet article dispose que les ZAP sont annexées aux POS dans les mêmes conditions que les servitudes. C'est donc bien qu'elles sont créées là où il y a un document d'urbanisme.

L'Assemblée nationale n'a pas souhaité, lors de sa dernière lecture, retenir cette précision, ce que votre rapporteur pour avis regrette pour l'efficacité du dispositif.

*b) La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*

La loi n° 99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a été publiée le 25 juin 1999.

A l'occasion de ce texte, **la majorité sénatoriale s'est efforcée de dégager les lignes de force d'une véritable politique du territoire autour de trois notions** : innovation, avec la notion de chef de file, péréquation des ressources financières des collectivités territoriales et équilibre entre les prérogatives du Gouvernement et les droits du Parlement, entre les services et les équipements, entre environnement et économie et enfin entre zones urbaines et espaces ruraux.

**On trouvera dans l'avis de la Commission des Affaires économiques sur les crédits du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement consacrés à l'aménagement du territoire une analyse détaillée de la loi dite « Voynet ».**

**Néanmoins, votre rapporteur pour avis des crédits relatifs au développement rural souhaite rappeler quelques uns des problèmes posés par ce texte :**

– le rôle du Parlement est diminué et l'Observatoire de l'aménagement du territoire a été supprimé ;

– à l'inverse, les pouvoirs de la DATAR sont renforcés : on assiste ainsi à une fonctionnarisation de la politique d'aménagement du territoire ;

– des schémas de services collectifs imposés par l'administration sont substitués aux schémas directeurs d'équipement ;

– la « métropolisation » du pays est organisée, dessinant une France qui se décomposerait en grands ensembles urbains et en espaces naturels plus ou moins vides ;

– une sorte d'obsession environnementale conduit à délaisser l'approche économique du développement du territoire ;

– aucune réforme des répartitions de compétences entre les différents échelons administratifs n'est mise en place ;

– aucune péréquation des ressources financières des collectivités territoriales n'est prévue.

**C'est notamment l'équilibre entre zones urbaines et espaces ruraux que votre rapporteur pour avis souhaite examiner :** en effet, l'article 23 de ce texte de loi -qui en compte 54- met en place un schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux qui « *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* ».

Les espaces naturels et ruraux ainsi visés sont les espaces terrestres et aquatiques peu ou pas touchés par l'urbanisation et les espaces verts des villes, soit environ 92% du territoire national.

Ce schéma s'inscrit dans la perspective de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite directive « habitats » qui prévoit la création d'ici 2004 du réseau Natura 2000.

Pour la commission spéciale, le texte soumis au Sénat a été avant tout marqué par le souci de protection de l'environnement sans que l'impératif de développement ne soit réellement pris en compte : « *Tout l'intérêt d'une démarche qui permettrait de penser un aménagement durable de l'espace rural ne se trouve-t-il pas réduit par une conception étroitement environnementaliste qui conduit à considérer l'ensemble de l'espace rural comme un espace naturel qu'il convient de protéger ?* ».

Votre rapporteur pour avis tient à rappeler les orientations du Sénat sur ce texte :

**Pour la majorité sénatoriale, l'ambition de la politique d'aménagement du territoire est, en effet, précisément, d'éviter que la désertification de l'espace rural ne conduise à ne devenir qu'un espace naturel dépourvu d'activité humaine<sup>1</sup>.**

En outre, si l'on pouvait penser il y a quelques années que les économies occidentales étaient vouées à une croissance continue des villes et à une dévitalisation inéluctable de l'espace rural destiné à devenir l'espace récréatif d'un monde urbanisé, tel n'est pas tout à fait le cas aujourd'hui. D'une part, force est de constater que l'espace rural demeure un lieu d'activité économique, agricole, artisanale et touristique. D'autre part, l'accroissement des contraintes liées à la vie urbaine, la modernisation des moyens de transport et les nouvelles technologies de l'information, offrent à ces territoires de nouvelles opportunités de développement qu'il convient d'accompagner.

Non seulement le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux tel que défini par l'article 23 ne semble prévoir aucune mesure en faveur du développement économique de ces espaces, mais il ne paraît pouvoir déboucher pour les acteurs du développement rural que sur de nouvelles réglementations qui viendront s'ajouter à la liste déjà longue des règles communautaires et nationales. Il n'est, dès lors, pas étonnant que ces schémas puissent être ressentis par les élus locaux comme des contraintes supplémentaires, un nouveau frein au développement durable qu'ils s'efforcent d'organiser.

Le fait que ces schémas ne soient pas soumis au vote du Parlement n'est pas en outre, pour apaiser les craintes que ces schémas restent définis de façon technocratique sans prendre en considération les objectifs et les contraintes des acteurs sur le terrain.

**Le Sénat a estimé que la protection de l'environnement et la prévention des risques naturels sont des éléments importants d'une politique d'aménagement de l'espace rural dans la mesure où elles contribuent à favoriser un développement durable et à réduire les inégalités entre les territoires.**

Comme l'ont souligné depuis longtemps les travaux de la Commission des Affaires économiques du Sénat, le développement rural ne se limite cependant pas à la valorisation de son patrimoine naturel. Celle-ci doit, en effet, s'intégrer dans une stratégie globale associant développement économique, diversification des activités agricoles, maintien et développement des réseaux de services publics et privés, protection de l'environnement et prévention des risques naturels.

Le développement rural, comme la protection de l'environnement ont, en effet, trop souvent pâti de la dissociation de ces deux logiques. C'est pourquoi, le Sénat n'a pas proposé de supprimer ce schéma, ni de le restreindre aux seuls espaces naturels, mais de recentrer cet article sur un objectif de complémentarité entre développement rural et protection de l'environnement. Le Sénat considère, en effet, que le véritable objectif de ce schéma n'est pas tant de protéger la nature pour la nature que de favoriser l'activité humaine dans ses espaces naturels et ruraux préservés.

---

<sup>1</sup> *Rapport n° 272 - Sénat (1998-1999) présenté au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire par MM. Larcher, Belot et Revet.*



C'est pourquoi, **le Sénat a proposé de recentrer cet article sur un objectif de développement durable du monde rural afin de redonner sa juste place à l'économie, de s'assurer de la complémentarité entre développement rural et protection de l'environnement, et de distinguer plus nettement les territoires ruraux et les espaces naturels.**

Compte tenu des observations qui précèdent, le Sénat a adopté, à cet article, un amendement tendant à une réécriture de cet article qui prévoit que ce schéma, intitulé schéma directeur des territoires ruraux et des espaces naturels, 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.

Dans cette perspective, ce schéma définit les mesures propres à associer le développement économique et la protection de l'environnement et des paysages et identifie les actions de nature à valoriser les espaces ruraux et naturels et à favoriser leur attractivité.

Il est également chargé de prévoir des mesures en faveur du développement économique, du tourisme rural, de la réhabilitation et de la construction de logement en milieu rural et de la diversification des activités agricoles. Il assure enfin la coordination des mesures de protection des espaces naturels en milieu rural et périurbain ainsi que des actions de prévention des risques naturels.

Votre rapporteur pour avis regrette que l'Assemblée nationale n'ait pas retenu la rédaction adoptée par le Sénat à l'article 23.

*c) La loi sur l'intercommunalité*

La loi n° 99-526 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a été adoptée au terme d'une commission mixte paritaire qui s'est tenue en juin dernier.

**L'intercommunalité permet, entre autres, de faire ce que les communes isolées -et notamment les communes rurales- ne sont pas ou plus capables de réaliser ou qu'elles obtiendraient à un coût trop élevé (destruction des ordures ménagères, gestion de l'eau, transport scolaire...).**

Comme l'a écrit notre collègue M. Daniel Hoeffel dans son rapport au nom de la commission des lois, ce texte, même s'il s'en distingue sur certains aspects non négligeables, reprend pour une bonne part les conclusions des travaux du Sénat, notamment quant à l'objectif de simplification du régime juridique des établissements publics de coopération intercommunale.

**Tout en regrettant à nouveau l'utilisation de la procédure d'urgence, le Sénat a fait porter son action législative sur deux points essentiels : il a voulu, d'une part, permettre des évolutions progressives, et**

**d'autre part préserver les responsabilités des communes et leur liberté de choix.**

**Votre rapporteur pour avis** aurait **préféré un texte plus équilibré** incitant certes à une intercommunalité forte dans les agglomérations, mais renforçant, de la même façon, l'intercommunalité dans les zones rurales, qui y sont souvent mieux préparées.

## **2. Un texte à venir : la loi d'orientation et de modernisation forestière**

### *a) Le rapport « Bianco »*

En août 1998, M. Jean-Louis Bianco, Président du Conseil général des Alpes de Haute Provence et ancien président de l'Office national des forêts, a remis au Premier Ministre un rapport sur « La forêt : une chance pour la France ». Les principales recommandations de ce rapport sont les suivantes :

- la création de 100.000 emplois supplémentaires dans le secteur forestier ;
- un investissement supplémentaire de 1 milliard de francs dans ce secteur ;
- l'adoption par le Gouvernement d'une stratégie forestière pour la France ;
- un effort de productivité dans tous les maillons de la filière afin de :
  - ↳ récolter davantage et moderniser rapidement les ventes de bois,
  - ↳ mettre en place une fiscalité mieux adaptée,
  - ↳ dynamiser la gestion de la forêt privée,
  - ↳ établir un statut de l'exploitation forestière et combattre le travail illégal,
  - ↳ créer un établissement financier pour favoriser l'investissement dans la filière bois.
- une mise à niveau du Fonds forestier national ;
- la mise en place d'une certification de la gestion durable des forêts ;
- l'élaboration d'un plan bois-matériau ;
- le développement de l'usage du bois comme source d'énergie ;

- l'ONF doit devenir un des gestionnaires majeurs de l'espace naturel en France et à l'étranger ;
- le développement de la filière forêt-bois doit faire l'objet d'un chapitre important dans les prochains contrats de plan Etat/Régions ;
- un travail de simplification juridique ;
- un moratoire réglementaire avec l'application du principe « prescripteur payeur » ;
- le développement de manière maîtrisée de l'offre de loisirs en forêt ;
- une meilleure gestion de la protection des forêts contre l'incendie ;
- le développement de la recherche forestière.

*b) Une stratégie forestière nationale*

**A la suite de cet important rapport, le Ministre de l'agriculture et de la pêche a fixé deux « rendez-vous » majeurs dans le courant de l'année 1999. Le premier de ces rendez-vous est l'élaboration d'une stratégie forestière nationale préconisée par M. Bianco. voulue comme une stratégie de filière, consistant en une réflexion prospective à l'horizon de 2015 et conduisant à définir de grands objectifs à atteindre, et à présenter les principales manières d'y parvenir.**

L'élaboration de cette stratégie nationale a été l'occasion d'un débat sur le rôle de la forêt et du bois, afin, comme l'a précisé le Ministre de l'agriculture « *qu'elle permette à nos concitoyens de s'approprier, mieux qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent, les divers enjeux de notre politique forestière* ».

**Cette stratégie a été soumise à l'avis du Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers** -qui regroupe les acteurs de la filière forêt-bois-papier, leurs partenaires et les ministères- le 8 juillet dernier. Elle concerne tous les aspects du secteur et doit, dans une approche interministérielle, répondre aux multiples attentes de la société, parfois contradictoires : des compromis sont ainsi à chercher entre les industriels du bois, qui veulent plus de bois et moins cher, les promeneurs qui demandent de nombreux chemins et des sentiers de randonnée, les utilisateurs de VTT, les chasseurs et les écologistes... Les débats ont associé propriétaires, gestionnaires et collectivités locales à des consultations publiques, à l'échelon

interrégional et ont été élargis à tous les usagers, professionnels et particuliers<sup>1</sup>.

Le document actuel, encore à l'état de projet, met en exergue **quatre axes majeurs pour la stratégie forestière française :**

– des actions rapides et concrètes doivent permettre d'augmenter la production de bois de plus de 6 millions de m<sup>3</sup> en deux ans ;

– la stratégie forestière est avant tout tournée vers les acteurs locaux qui doivent prendre la juste mesure des contraintes écologiques, économiques et sociales inhérentes à chaque écosystème. Dans ce cadre, les contrats de plan permettent de fédérer, autour d'un projet commun, membres de la filière et autorités locales ;

– la mise en place d'une gestion interministérielle et communautaire s'avère aujourd'hui nécessaire ;

– les engagements de la France au niveau international, tant en matière économique qu'écologique, sont une priorité pour l'ensemble des acteurs, ainsi, par exemple, la place accordée au bois dans l'espace euro-Méditerranée de libre échange qui réunira 27 pays en 2010 constituera un débouché majeur pour la France<sup>2</sup>

**Le Gouvernement devrait tous les cinq ans présenter au Parlement un rapport d'avancement sur la mise en œuvre de cette stratégie.**

*c) Le projet de loi de modernisation forestière*

**Parallèlement à l'élaboration de cette stratégie forestière, s'effectuent les travaux préparatoires du projet de loi qui sera soumis au Parlement dès le début de l'an 2000 et qui constitue le « second rendez-vous ».**

**Les objectifs de ce texte sont les suivants :** orienter la politique forestière nationale et ses outils pour une amélioration de la gestion durable des forêts et moderniser le code forestier. De même que pour l'élaboration de la stratégie nationale, les groupes de travail qui seront constitués devraient impliquer, suivant les thèmes abordés, tous les acteurs de la filière et les responsables institutionnels des différents ministères concernés.

---

<sup>1</sup> Bima, n° 1477 - février 1999.

<sup>2</sup> Bima, n° 1480 - juillet/août 1999.

Par ailleurs, l'intégration dans les contrats de Plan Etat/Région du développement de la filière bois et l'actualisation du contrat d'objectif entre l'Etat et l'ONF ont été mis en chantier.

### **C. LA MISE EN VALEUR DE L'AGRICULTURE DE MONTAGNE**

#### **1. La réunion du Conseil national de la Montagne**

Le 19 mars dernier, le Conseil national de la Montagne (CNM) s'est réuni à Aix-les-Thermes en Ariège. **Trois dossiers ont été traités en priorité** : la compensation des handicaps, les contrats de plan Etat/Régions et la qualité et l'identification des produits de la montagne.

#### **POLITIQUE AGRICOLE SPÉCIFIQUE DE LA MONTAGNE PRINCIPALES ÉTAPES**

- 1960** : Loi du 22 juillet relative à la création des parcs nationaux.
- 1961** : Définition de la zone de montagne.
- 1967** : Politique de rénovation rurale ; commissariats de massif (DATAR).
- 1972** : Loi pastorale : indemnité spéciale montagne (ISM).
- 1977** : Directive montagne (protection/aménagement).
- 1979** : Création du Fonds interministériel de Développement et d'Aménagement rural.
- 1982/83** : CIAT - aides spécifiques « montagne » - Lancement des contrats particuliers de massif
- 1985** : Loi montagne - Conseil national de la montagne, comités de massifs et création du FIAM.
- 1995** : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ; mise en œuvre de schémas interrégionaux de massif.
- 1996/97** : Evaluation de la politique de montagne (Commissariat général au Plan).

Le CNM a été créé par la loi « Montagne » de 1985 : il s'est réuni à six reprises depuis, la dernière réunion ayant eu lieu en 1996. Il doit être consulté sur les conditions d'attribution des aides accordées au titre du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire. Par ailleurs, il est tenu informé des programmes d'investissement de l'Etat dans chacun des massifs. Enfin, une Commission permanente a été instaurée en 1995 pour assurer le suivi des orientations du Conseil.

#### L'AGRICULTURE DE MONTAGNE EN FRANCE

105.000 exploitations  
14,4 % des exploitations françaises  
3,7 millions d'ha de SAU  
1 million d'ha de pâturages collectifs  
13,2 % de la SAU française  
16 % des vaches laitières  
20% des vaches allaitantes  
40 % des brebis  
117.000 tonnes de fromages AOC (70 % de la production nationale)

*Source : APCA*

## 2. Les mesures prises par les pouvoirs publics

↳ **M. Jean Glavany, Ministre de l'agriculture et de la Pêche, a fait, à l'occasion de la réunion du CNM le point sur les mesures qu'il s'était engagé à mettre en œuvre en décembre dernier, en réponse aux manifestations qui s'étaient déroulées dans la vallée de la Maurienne : ces manifestations avaient mis à nouveau en évidence les disparités de revenu entre l'agriculture de montagne et l'agriculture de plaine.**

**LES RÉSULTATS PAR EXPLOITATION À TEMPS COMPLET RICA 1995**

	Zone de montagne	Zone défavorisée	Zone de plaine	France
Revenu courant (RCAI)	121 400 F	149 200 F	231 600 F	187 200 F
Disparité de revenu/plaine	-43 %	-30 %	0 %	-12 %
Aides directes	88 400 F	128 300 F	106 500 F	109 300 F
<i>ICHN</i>	25 000 F	4 500 F	0	4 200 F
<i>Agri-environnement</i>	10 700 F	5 300 F	500 F	2 900 F
<i>Animales + Végétales</i>	50 000 F	118 500 F	102 650 F	-95 000 F
Aides directes/revenu courant	73 %	82 %	50 %	58 %
<b>Aides directes/ha</b>	<b>1 670 F</b>	<b>1 890 F</b>	<b>1 840 F</b>	<b>1 820 F</b>

*Source : APCA*

● **Votre rapporteur se félicite que 74 millions de francs aient été dégagés depuis le début de 1999** pour résorber d'ici à la fin de l'année les « files d'attente » des demandes de subventions pour les bâtiments d'élevage. En outre, une circulaire portant à 30 % -dans la limite de 100.000 francs- le taux de subvention des divers types de matériels adaptés à la montagne a été diffusé au début de l'année.

**DISPOSITIF SPÉCIFIQUE DE LA POLITIQUE AGRICOLE DE LA MONTAGNE**

a) Soutien aux investissements : Installation : 171.000 F en zone de montagne (ZM), 106.000 F en zone défavorisée, 82.670 F en plaine. 29.139 installations en DJA (dotation jeunes agriculteurs) en ZM entre 1981 et 1995 (18 % du total) ; et 40 à 50 % d'installations hors DJA en montagne.

b) Prêts super bonifiés : de l'ordre de 2 % (PSE, PSM, prêt JA), subventions aux bâtiments d'élevage (limitée à 65.000 F) ISM et soutiens spécifiques à l'investissement : 2 milliards de francs par an soit 20.000 F/exploitation.

**Votre rapporteur pour avis s'interroge néanmoins sur la capacité des pouvoirs publics à garantir le traitement de l'ensemble des demandes dans les limites de l'enveloppe définie.**

● **La revalorisation des indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN) est aussi à l'ordre du jour.** Cette indemnité a été octroyée l'an passé pour les seuls troupeaux de vaches allaitantes et aux ovins. Le

Ministre de l'agriculture s'est engagé à obtenir un accord de la Commission pour combler la différence d'indemnité versée au titre des autres cheptels. Par ailleurs, le Ministre s'était dit prêt à étudier, au cas par cas, la situation des petites productions de montagne, éligibles aux ICHN selon la réglementation européenne, mais écartées du bénéfice de la mesure du fait d'un dispositif national par trop restrictif.

Votre rapporteur avis rappelle que la profession demande un assouplissement des critères d'attribution des ICHN là où la réglementation en vigueur contrevient à l'équité et au bon sens. Ainsi, les versements ne sauraient être conditionnés au bon règlement des cotisations sociales de l'exploitant, de même qu'ils ne sauraient être soumis, pour les pluriactifs, au montant des revenus non agricoles du foyer fiscal de l'exploitant. Enfin, il est important d'attirer l'attention sur le cas des exploitations dont le siège se trouve en haute montagne ou en montagne et qui sont présentes sur plusieurs zones. Dans ces circonstances, il convient, selon votre rapporteur pour avis, que le montant des ICHN soit désormais calculé au prorata des surfaces occupées par les différentes zones.

#### **COMPENSATION DES HANDICAPS NATURELS ET SOUTIEN DES REVENUS**

Aide/UGB limité à 50 UGB et 1 UGB/ha

Aide modulée selon les zones et les espèces : de 188 F/UGB en zone défavorisée à 1.158 F/UGB en haute montagne.

1,6 milliard de francs par an en zone de montagne

70.000 agriculteurs bénéficiaires de l'ISM

21.500 F/agriculteur représentant 20 % de leur revenu agricole

*Source : APCA.*

● **Selon les pouvoirs publics, la publication du décret encadrant l'appellation « montagne » devrait, en outre, intervenir dans les mois à venir.** Conformément aux remarques de la Cour de justice européenne, le nouveau dispositif d'autorisation ne s'appliquera qu'aux produits fabriqués en France. Aucune restriction n'est plus apportée à l'utilisation, pour la fabrication de produits transformés, de matières premières provenant des zones de montagne d'autres Etats membres.



↳ **Le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a indiqué que la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) intègre pleinement la montagne puisque celle-ci a vocation à s'inscrire dans les divers schémas de services collectifs institués par la loi.**

De plus, un « volet montagne » devrait désormais être identifié dans les contrats de plan Etat-régions. Son élaboration associera les commissariats et comités de massif.

Le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a souligné que tous les territoires de montagne ne sont pas couverts par les nouveaux fonds structurels. Si le Massif-Central, les Pyrénées et les Vosges devraient être pour une large part éligibles, les Alpes et le Jura le seront, en revanche, de moindre manière. Cependant, les Etats membres garderont une marge de manoeuvre dans la définition des zones couvertes. Enfin, Mme Dominique Voynet a tenu à rappeler que les programmes d'intérêt communautaire en milieu rural (Leader III) et les programmes interrégionaux devraient être particulièrement axés sur la montagne.

#### ***D. LES ÉVOLUTIONS EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS ET D'ACTIVITÉS POLLUANTES ET SES RÉPERCUSSIONS SUR LE MONDE RURAL***

La journée d'auditions consacrée à la gestion des déchets, organisée le 20 octobre dernier au Sénat par votre Commission, a été l'occasion d'un débat très riche.

##### **1. La réglementation sur les déchets**

La réglementation sur les déchets ménagers et assimilés a été modifiée récemment : or cette évolution risque de freiner les décisions d'investissement des collectivités locales -et notamment des communes rurales- en matière de gestion des déchets alors même que le Gouvernement maintient son ambition de voir respecter l'échéance fixée à l'article 2-1 de la loi du 13 juillet 1992, à savoir qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2002, les installations d'élimination des déchets par stockage ne seront autorisées à accueillir que des déchets ultimes.

## ↳ **La révision des plans départementaux d'élimination des déchets**

La loi du 3 juillet 1992 prévoit la réalisation de plans d'élimination des déchets. Les modalités d'élaboration et de révision des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés sont fixées par un décret du 18 novembre 1996.

Aujourd'hui, 88 départements ont adopté leur plan alors que 12 départements doivent encore mener à terme la procédure d'élaboration du plan.

**La circulaire du 28 avril 1998 de Mme Dominique Voynet, adressée aux préfets**, sur l'évolution et la mise en œuvre des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés **a modifié les orientations fixées pour ces plans**, qui doivent intégrer davantage de recyclage matière et organique et limiter le recours à l'incinération et au stockage aux besoins démontrés.

En conséquence, chacun des plans a fait l'objet d'une analyse par l'ADEME au regard des objectifs de la circulaire du 28 avril 1998, et chaque préfet concerné a dû revoir le plan départemental afin de prendre en compte les orientations et les objectifs nationaux.

Aujourd'hui, 69 départements ont entamé la procédure de révision du plan. Onze autres départements prévoient de réviser le plan à court terme. Huit autres départements ne prévoient pas de réviser le plan, souvent parce que ce dernier a été récemment adopté.

**A trois ans de l'échéance posée par la loi de 1992, les collectivités locales ne disposent pas encore, compte tenu de ces plans en cours de révision, d'un cadre d'action précis et clairement défini.**

## ↳ **L'introduction de la TGAP**

● Dans le cadre de la loi de finances pour 1999, **l'instauration de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** fusionnant les cinq taxes gérées par l'ADEME **s'est accompagnée du doublement du taux de la taxe sur les déchets ménagers** et assimilés et le montant minimal annuel par installation de stockage augmente de 50 %.

Mais, alors que le rendement des taxes sur les déchets perçues au profit de l'agence doit dépasser 1 milliard et demi de francs, les subventions d'investissement que l'ADEME doit accorder dans ce domaine n'atteindront

que 811 millions de francs en 1999. Or, en 1998, le produit de la taxe sur les déchets était estimé à 975 millions de francs et était affecté intégralement à la gestion des déchets.

Le surplus généré par le doublement de la taxe est destiné en principe au financement des mesures nouvelles liées à la relance des économies d'énergie et du développement des énergies renouvelables.

**L'argent des collectivités locales vient donc, d'une certaine manière, financer des missions qui relèvent de la responsabilité de l'Etat, ce que votre rapporteur pour avis juge très contestable.**

● L'ADEME, qui avait fortement revalorisé ses taux d'aide à l'investissement au 1<sup>er</sup> janvier 1998, n'ayant pas les moyens de faire face à la très forte croissance du nombre de projets de traitement des déchets ménagers élaborés à l'initiative des collectivités locales, a revu à la baisse ses taux d'intervention en mai dernier.

En moyenne, les taux de subventions sont réduits de 38 % ce qui aura un impact très négatif sur la dynamique de traitement et de valorisation des déchets.

#### ↳ **La réforme du cadre économique et social**

● Rappelons que la loi de finances pour 1999 a décidé l'abaissement de la TVA à 5,5 % sur les prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets des collectivités territoriales signataires d'un contrat avec une société agréée. L'instruction fiscale parue le 20 mai 1999 précise les conditions d'application de cette baisse de TVA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999.

● Ces mesures sont loin de compenser la forte diminution des interventions de l'ADEME.

Si, dans le cas d'une gestion des déchets en régie, **ce qui n'est pas rare pour les collectivités locales en milieu rural**, l'abaissement de la TVA à 5,5 % n'a aucun effet, on peut estimer que la diminution des taux de l'ADEME représente en moyenne une majoration de 50 F/T du coût d'investissement.

## **2. Le problème de la TGAP**

**Afin de lutter contre la pollution de l'eau d'origine agricole, le Gouvernement avait le choix entre deux solutions :**

- le mécanisme de la taxe générale sur les activités polluantes ;
- le système de la redevance, défendu par la plupart des organisations professionnelles agricoles.

**● Face à cette double option, plusieurs chercheurs ont mis en évidence l'impact que pourrait avoir une taxation des engrais minéraux.**

Les résultats provisoires de cette étude ont été rendus publics le 29 juin par l'INRA de Rennes. Le scénario central, qui prend pour hypothèse une taxation uniforme des engrais minéraux à hauteur de 20 % dans tous les secteurs agricoles, conclut à une diminution des utilisations des engrais minéraux de 15,3 % par rapport à l'année de base 1994. Un tel scénario aurait également pour effet de réduire la valeur ajoutée brute de la branche agricole française de 1,3 % (2,5 milliards de francs de 1994) et l'emploi agricole total de 0,3 %.

Selon MM. Carpentier et Salomé, chercheurs à l'INRA, plusieurs pistes permettraient de gérer au mieux une politique de réduction de l'usage des engrais et des pesticides : ainsi, il serait nécessaire de moduler la taxe en fonction de la nocivité des produits phytosanitaires. En outre, pour les emplois, il serait utile de combiner efficacité environnementale, coût et compétitivité économique.

Un compromis pourrait être trouvé dans la mise en œuvre d'une taxe sur l'intrant au niveau national et la mise en place d'un système de taxation sur les surplus dans les régions les plus sensibles. Les auteurs soulignent que cette option offre aux exploitations situées à la frontière de la zone taxée sur les surplus des possibilités de fraude importante, ce qui accroît d'autant les coûts de contrôle.

● L'APCA (Assemblée permanente des chambres d'agriculture), le CNJA (Centre national des jeunes agriculteurs), la CNMCCA (Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles), la FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles), la FNA (Fédération du négoce agricole), l'UIPP (Union des industries de la protection des plantes) et l'UNIFA (Union des industries de la fertilisation) **ont présenté**

**le 30 juin leur contre-proposition à la TGAP.** Elle s'appuie sur une application progressive du principe « pollueur-payeur » via un système de redevance, géré par les agences de l'eau.

**Le système se décline ainsi :**

– pour l'azote, les organisations professionnelles agricoles proposent d'exclure du système, en ce qui concerne l'élevage, les exploitations qui sont déjà ou seront concernées par les redevances mises en place en 1994 (PMPOA), et ce, afin d'éviter une double redevance sur une même exploitation. Les exploitations de production végétales devraient intégrer progressivement le système de redevance sur 5 ans. Le calcul de la redevance se ferait à partir d'un bilan apparent (entrées/sorties) ;

– pour les phytosanitaires, la redevance pourrait être indexée sur le volume d'affaires et prélevée soit au niveau de la distribution, soit au niveau des fabricants et importateurs de produits phytosanitaires. La répartition équitable de ces financements entre fabricants, distributeurs et utilisateurs se ferait au travers d'un système de prélèvement identifié sur les factures des achats des utilisateurs.

Les OPA défendent un encouragement aux bonnes pratiques en ce qui concerne les fertilisants azotés. Pour les phytosanitaires, le montant annuel des redevances collectées, qui pourrait atteindre 250 millions de francs (environ 2 % du chiffre d'affaires du marché français), financerait des « actions de terrain » : action de formation, investissements, aménagement des bassins versants, opération de collecte et d'élimination.

**● Initialement, le Gouvernement s'était orienté, au début de l'été vers une taxation générale sur les engrais et les phytosanitaires. Un tel système aurait été source de nombreuses difficultés :**

– le produit de cette taxe -soit environ 2 milliards de francs- aurait abondé directement le budget général de l'Etat : ainsi, au gré des priorités gouvernementales, une partie seulement du produit de la taxe reviendrait à des actions de protection de l'environnement ;

– c'est au moment où les efforts de tant d'années menées par les agriculteurs commencent à porter leurs fruits que le Gouvernement imposerait des mesures autoritaires à efficacité douteuse ;

– on peut s'interroger sur les modalités d'évaluation de l'excès d'engrais par rapport au besoin des plantes qui serait taxé ; un tel système est ainsi loin de prendre en compte une analyse du taux de protéines ;

– tous les efforts engagés depuis 20 ans n’ont servi à rien puisque tous les départements, qu’ils aient engagé ou non des actions volontaires, seraient traités de la même façon. Cette TGAP serait immanquablement perçue comme un droit à polluer et un mépris total pour les actions engagées ;

– de telle taxes augmentent les distorsions de concurrence au niveau communautaire et international. A-t-on pensé aux conséquences sur l’emploi de telles charges supplémentaires ?

**• A l’occasion de la présentation du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Premier Ministre a souhaité établir une taxation à taux différenciés, en fonction de la nocivité des phytosanitaires dès 2000. Le produit de la taxe pourrait atteindre 250 à 300 millions de francs.**

**En ce qui concerne les engrais azotés, ceux-ci devraient faire l’objet d’une redevance à partir de 2002 afin que celle-ci s’intègre dans « le toilettage » de l’ensemble du dispositif des redevances de l’eau en 2002 (VIIIe programme).**

**Votre rapporteur pour avis se félicite de la décision du Gouvernement sur les engrais azotés. Il ne peut néanmoins que regretter la taxation généralisée des phytosanitaires dès l’année prochaine : cette mesure pose effectivement un problème de distorsion de concurrence, les principaux pays agricoles européens n’ayant pas instauré de taxe équivalente.**

Votre rapporteur pour avis ne peut s’empêcher de rappeler que, le 10 février dernier, M. Jean Glavany avait déclaré à une émission de radio sur ce sujet : *« les agriculteurs manifestent contre je ne sais quel projet de taxe qui n’est même pas dans les cartons du Gouvernement »* ....

#### ***E. L’INVENTAIRE COMMUNAL***

↳ **L’inventaire communal, effectué en 1998, est un volet essentiel dans la constitution d’un dispositif d’informations statistiques sur les zones rurales ainsi que les petites et moyennes agglomérations.** Cette opération, quasi décennale, est réalisée sur la base d’un partenariat entre l’INSEE, le SCEES, la DGCL et avec le soutien financier de la DATAR.

L'objectif de l'inventaire est de mieux connaître le cadre de vie en milieu rural en réalisant un recensement des commerces, des services et des équipements en tout genre fréquentés par les particuliers.

↳ Au-delà d'un tel recensement qui permet de mesurer leur densité d'implantation, il s'agit de dresser pour les bourgs et les petites villes des cartes des attractions générées par certains équipements. Si la cartographie en général permet de mettre en évidence la localisation des équipements visés par le questionnaire, c'est sans doute l'élaboration des cartes dites « à oursins » qui offre l'outil spécifique à ce type d'enquête. Il s'agit, en l'occurrence, pour un équipement donné, de relier par un trait les communes concernées. Ainsi, on voit le pôle, représenté par un symbole, et son rayonnement qui peut d'ailleurs déborder le cadre départemental ou se croiser avec celui d'une autre commune pour un autre type d'équipement ou de service. Indépendamment des pôles attractifs, on peut aussi repérer les communes plus isolées qui possèdent tous les équipements mais n'attirent aucune commune de manière prédominante. La lisibilité de ces cartes peut ensuite être renforcée par des cartes de localisation qui, outre la présence de tel ou tel équipement sur une commune, permettent d'identifier leur nombre (le symbole est alors un rond dont la taille est proportionnelle au nombre en question) et leur capacité lorsqu'il s'agit, par exemple, d'évaluer la capacité en lits de certains équipements touristiques.

C'est ainsi que l'inventaire communal de 1988 avait débouché sur la définition de bassins de vie ou de zones de chalandise qui rendaient visible l'organisation d'un territoire donné à partir d'informations spécifiques sur la fréquentation des services à la population. Une telle opération permettait non seulement de percevoir la structure du territoire en question, mais aussi de discerner l'échelon géographique pertinent pour l'élaboration des politiques en matière de services, par exemple pour la mise en place de structures intercommunales fédérant des équipements. Et plus globalement, cela permettrait de se poser la question de l'avenir des zones rurales isolées.

Ce découpage a été reconduit pour l'inventaire 1998, et même généralisé à l'ensemble du territoire afin que le regard de l'aménageur ne soit pas arrêté par les limites administratives d'une région.

↳ **Votre rapporteur pour avis rappelle que l'intérêt de l'opération concerne, au premier chef, le décideur politique et administratif à l'échelon départemental ou régional.** L'inventaire communal met en évidence les évolutions en ce qui concerne l'aménagement qu'elles soient positives ou non, et permet d'envisager le rééquilibrage des services et

équipements par les organismes publics. A côté de villes parfois suréquipées, certaines communes apparaissent en effet sous-équipées. **Mais il intéresse également les entrepreneurs privés, les artisans ou professions libérales qui disposent ainsi d'un outil précieux pour connaître les possibilités locales au moment d'envisager leur installation.** Un médecin, un artisan du bâtiment ou un commerçant ont évidemment tout intérêt à connaître la densité d'implantation de leurs confrères et concurrents, ainsi que les comportements des habitants, afin de choisir l'endroit le plus approprié à leur future activité.

### MÉTHODOLOGIE

Les maires (seules les communes de moins de 30.000 habitants ont été enquêtées) ont été informés du lancement de cet inventaire communal par lettre circulaire du préfet, suivie de l'envoi d'un questionnaire accompagné d'une notice d'utilisation. L'enquête ne consiste pas en une simple description des équipements ou services existant sur la commune, mais cherche à analyser le comportement de la priorité des habitants face à l'absence d'équipement : ainsi, la réunion d'une commission communale a été nécessaire. Sa composition -cinq à six membres- a été laissée à l'appréciation du maire. L'enquête elle-même a ensuite été réalisée au téléphone par des enquêteurs des services de statistiques agricoles (SCEES). Les informations retenues par la commission communale ont ainsi été portées sur le questionnaire, enregistrées sur informatique et vérifiées directement grâce au recoupement avec les données du précédent inventaire ou de différents fichiers concernant, par exemple, l'implantation des établissements scolaires, des équipements sportifs ou des pharmacies. Le contrôle réalisé au moment de la collecte s'est prolongé en bureaux par les agents des services statistiques. Après réception des réponses traitées, les maires ont alors pu donner leur accord.

**Votre rapporteur pour avis estime que l'inventaire communal offre une vision irremplaçable des évolutions en cours dans le monde rural et périurbain. Il permet donc aux pouvoirs publics d'inscrire dans les faits sa volonté d'assurer un équilibre dans l'aménagement du territoire qui satisfasse aux exigences de l'égalité de droit. A ce titre, c'est un outil du service public. C'est aussi un indicateur privilégié pour mesurer les résultats de son action<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> N° 1477 - Bima Février 1999.



## II. L'IMPORTANCE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Deux réformes importantes ont concerné le développement rural : il s'agit de celle de la PAC ainsi que celle des fonds structurels.

### A. *LE DÉVELOPPEMENT RURAL À TRAVERS LA RÉFORME DES FONDS STRUCTURELS*

#### 1. Les nouveaux objectifs

La réforme des fonds structurels tend à réduire les objectifs des fonds structurels et vise à une plus grande concentration des aides. Aussi, les objectifs européens passent-ils de six à trois.

↳ **L'objectif 1** couvre toujours les régions les plus en retard de développement. Ces régions avaient été définies en fonction de leur niveau du PNB/habitant (pas plus de 75 % de la moyenne communautaire). La définition est maintenue, mais elle devrait être appliquée de manière stricte sur la moyenne des trois dernières années<sup>1</sup>.

**66 % des fonds structurels (soit 140 milliards d'écus) seront consacrés à cet objectif.**

↳ **L'objectif 2** change largement de contenu. Il passe d'une couverture des zones industrielles en déclin à un contenu fortement hétérogène qui couvre des zones à handicap appelées « zones en reconversion économique et sociale ». Il inclut les zones en déclin industriel, les zones rurales (ex-zones de l'objectif 5b) ainsi que les zones urbaines. Les zones de la pêche, où cette activité est importante, y figurent de manière explicite, alors qu'elles faisaient partie auparavant de l'objectif 5b.

La définition des zones en déclin industriel est maintenue identique (taux de chômage, pourcentage de l'emploi industriel, déclin de l'emploi). Ces indicateurs continuent à être les plus importantes pour cet objectif.

---

<sup>1</sup> *Revue du Marché commun de l'Union européenne n° 427 - avril 1999.*

Celle des zones rurales est modifiée d'une manière significative ; trois critères sont pris en compte : tout d'abord la densité de la population passe au premier plan. La définition des zones rurales d'Eurostat (moins de 100 habitants au km<sup>2</sup>) est appliquée ; puis, le poids de l'emploi agricole n'est plus calculé par rapport à la moyenne communautaire, mais par rapport au double de cette moyenne ; enfin un troisième critère est introduit, celui du taux de chômage, considéré supérieur à la moyenne.

Afin d'éviter qu'il y ait des zones rurales qui ne soient pas prises en considération une appréciation plus qualitative est ajoutée :

– pour les zones connaissant des problèmes économiques graves « résultant du vieillissement de la population active agricole » ;

– pour les zones confrontées à un taux de chômage élevé, résultant d'une restructuration en cours ou prévue d'un secteur économique important industriel ou agricole.

**La nouvelle définition des zones rurales contribue, d'une certaine manière, à réduire leur étendue géographique** puisque seulement le double de l'emploi agricole est pris en considération et qu'un taux de chômage plus élevé que la moyenne est exigé -sachant que dans la plupart des pays les zones rurales sont moins touchées par le chômage que les zones urbaines-.

D'ailleurs, la Commission indique que les zones de l'objectif 2 devraient couvrir en tout 18 % de la population communautaire, soit 10 % pour les zones industrielles (alors qu'elles couvraient 16,8 % de la population), 5 % pour les zones rurales (alors qu'elles atteignaient 9 % de la population), 2 % pour les zones urbaines et 1 % pour les zones de la pêche.

**Une diminution très importante est donc prévue pour les zones rurales, puisqu'elles sont réduites de moitié. En conséquence, une partie des régions rurales ne sera plus susceptible d'être classée dans cet objectif et quatre ans sont donnés à compter de 1999 pour leur permettre cette transition (« phasing out »).**

↳ **L'objectif 3** rassemble les interventions des anciens objectifs 3 et 4. Il vise l'adaptation et la modernisation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi. L'intervention concerne les zones hors objectifs 1 et 2 et continue à être orientée vers les ressources humaines (chômeurs de longue durée, jeunes au chômage, requalification et formation professionnelle).

## **2. Les dispositions concernant le développement rural**

### *a) Les dispositions générales*

Outre les zones rurales de l'objectif 2, **le règlement spécifique concernant le soutien au développement rural regroupe essentiellement les actuelles mesures de l'objectif 5a.**

Toutes les mesures de développement rural, sauf celles incluses dans les programmes de l'objectif 1, seront financées par le FEOGA-Garantie au lieu du FEOGA-Orientation. Le nouveau règlement sur le développement rural remplace celui du FEOGA-Orientation. Il regroupe :

- les mesures de l'actuel objectif 5a ;
- les mesures d'accompagnement de la réforme de 1992 ;
- diverses mesures qualifiées de diversification des activités, de maintien et de renforcement du tissu social, de développement des activités économiques, d'amélioration des conditions de vie, de suppression des inégalités sociales, c'est-à-dire la possibilité de financer des mesures concernant le développement des activités non agricoles dans les zones rurales.

Sauf pour l'objectif 1 et les zones rurales de l'objectif 2, les autres programmes de développement rural ne sont pas financés par les autres fonds structurels, en particulier le FEDER et le FSE, mais uniquement par le FEOGA-Garantie car, selon l'exposé des motifs du Règlement communautaire, « *le développement rural doit accompagner et compléter les autres instruments de la PAC* ».

Ces mesures ont néanmoins un budget fixé par année dans Agenda 2000 qui permet de gérer l'ensemble de ces mesures structurelles existantes.

*b) Les modalités d'intervention*

**Les modalités d'intervention n'ont pas subi de modifications importantes.**

<b>MESURES DE DEVELOPPEMENT RURAL</b>		
<b>Prime</b>	<b>Modalités</b>	<b>Montant en euros</b>
Investissement	en fonction de l'investissement	-
Installation des jeunes	prime unique	*25 000
Préretraite	plafond par cédant et par an	15 000
	montant total maximum/cédant	150 000
	plafond par travailleur et par an	3 500
	montant total max./travailleur	35 000
Indemnités compensatoires	plancher/hectare	**25
	plafond/hectare	200
Mesures agri-environnementales	cultures annuelles/ha	600
	cultures pérennes spéc./ha	900
	autres utilisations/ha	450
Transformation/commercialisation	% vol. d'investissement	-
Boisement des terres	par exploitant et par hectare	725
	par personne morale/ha	185
Préservation des forêts	plancher/hectare	40
	plafond/hectare	120
* Sous réserve du plafond total par cédant, l'aide peut être complétée par une bonification d'intérêts d'un montant équivalent à la prime.		
** Ce montant peut être réduit pour tenir compte de la situation géographique ou de la structure économique particulières des exploitations et afin d'éviter des surcompensations.		

*Source : N° 2714 - Lundi 31 mai 1999 - AGRA Presse Hebdo*

**Pour les programmes de développement rural, un document unique de programmation est prévu à un niveau régional approprié, qui contiendra toutes les mesures de la compétence du FEOGA-Garantie. Les principaux domaines d'intervention couvrant les règlements existants sont :**

– les investissements sur les exploitations agricoles, y compris la diversification des activités à la ferme ;

– l'installation des jeunes agriculteurs (moins de 40 ans) qui consiste en une prime unique, augmentée à 25 000 écus et des bonifications d'intérêts pour des prêts ;

– la préretraite à partir de 55 ans en vue de la cessation de l'activité agricole par l'exploitant ou le travailleur agricole ;

– l'indemnité compensatoire pour les zones défavorisées accordée par hectare ou tête de bétail, à condition que l'exploitation des terres agricoles

prenne en compte la protection de l'environnement et du paysage. Cette exigence est nouvelle et conditionne la concession de la prime à des mesures environnementales ;

– les mesures agri-environnementales sont destinées à encourager les agriculteurs ; moyennant une compensation, ils doivent diminuer l'intensité des cultures et de l'élevage et contribuer à la protection des paysages ;

– l'aide à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles se poursuit en s'orientant plus sur les nouvelles technologies et la qualité des produits ;

– les aides à la sylviculture couvrent la mise en valeur des forêts, leur conservation, leur boisement, la transformation et la commercialisation des produits. Elles consistent en une prime annuelle par hectare boisé ou une prime pour compenser les pertes ;

– le soutien à la formation professionnelle se poursuit : une orientation plus explicite est donnée afin de préparer les agriculteurs à des produits de qualité et à des méthodes de production compatibles avec l'environnement ;

– le reste des actions qui constitue actuellement plus de 40 % des programmes de développement des zones rurales (objectif 5b) est regroupé dans un chapitre intitulé « encouragement de l'adaptation et du développement des zones rurales » incluant les activités liées à l'agriculture ou à la reconversion de celle-ci.

En ce qui concerne les modalités de mise en œuvre, les programmes de développement rural du FEOGA-Garantie suivent les mêmes règles que les programmes des fonds structurels. Il en est de même pour le suivi et l'évaluation.

### *c) Le financement du développement rural*

● La réforme augmente sensiblement le montant alloué aux fonds structurels. Celui-ci passe de 141 milliards d'écus (prix 1992) dont 96 milliards destinés à l'objectif 1 (68 % des crédits) à 213 milliards (prix 1997) dont environ 2/3 au titre de l'objectif 1.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES AU TITRE DES ACTIONS STRUCTURELLES  
PRIX 1997**

*Milliards d'écus*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Communauté à Quinze</b>								
Fonds structurels	31,4	31,3	32,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
Fonds de cohésion	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Nouveaux Etats membres (*)	-	0,0	0,0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Aide pré-adhésion	-	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>Total</b>	<b>34,3</b>	<b>35,2</b>	<b>36,0</b>	<b>38,8</b>	<b>39,8</b>	<b>40,7</b>	<b>41,7</b>	<b>42,8</b>

(\*) Y compris la participation au Fonds de cohésion.

**Pour la France, l'objectif 1 concerne les quatre territoires d'Outre mer. En outre, la France devrait recevoir 5,4 milliards d'euros au titre de l'objectif 2 (pour une population de 18,77 millions de personnes) et 4,5 milliards d'euros au titre de l'objectif 3, soit un total de 13,2 milliards d'euros.**

**FONDS STRUCTURELS 2000-2006  
Dotation française**

*(en millions d'euros)*

Objectif 1	3 254 (+ 551 de phasing out)
Objectif 2	5 437 (+ 613 de phasing out)
Objectif 3	4 540
<b>TOTAL</b>	<b>14 395</b> (soit 94 425 millions de francs)

● **Le budget prévu dans le FEOGA-Garantie pour les mesures de développement rural est de 6,9 milliards pour la période 2000-2006 (hors objectif 1 financé par le FEOGA-Orientation), variant entre 1,9 et 2,1 milliards suivant les années.**

**Votre rapporteur pour avis constate que, par rapport aux années antérieures, le montant alloué annuellement prévu par la réforme pour le développement rural hors objectif 1 est en baisse réelle.**

**TABLEAU D'ENSEMBLE DU NOUVEAU CADRE FINANCIER 2000-2006  
PRIX 1997 - CREDITS POUR ENGAGEMENTS**

En milliard d'Euros

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agriculture (ligne directrice)	43,33	44,1	45,0	46,1	47,0	48,0	49,0	50,0
Actions structurelles <i>dont adaptations passées</i>	36,1 1,8	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8
Politiques internes	6,1	6,1	6,4	7,3	7,5	7,7	7,9	8,1
Actions extérieures	6,6	6,6	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6
Administration	4,5	4,5	4,6	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5
Réserves	1,2	1,0	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>Total crédits pour engagements</b>	<b>97,8</b>	<b>97,5</b>	<b>99,8</b>	<b>105,1</b>	<b>107,1</b>	<b>109,5</b>	<b>112,0</b>	<b>114,5</b>
<b>Total crédits pour paiements</b>	<b>92,5</b>	<b>94,1</b>	<b>96,6</b>	<b>101,1</b>	<b>103,9</b>	<b>106,5</b>	<b>108,9</b>	<b>111,4</b>
Crédits pour paiements (en pourcentage du PNB)	1,25%	1,24%	1,24%	1,22%	1,22%	1,22%	1,22%	1,22%
Marge	0,02%	0,03%	0,03%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
Plafond des ressources propres	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%
Politiques internes si croissance identique au PNB total	6,132	6,285	6,442	6,856	7,031	7,211	7,395	7,584
Actions extérieures si croissance identique au PNB total	6,596	6,761	6,930	7,375	7,563	7,756	7,955	8,158
Administration si croissance identique au PNB total	4,535	4,648	4,765	5,070	5,200	5,333	5,469	5,609
Politiques internes	6,132	6,132	6,442	7,303	7,493	7,687	7,886	8,089
Actions extérieures	6,596	6,596	6,796	6,955	7,119	7,287	7,461	7,640
Administration	4,535	4,535	4,617	5,060	5,185	5,322	5,410	5,500

### EVOLUTION DES DÉPENSES AGRICOLES - PRIX COURANTS

En milliards d'Euros

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ligne directrice (prix courants) (*)	45,0	46,7	48,5	50,6	52,6	54,7	56,9	59,2
Dépenses agricoles (prix courants)	-	44,0	45,9	49,7	52,1	53,2	53,9	54,5
<b>Communauté à Quinze PAC réformée</b>	41,7	41,6	43,4	45,4	47,3	47,9	47,9	47,9
Nouvelles mesures d'accompagnement rural et mesures horizontales dans le domaine de la pêche	-	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1
<b>Nouveaux Etats membres PAC (mesures de marché)</b>	-	0,0	0,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4
Mesures spécifiques d'accompagnement rural	-	0,0	0,0	0,6	1,0	1,5	2,0	2,5
Aide pré-adhésion (**)	-	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<i>Marge</i>	-	2,7	2,6	0,9	0,5	1,5	3,0	4,7

(\*) Hypothèse d'un déflateur de 2 % par an de 1999 à 2006.

(\*\*) Soit 500 millions à prix constants de 1997.

**La Commission européenne a décidé, le 8 septembre, du montant indicatif des dotations financières des Etats membres pour la totalité des mesures de développement rural pour la période 2000-2006. L'exécutif**

européen a prévu d'octroyer aux Quinze un montant de 30,37 milliards d'euros (soit une moyenne annuelle de 4,339 milliards d'euros), conformément à ce qui avait été avalisé lors du Sommet européen de Berlin. La Commission a précisé que « *l'investissement total dans les mesures de développement rural dans l'Union européenne sera substantiellement supérieur à ce niveau, étant donné que certaines mesures concernant les régions de l'objectif 1 seront financés à partir de la dotation globale dans le cadre des Fonds structurels et du fait que les Etats membres sont tenus de compléter les fonds communautaires par des contributions nationales* ». **Les Etats membres doivent, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2000, présenter à la Commission leurs projets de développement rural.**

En prenant cette décision, la Commission a également souligné qu'elle était disposée à faire usage des dispositions du Règlement 1750/1999 qui lui permettent d'adapter les dotations des Etats membres au cours de la période de programmation, tout en restant dans les limites des ressources globales disponibles. Le FEOGA-garantie cofinancera quatre mesures de développement rural dans l'ensemble du territoire rural de l'Union européenne : indemnités compensatoires pour les zones défavorisées, régimes de retraite anticipée, programmes agro-environnementaux et mesures forestières. Il financera cinq autres actions en dehors des régions de l'objectif 1 : investissements dans les exploitations, transformation et commercialisation, formation, installation de jeunes agriculteurs, une série de mesures de diversification. Au sein des régions de l'objectif 1, ces mêmes cinq actions seront intégrées dans les programmes de l'objectif 1 et financées par les Fonds structurels, y compris le FEOGA-orientation.

## ***B. LE DÉVELOPPEMENT RURAL À TRAVERS LA RÉFORME DE LA PAC***

### **1. La réforme de la PAC et le développement rural**

La réforme de la PAC a été entérinée au Conseil de Berlin de mars dernier. Les grandes organisations communes de marché (OMC) sur les céréales, les oléo-protéagineux, la viande bovine et le lait ont substantiellement été modifiées.

En ce qui concerne le développement rural, votre rapporteur pour avis a détaillé ci-dessus le nouveau Règlement communautaire qui regroupe dans un cadre unique les différentes actions en la matière, apportant à toutes les zones rurales un soutien qui revêt trois formes différentes :



– un renforcement du secteur agricole et forestier par la modernisation des exploitations agricoles, la transformation et la commercialisation des produits agricoles de qualité, l'établissement des jeunes agriculteurs, la retraite anticipée... ;

– une amélioration de la compétitivité des zones rurales par la diversification et la création de nouvelles activités... ;

– la préservation de l'environnement et du patrimoine rural par les mesures agri-environnementales, l'extension des paiements compensatoires à des zones où l'agriculture est limitée du fait de contraintes environnementales spécifiques.

## **2. La modulation des aides : outil de développement rural ou instrument de redistribution sociale ?**

● Hormis la réglementation spécifique sur le développement rural, **M. Jean Glavany**, ministre de l'agriculture et de la pêche, **a souligné l'importance que revêt le règlement relatif à la modulation des aides directes versées aux agriculteurs**, lors du Conseil Agriculture du mois de juin dernier. Ce système, applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000, permet de réduire les aides directes afin de les réaffecter si possible vers le développement rural.

La réduction des aides directes selon le ministre, conforte la position commune de l'Union européenne lors du prochain cycle de négociation à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en novembre 1999 à Seattle.

La France paraît, sur ce point, suivie par les Britanniques, les Portugais et les Autrichiens.

Selon le règlement communautaire, un Etat membre pourra, à partir du 1<sup>er</sup> janvier, réduire les aides directes versées aux exploitations qui ne respectent pas certains critères et utiliser ces fonds épargnés pour des actions favorables au développement rural et à la protection de l'environnement. Ces dispositions sont applicables à tous les secteurs de l'agriculture. Un Etat peut réduire dans la limite de 20% les aides directes dues aux agriculteurs pour une année civile donnée dans le cas où la main-d'œuvre employée et la prospérité globale de l'exploitation se situeraient en deçà de seuils « *qui doivent encore être fixés* », précise le règlement sur la modulation des aides.

● **Le Ministre de l'agriculture a d'ailleurs le 28 juillet dernier proposé cette modulation des aides.** Il avait été décidé, initialement, de fixer un taux de modulation qui atteindrait 20 % pour les exploitations de plus de

280 hectares : la modulation concernerait les agriculteurs qui percevaient plus de 250.000 francs d'aides directes (hors critère de l'emploi), correspondant à des exploitations d'au moins 100 hectares de céréales, oléagineux et protéagineux. Le barème était progressif en fonction du montant des aides directes. **Deux critères s'appliquaient dans le calcul du taux de modulation : il s'agissait du total des aides et de l'emploi. 30.000 exploitations, soit 4 % du total, devaient être concernées par la mise en œuvre de la modulation française des aides européennes.**

Selon les informations fournies par le ministère, 80 % des exploitations auraient fait l'objet d'un prélèvement inférieur à 6 % du montant total des aides directes, 1.400 subissant un prélèvement de 20 %.

**Les réactions des OPA à cette politique de modulation des aides européennes ont été majoritairement hostiles.**

**Votre rapporteur pour avis constate qu'avec l'entrée en vigueur du principe de modulation des aides, la notion de compensation de prix est fortement décrédibilisée :** en effet, les soutiens compensatoires attribués aux différentes productions agricoles deviennent en fait une « simple réserve financière » dans laquelle le ministère de l'agriculture puise pour financer sa politique de CTE à hauteur d'un milliard de francs.

Le Gouvernement invoque l'équité pour justifier cette modulation et précise que seuls 4 % des exploitations sont touchées : on retrouve ainsi la méthode employée à de multiples reprises par le Gouvernement pendant la discussion de la loi d'orientation agricole qui avait fait du thème « 80 % des agriculteurs touchent 20 % des aides et 20 % des agriculteurs perçoivent 80 % des aides » l'axe central de sa réflexion.

**Or, il est bien difficile d'établir une correspondance entre le niveau des aides et le revenu net dégagé par l'exploitant. Ainsi, le barème choisi en juillet dernier risquait de mettre en danger bon nombre d'exploitations petites ou moyennes des zones dites intermédiaires.** Expliquer que 30.000 exploitations seulement, sur près de 700.000, sont concernées par la modulation sous-entend que 95 % des exploitations agricoles se trouvent dans une situation défavorable face aux aides européennes : la réalité est tout autre, comme l'indiquait M. Michel Collonge, dans l'hebdomadaire « La France agricole » du 6 août 1999.

**Par ailleurs, de nombreux secteurs n'ont pas besoin d'aides ;** ainsi, la production laitière a conservé provisoirement son OCM. De nombreuses productions sous signe de qualité réussissent parfaitement sans aide. De plus, les production hors sol souffrent-elles d'un manque d'aides ?

Enfin, **l'instauration de la modulation incitera certains exploitants** -notamment du nord de la France- **à diversifier leur production** afin de compenser la perte de revenu : cette diversification passera par la culture d'endives ... et de plusieurs productions qui vont entrer en concurrence avec celles du sud de la Loire.

**Votre rapporteur pour avis prend acte des nouvelles propositions du Premier ministre à la suite de la Conférence agricole du 21 octobre : une meilleure prise en compte du critère de l'emploi et l'intégration de la marge brute standard devraient atténuer les effets pervers du dispositif initial.**

Néanmoins, on a la désagréable impression qu'à travers cette politique de modulation des aides, ce n'est pas le renforcement de la politique de développement rural qui est visée mais une soi-disant meilleure répartition des aides communautaires à des fins sociales. Votre rapporteur pour avis ne conteste en rien la nécessité d'aider les agriculteurs en difficulté : il désapprouve néanmoins catégoriquement cette politique qui, sous couvert d'équité, aura des conséquences évidentes sur la compétitivité de l'agriculture française à l'intérieur de l'Union européenne et instaure une nouvelle forme de fiscalité spécifique à l'agriculture.

### **C. LES CONSÉQUENCES DES RÉFORMES COMMUNAUTAIRES SUR LES ZONAGES FRANÇAIS**

Votre rapporteur pour avis partage l'analyse faite par M. Jean Puech lors de la rencontre en octobre dernier des Présidents de Conseils généraux. Le Président de l'ADF s'est étonné du « *raisonnement du Gouvernement qui consiste à dire ouvertement pour la PAT, et implicitement pour les zonages européens, que l'Etat ayant le pouvoir réglementaire, la consultation des élus locaux est une sorte de faveur qui leur est faite. Cette attitude ne peut plus durer à une époque où l'investissement civil en France est assuré à 75 % par les collectivités locales.* »

#### **1. La répartition de la prime d'aménagement du territoire**

La prime d'aménagement du territoire, destinée à faciliter l'implantation d'entreprises, a été révisée à la demande de Bruxelles qui a

voulu ainsi accompagner la mise en place, le 1<sup>er</sup> janvier 2000, des nouveaux fonds structurels. La dernière version du zonage PAT datait de 1995.

**La proposition française a été notifiée à la Commission européenne le 21 juin dernier.**

**La contrainte a été double :**

– d’une part, le **pourcentage de population éligible est réduit de manière sensible puisqu’il passe de 40 % à 34 %**, ramenant la population éligible de 23,5 millions de personnes à 20,4 millions de personnes ;

– d’autre part, les règles de délimitation du futur zonage fixées par la Commission se sont notablement durcies puisqu’il s’agit de définir l’éligibilité à partir d’un maximum de 5 critères statistiques choisis par l’Etat et appliqués de manière homogène sur une seule unité statistique.

**Le Gouvernement a choisi de privilégier la zone d’emploi comme unité de base.**

**Dans une première sélection**, le Gouvernement a retenu, pour les zones les plus fragiles, celles qui avaient soit un taux de chômage 1998 supérieur à la moyenne nationale, soit un déclin démographique entre 1990 et 1995 supérieur à 1,2 %. Ces deux critères -entérinés en mars dernier par le CNADT- ont permis de prendre en compte 15,2 millions de personnes.

**Dans une seconde sélection**, ont été retenues les zones présentant des risques du point de vue industriel : les deux critères énoncés ci-dessus ont permis de retenir de manière additionnelle 3,9 millions de personnes.

**Enfin, ont été retenues les zones perdant l’éligibilité à l’objectif 1 des fonds structurels et les espaces inférieurs au bassin d’emploi pour prendre en compte des situations de restructuration minière ou énergétique spécifiques** (Gardanne, bassin potassique d’Alsace et Creys-Malville) ou de chômage particulièrement élevé (supérieur à 13,9 %) dans les zones d’emploi de grandes agglomérations. Il s’agit de Marseille, Toulon, Montpellier, Bordeaux, Rouen, Amiens.

**Cette nouvelle carte PAT devra être terminée, en tout état de cause, avant la fin de l’année.**

Rappelons, par ailleurs, que cette réforme entérine l’abaissement des seuils d’éligibilité à la PAT, de 20 à 15 millions de francs pour l’investissement, de 20 à 15 emplois pour les créations d’entreprises, et de 50 à 30 emplois pour les extensions d’entreprises et l’élargissement de l’éligibilité de la PAT dite « tertiaire » aux services aux entreprises.

## 2. Le zonage français de l'objectif 2

↳ **La population française éligible au futur zonage de l'objectif 2 est passée de 41,3 % à 31,3 % lors de la réforme de mars 1999.** Parallèlement, on assiste à une diminution de l'enveloppe territorialisée des fonds structurels de 1,5 milliard d'euros.

Les critères de délimitation du futur zonage objectif 2, définis par le règlement général sur les fonds structurels, sont de deux ordres : statistiques et qualitatifs.

La moitié au moins des populations couvertes devra se situer dans des départements répondant à des critères statistiques identifiant une fragilité de type industriel ou rural. Ces statistiques définies par rapport à des moyennes communautaires ont été arrêtées le 6 juillet par la Commission après l'adoption du règlement par le Conseil Affaires générales du 21 juin. L'élaboration de ce zonage s'est établie au sein du CNADT au niveau national et au plan local. En effet, la responsabilité du préfet de Région dans la mise en œuvre des programmes structurels, ainsi que le rôle majeur des collectivités avec la Région, « tête de file », qui apporte une part importante des contreparties financières, font de la consultation locale un point de passage indispensable.

Une circulaire a d'ailleurs été adressée aux préfets de Région au lendemain du CIADT du 23 juillet, reprenant les critères d'éligibilité et les seuils définis par la Commission et définissant les contraintes en terme de population éligible au plan régional ainsi que le mode de consultation des acteurs locaux.

↳ **Trois options pour le zonage de l'objectif 2, préparées par la DATAR, ont été proposées au CNADT le 8 juillet dernier.** Ces options mettent en œuvre des critères choisis par la DATAR mais définis par le règlement communautaire.

### ● La modulation régionale

La modulation régionale de la restriction des populations éligibles aux fonds structurels conduit à répartir une diminution de l'ordre de 25 % des

populations éligibles entre trois groupes de régions : cette méthode présente de multiples inconvénients :

- elle conserve comme base le zonage de 1994 ;
- elle aboutit à sous-estimer les différences d'intensité des problèmes structurels entre les régions ;
- elle traite de ce fait de la même manière des régions qui sont dans des situations différentes ;
- enfin, la présence, parmi les neuf régions dont la population éligible diminue le plus, des trois régions où le potentiel fiscal par habitant est le plus faible et des trois régions où la pression fiscale est la plus forte, conduit à douter de la pertinence globale du système.

#### ● **Le filet de sécurité et la combinaison de critères**

Cette option, sans ignorer le zonage de 1994, en limite la portée en retenant, soit le quart, soit la moitié de la population actuellement éligible dans chaque région ;

Les critères utilisés sont étroitement liés aux objectifs des fonds structurels, qu'il s'agisse des zones urbaines sensibles ou des zones de revitalisation rurale.

Le choix de retenir, comme « filet de sécurité », un quart seulement de la population actuellement éligible a constitué pour le CNADT le meilleur équilibre entre la prise en compte des données actuelles de l'aménagement du territoire et la continuité avec la situation issue du zonage de 1994.

#### ● **L'intensité des problèmes structurels**

Cette simulation permet de ne plus retenir le zonage de 1994 et de se fonder exclusivement sur les critères communautaires : admission à 100 % de la population des départements remplissant les conditions d'éligibilité à l'objectif 1, admission à 75 % de celle des départements (ou des zones d'emploi) admissibles à l'objectif 2 et admission à 25 % de celle des autres territoires.

Cette option présente néanmoins plusieurs difficultés :

– le zonage obtenu ne présente aucune cohérence avec les tendances lourdes d'évolution des territoires ;

– les disparités dans l'évolution de la population éligible par région sont considérables.

**Le CNADT a souhaité, le 8 juillet dernier, que le quota de population éligible par région soit déterminé sur la base de l'option 2 -c'est-à-dire celle du filet de sécurité et de la combinaison des critères-, dans la variante garantissant dans chaque région un minimum égal à un quart de la population précédemment éligible.**

Le CNADT a de plus indiqué qu'en tout état de cause, les modalités régionales d'élaboration des zonages soient mises en cohérence avec les critères nationaux et européens qui auront conduit à la répartition des populations éligibles par région.

#### ***D. LES AUTRES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT RURAL***

##### **1. Une insuffisante prise en compte de la montagne par la politique communautaire**

Les régions de montagne de l'Union européenne ont interpellé récemment les instances européennes pour qu'elles reconnaissent leur handicaps et leur octroient une aide structurelle spécifique au cours de la prochaine période de programmation qui débutera en l'an 2000. Les régions concernées -regroupées au sein de l'Association européenne des élus de montagne (AEM)- se sont réunies récemment à Strasbourg pour adopter une stratégie commune à l'égard des réformes de l'Agenda 2000.

Si l'association abonde dans le sens de l'Union européenne lorsqu'il s'agit de simplifier la politique européenne d'aide régionale et d'offrir un soutien aux pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, **elle déplore, en revanche, que les zones de montagne ne bénéficient pas de mesures spéciales dans le cadre de la nouvelle politique structurelle à l'instar des régions insulaires et périphériques.** « *L'AEM estime que la politique structurelle telle qu'elle a été adoptée au Conseil européen de Berlin ne*

*répond pas aux besoins ni aux attentes des régions de montagne, de leurs populations et de leurs représentants élus* ». **L'AEM souhaite donc<sup>1</sup>** :

– la reconnaissance de la spécificité des régions de montagne et la définition d'une politique globale de développement équilibré et durable de la montagne ;

– l'amélioration de la connaissance des régions de montagne -démographie, économie, société, culture, environnement et ressources naturelles ;

– la prise en compte au sein de la politique agricole commune des contraintes propres aux régions de montagne ;

– la mise en œuvre d'un programme en faveur des régions de montagne, notamment des projets de coopération interrégionaux.

## **2. Pour l'adoption d'une stratégie forestière communautaire**

● **Le nouveau règlement communautaire relatif au développement rural prend en compte la forêt.** Ainsi, les dispositions communautaires s'adressent principalement aux particuliers, à leurs associations, aux communes ou leurs associations, indépendamment de la personne ou de l'organisme qui réalise l'investissement. **Ce règlement distingue :**

↳ des aides au boisement de terres (non agricoles), aux investissements (notamment ceux destinés à améliorer et rationaliser la récolte), la transformation et la commercialisation des produits sylvicoles), la création d'associations de sylviculteurs et les aides liées aux incendies de forêt et catastrophes naturelles ;

↳ les dispositions relatives au boisement des terres agricoles instituées en 1992 : le règlement ne fait plus néanmoins référence aux aides à l'amélioration des surfaces boisées (aménagement de brise-vent, points d'eau, chemins d'exploitation forestière...).

---

<sup>1</sup> Le 8 juin 1999 - Europolitique - 477/20.1.



Par contre, il maintient :

- les aides relatives aux coûts de plantation (montants fixés ultérieurement) ;

- la prime annuelle par hectare boisé (montants fixés ultérieurement) destinée à couvrir les coûts d'entretien (cinq ans maximum) ;

- la prime annuelle par hectare destinée à compenser pendant vingt ans maximum les pertes de revenus (725 euros par hectare, soit 4.750F/ha, pour les agriculteurs ou leurs associations, et 185 euros par hectare pour toute autre personne de droit privé, soit 1.200 F/ha) ;

↳ un nouveau régime en faveur de deux actions d'intérêt public afin de :

- préserver et améliorer la stabilité écologique des forêts dans des zones ayant un rôle protecteur et écologique d'intérêt public ;

- entretenir des coupe-feu par des mesures agricoles (« coupures vertes »).

Les montants des paiements sont déterminés sur la base des coûts réels des mesures mises en œuvre, tels qu'ils ont été fixés au préalable sur une base contractuelle, et à l'intérieur d'une fourchette allant de 40 à 120 euros par hectare (260 à 7.800 F/ha).

Par ailleurs, la France soutient l'adoption d'une stratégie forestière qui pourrait faciliter la mise en œuvre et la reconnaissance de la gestion durable des forêts. Elle contribue également au projet d'une convention mondiale sur les forêts et participe aux débats du forum intergouvernemental sur les forêts.

● **Les délégations des Etats membres de l'Union européenne ainsi que la Commission européenne ont participé du 3 au 14 mai 1999 à Genève à la 3<sup>ème</sup> session du Forum Intergouvernemental sur les Forêts de la Commission du Développement Durable des Nations Unies.** Les Quinze se sont concertés de manière informelle sur les divers dossiers, très techniques, et ont procédé à une coordination sur place et au jour le jour pour arrêter leur position.

Mis en place en 1995 par la Commission du Développement Durable (CDD) des Nations Unies, le Groupe intergouvernemental sur les forêts était

chargé de passer en revue les instruments juridiques actuels et futurs en vue de négocier un éventuel accord international spécifique aux forêts. Pour être efficace un tel accord devrait être un instrument juridiquement contraignant et se présenter, par exemple, sous forme d'une Convention-cadre. Celle-ci devrait être, estiment les experts :

- basée sur le droit souverain des Etats ;
- non discriminatoire ;
- fondée sur les principes du développement durable ;
- reposée sur des critères et indicateurs convenus de gestion durable des forêts et sur des systèmes solides de suivi et de retour d'informations ;
- liée aux instances internationales et ouverte à la participation de la société civile ;
- complémentaire aux accords forestiers existants ;
- favorable à des initiatives partant de la base pour garantir un développement dynamique et une mise en œuvre active ;
- appuyée par des ressources financières appropriées.

Le Groupe n'étant pas parvenu à conclure les travaux en la matière, la CDD a chargé, en 1997, le Forum intergouvernemental sur les forêts (FIF), successeur du Groupe, de poursuivre les travaux. Ceux-ci ont donné lieu à plusieurs textes de recommandations dont les experts poursuivent actuellement l'examen. Les sujets discutés à Genève concernent les ressources financières jugées indispensables, les relations commerce international/environnement, les causes de la déforestation, la conservation et protection des zones forestières, les priorités pour la recherche, la valorisation des produits et services forestiers, les instruments économiques, y compris la politique fiscale et de gestion du territoire, l'offre et la demande de produits du bois, de produits non ligneux et de services de la forêt, la réhabilitation de la couverture forestière<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Europolitique - le 30 avril 1999.*

## ***E. LES CHANTIERS EN COURS AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE***

### **1. Le débat sur le développement rural durable**

**La Présidence allemande a proposé, en mai dernier, un document sur le « développement rural durable » qui suggère de transposer au développement rural le principe de la viabilité à long terme.**

Inscrites dans le Traité d'Amsterdam et rendues facultatives depuis l'adoption de la nouvelle politique agricole commune, les mesures en faveur du développement rural sont apparues progressivement comme un outil efficace pour améliorer les conditions du milieu rural tout en préconisant des pratiques agricoles plus écologiques.

La Présidence allemande a proposé de mener, au niveau européen, une réflexion sur les questions suivantes :

- Quels sont les axes que les Etats membres privilégieront dans la mise en œuvre du règlement communautaire relatif au développement rural ?
- Comment se conformeront-ils au principe de viabilité à long terme ?
- Comment assurer au mieux la cohérence entre les mesures relevant des différentes politiques sectorielles ?
- Que faire des surfaces agricoles qui ne présentent plus d'intérêt économique ?

**Votre rapporteur pour avis suivra avec attention l'évolution de ce dossier.**

### **2. La mise en œuvre du SDEC**

**Les quinze ministres responsables de l'aménagement du territoire dans les Etats de l'Union européenne et la Commissaire chargée de l'action régionale, réunis à Potsdam le 11 mai 1999, ont adopté le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Ce schéma est l'aboutissement d'un travail de concertation initié en 1994. Son objectif est de**

promouvoir **un développement équilibré et durable du territoire de l'Union** en s'inscrivant dans les principales orientations de la politique européenne<sup>1</sup>.

Ce document a l'ambition de servir de cadre de référence commun aux actions de tous les acteurs concernés par le développement spatial. Il peut ainsi aider à la coopération entre Etats et entre régions, de façon à ce qu'ils soient en mesure de traiter les questions territoriales qui dépassent les frontières nationales. Cependant, le SDEC ne crée pas de compétence communautaire nouvelle. Ce document, non contraignant sur le plan légal, sera pris en compte par la Commission, les Etats et les autorités régionales et locales, chacun dans leur domaine de compétence respectif. Il examine l'impact des politiques communautaires et leur contribution à un développement spatial équilibré et durable, et formule des orientations : un développement spatial polycentrique et une nouvelle relation ville campagne ; une parité d'accès à l'infrastructure et à la connaissance ; une gestion prudente et un développement du patrimoine naturel et culturel.

Le SDEC doit, maintenant, être appliqué. Si l'initiative communautaire INTERREG est considérée comme un outil majeur de mise en œuvre, elle n'est pas le seul. La politique régionale et de cohésion européenne prendra en compte les orientations du SDEC, lors de la mise en application du nouveau règlement des fonds structurels. De même, les politiques sectorielles poursuivies par la Commission et les politiques nationales engagées par les Etats membres devront intégrer les lignes directrices du schéma. Par ailleurs, pour encourager les régions à réaliser les orientations du SDEC dans leurs domaines de compétences respectifs, la présidence allemande a proposé de mettre en place en 2001 un concours des régions en vue de l'application du SDEC qui s'intitulerait « Régions d'Europe vers l'avenir ». La délégation française, elle, a proposé la mise en place d'un concours destiné aux lycéens européens afin de sensibiliser la nouvelle génération à la dimension européenne.

**Les ministres de la politique régionale de l'Union européenne ont accepté, lors de leur réunion des 4 et 5 octobre à Tampere, le plan d'action couvrant le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).** Les douze propositions comprennent l'intégration du développement de l'espace communautaire dans les Fonds structurels et l'application du SDEC par le biais d'initiatives communautaires.

**Votre rapporteur pour avis est persuadé que le nouveau commissaire européen chargé de l'action régionale, notre collègue M. Michel Barnier, mènera à bien ces différents projets.**

---

<sup>1</sup> DATAR - Eté 1999 - n° 166.

## **CHAPITRE II**

### **LES CRÉDITS CONCOURANT AU DÉVELOPPEMENT RURAL**

Comme chaque année, votre commission ne limite pas son analyse aux seuls crédits de développement 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, ainsi que ceux des fonds d'infrastructure.

**Votre rapporteur vous présentera cette année l'analyse des crédits relatifs au développement rural libellés en francs et en euros.**

#### **I. LES ACTIONS MENÉES PAR LE FNADT EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT RURAL**

Le fonds national pour le développement et l'aménagement du territoire (FNADT), qui regroupe les crédits antérieurement consacrés aux interventions pour l'aménagement du territoire, à la restructuration des zones minières, à la délocalisation des entreprises, à l'aide aux initiatives locales pour l'emploi, au développement de la montagne et à l'aménagement rural, est réparti entre sections générale et locale, et pour cette dernière entre les régions.

Le ministère chargé de l'agriculture est consulté dans le choix des décisions financières relatives au FNADT, tant au niveau de la section locale que de la section générale. Cependant, la fusion des problématiques au sein d'un même fonds induit une dilution relative des préoccupations liées aux compétences du ministère.

Par ailleurs, une réforme globale du fonds a été décidée par le Gouvernement.

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 15 décembre 1998 a demandé que la DATAR, sous l'autorité de Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et après concertation avec les autres ministères, soumette à M. le Premier ministre un projet de circulaire modifiant les

dispositions de la circulaire du 15 février 1995, précisant la doctrine d'emploi et les conditions de gestion du FNADT.

*En millions de francs*

Budget du ministère de l'aménagement du territoire	<b>LFI 1999</b>	<b>PJLF 2000</b>
FNADT - 44-10-10	295,37 (45,03)	215 (32,75)
FNADT - 65-00-10	CP : 1.083,7 (165,21) AP : 1.283,7 (195,7)	CP : 580,32 (88,47) AP : 1.186 (180,8)

*Les chiffres entre parenthèses sont en millions d'euros.*

## **II. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT RURAL**

### **A. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ÉLECTRIFICATION À TRAVERS LE FACE**

#### **1. Généralités sur le FACE**

● Le Fonds d'amortissement des Charges d'électrification, créé par la loi de finances du 31 décembre 1936, a pour vocation de soutenir l'effort d'investissement pour l'électrification des communes rurales en contribuant au financement des travaux d'extension, de renforcement et, depuis 1992, d'intégration esthétique des réseaux de distribution publique d'énergie électrique basse tension. Il n'apporte plus que des subventions en capital, depuis l'ordonnance du 30 décembre 1958.

● C'est un compte spécial d'EDF alimenté annuellement par une contribution des distributeurs d'énergie électrique basse tension selon les modalités suivantes pour 1998 :

- 2,2 % des recettes perçues dans les communes urbaines selon l'INSEE - RGP 1990 ;

- 0,44 % des recettes perçues dans les communes rurales selon l'INSEE - RGP 1990.

Ces taux ont, compte tenu de l'augmentation de consommation d'électricité, régulièrement baissé depuis plus de vingt ans. Ils sont fixés en fin d'année pour l'année

en cours, en fonction des dépenses prévisibles du fonds, auxquelles ils sont ajustés, par un arrêté des ministères chargés de l'industrie et du budget.

● Le fonds est administré par un conseil composé de représentants de l'Etat, des distributeurs et des collectivités.

Le programme du FACE est cogéré par le ministère de l'agriculture et de la pêche et par celui chargé de l'industrie.

## 2. Les dotations du FACE

Le schéma de financement des programmes de travaux aidés par le fonds est le suivant depuis 1992 :

– **une tranche unique A/B** finançant les travaux à 70 % du montant TTC (en métropole) et répartie chaque année en un programme principal (90 % environ de l'enveloppe) et un programme spécial destiné à financer les renforcements anticipés à effectuer suite à des intempéries et des travaux dans les communes traversées par des lignes haute tension (appelés travaux/DUP) ;

– **une tranche C**, dite « environnement », dotation spécifique pour une meilleure insertion des réseaux ruraux dans l'environnement paysager (renforcement, mise en façade) qui finance à 50 % du montant TTC les travaux correspondants.

En 1998 et 1999, les dotations se sont réparties comme suit :

### MONTANT DE TRAVAUX AIDES TTC

*en millions de francs*

	1998	1999
	PROGRAMME ARRETE PAR LE CONSEIL	PROGRAMME ARRETE PAR LE CONSEIL
PROGRAMME PRINCIPAL	2 200 (335,39)	2 270 (346,06)
PROGRAMMES SPECIAUX	100 ENR/MDE - 75 DUP-Int	75 ENR/MDE - 25 DUP-Int
PROGRAMME ENVIRONNEMENT	695 (105,95)	700 (106,71)
TOTAL	3 070 (468,02)	2 970 (452,77)

*Les chiffres entre parenthèses sont en millions d'euros.*

### 3. Les besoins spécifiques des communes rurales

**De nombreux problèmes essentiellement qualitatifs, subsistent en matière de tenue de tension et de continuité du service.** Les résultats de l'inventaire du 1<sup>er</sup> janvier 1995 de l'électrification rurale montrent ainsi une progression sensible des besoins des départements, qui ont fait l'objet d'un inventaire complémentaire en 1997. Cet inventaire complémentaire a permis de mieux cibler les besoins exprimés afin de définir une répartition des dotations entre les départements qui soit plus juste et plus équitable.

● **Si, à la fin du précédent inventaire, en 1990, on avait atteint l'objectif de réduction à 6 % du nombre d'abonnés mal alimentés en zone rurale** (ceux qui subissent des chutes de tension supérieure à 11 %), puisque ce pourcentage n'était plus que de 4,83 %, **l'objectif de la période 1990-1994 de quasi-disparition de ceux-ci ne sera pas atteint** ; il en subsiste en moyenne entre 3 et 4 % et pour une dizaine de départements ce taux dépassait encore 6 % au 1<sup>er</sup> janvier 1995

● **La population rurale et les agriculteurs, très dépendants de la fourniture d'électricité sont particulièrement sensibles aux coupures**, alors même qu'on dénombre encore en zones rurales, en particulier en zones de montagne, de nombreux kilomètres de réseaux aériens en fil nu, particulièrement vulnérables aux aléas climatiques.

Le développement de l'équipement informatique, et à l'avenir du télétravail dans ces zones suppose aussi une fourniture d'électricité sans faille (ni coupures, ni microcoupures).

Cette évolution justifie la pérennité du FACE et l'adaptation de ses financements aux nouveaux besoins.



## **B. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT**

### **1. Objectifs et ressources du fonds**

Le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) a été créé par le décret du 1<sup>er</sup> octobre 1954. Il s'agit d'un compte spécial du Trésor géré par le ministère chargé de l'agriculture (compte 902-00).

Il 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. Son domaine d'intervention a été étendu à l'assainissement en 1979. En 1997, la compétence du Fonds a été étendue, pour une période de 3 ans, à la lutte contre les pollutions d'origine agricole.

**Prélevées sur l'ensemble de la population française, les ressources du Fonds ne sont redistribuées qu'aux seules communes rurales. Elles proviennent en 1998 :**

– pour 52 % du produit d'une redevance sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes urbaines et rurales bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable, dont le taux de base est actuellement fixé à 14 centimes par mètre cube depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996 ;

– pour 48 % d'un prélèvement sur les sommes engagées au Pari Mutuel Urbain.

### **2. Fonctionnement**

Depuis les lois de décentralisation, les aides du FNDAE sont réparties par département sous forme de dotations affectées à l'eau et à l'assainissement.

La répartition de ces enveloppes budgétaires entre les départements est proposée au ministère chargé de l'agriculture, par le Comité consultatif du Fonds, présidé par un Conseiller d'Etat honoraire et composé de représentants du Parlement, de l'APCG, de l'AMF, des agences de l'eau et des ministères concernés.

Les départements règlent ensuite, sur la base des propositions présentées par les collectivités locales concernées, la répartition de ces aides entre les communes rurales et leurs groupements qui réalisent des travaux d'eau potable et d'assainissement. S'agissant de la dotation du Fonds réservée au financement du programme de maîtrise des pollutions

d'origine agricole (PMPOA), elle est répartie chaque année par les départements, sur la base des propositions présentées par les exploitants agricoles.

### **3. Les besoins des communes rurales**

**Les besoins de ces communes changent de nature, notamment en matière d'alimentation en eau potable, mais ils restent très importants avec des exigences de qualité et de fiabilité accrues.**

#### *a) En matière d'alimentation en eau potable*

**Le taux global de desserte des communes rurales dépasse 98 % en 1995 au plan national**, mais des besoins nouveaux sont apparus à partir de la fin des années 70, d'ordre plus qualitatif. **Les principales préoccupations** sont :

- la qualité de l'eau distribuée, en application des nouvelles normes européennes ;
- la fiabilité des équipements de production et de transport.

**Sous ces deux aspects, la situation des collectivités rurales est généralement plus préoccupante que celle des communes urbaines et ce à plusieurs titres :**

- les ressources en eau exploitées sont souvent vulnérables ;
- le service public en milieu rural est dans l'ensemble fortement fragmenté ;
- nombre de réseaux construits dans les années cinquante, et avant, sont devenus obsolètes.

#### *b) En matière de collecte et de traitement des eaux usées*

Environ 29,7 millions d'habitants résidant en zone rurale (permanents ou saisonniers) sont concernés en France par des équipements d'assainissement collectifs. Les taux de raccordement à un réseau d'assainissement et à une station d'épuration atteignent actuellement respectivement 73,3 % et 66 % pour cette population.

Les objectifs majeurs sont les suivants :

- améliorer les taux de raccordement des usagers aux ouvrages ;
- accroître la capacité d'épuration des stations ;
- élever les niveaux de traitement de celles-ci.

*c) Un effort d'investissement à pérenniser*

L'inventaire des besoins d'investissement pour l'alimentation en eau potable et l'assainissement des communes rurales publié en juillet 1997 chiffre à 8 milliards de francs (1,22 milliard d'euros) par an l'investissement effectué entre 1990 et 1994 et à 11,5 milliards de francs (1,75 milliard d'euros) par an les besoins prévisibles sur la période 1995-1999.

Les contraintes réglementaires résultant notamment de la directive européenne du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines et de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, expliquent la progression des besoins d'investissements dans les années à venir.

**Ces efforts sont et seront d'autant plus lourds que les communes rurales supportent des surcoûts importants liés à la faible densité et à la dispersion dans l'espace de la population à desservir et à un afflux important de population saisonnière à certaines périodes de l'année.**

D'autres problèmes de financement plus aigus ont été mis en lumière par la mise en œuvre de l'instruction comptable et budgétaire M49. Ils portent sur :

- l'équilibre financier du service, qui ne doit être assuré que par les redevances des usagers ;
- l'ensemble du patrimoine, qui doit faire l'objet d'un amortissement comptable permettant d'assurer son renouvellement ;
- l'interdiction faite aux collectivités, sauf situation exceptionnelle, d'équilibrer les comptes par une subvention du budget général.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, les coûts de réalisation et de gestion des réseaux par habitant et par mètre cube distribué sont sensiblement plus élevés à la campagne qu'à la ville.

#### 4. Les actions du FNDAE et la répartition de des dotations

##### a) *Les dotations Eau potable - Assainissement*

En 1991, des conventions pluriannuelles ont été mises en place avec des départements afin de concentrer l'attribution des crédits publics sur des axes prioritaires définis localement et souffrant de retards spécifiques. Le but de ces conventions était également d'améliorer la programmation des travaux ainsi que les délais d'utilisation des crédits du FNDAE pour éviter les reports et de faciliter la coordination des interventions de divers parlementaires (agences de l'eau notamment). Les départements volontaires pour entrer dans cette démarche ont obtenu une majoration importante de leur dotation FNDAE), sous réserve d'un apport identique en valeur absolue du Conseil général.

Le comité du fonds, après avoir analysé la première phase de conventionnement 1991-1995 et constaté que cette forme de contractualisation était jugée bénéfique, a souhaité pouvoir renouvelé cette contractualisation en assouplissant un certain nombre de règles.

Aussi, en 1996, le dispositif de conventionnement a été reconduit pour cinq ans, en donnant la priorité aux départements conventionnés précédemment. Il a donné lieu à de nouvelles conventions permettant d'actualiser les thèmes d'intervention. Cette nouvelle phase de conventionnement a été mise à profit pour organiser une nouvelle clé de répartition des dotations départementales. Cette clé tient compte des prévisions d'investissement exprimées par les collectivités rurales pour la période 1995-1999, dans le cadre de l'inventaire 1995, traduisant ainsi la vocation du FNDAE à être un fonds de péréquation et de solidarité nationale.

En 1998, on comptait 75 départements ayant conventionné. En 1999, compte tenu de la réduction de l'enveloppe, aucune nouvelle demande de conventionnement n'a pu être honorée.

##### b) *Les dotations Programme de maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole*

La loi de finances pour 1997 a prévu le financement du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole par le FNDAE, en lui réservant une enveloppe de 150 MF s'ajoutant au financement de l'Etat (Chap. 61-40).

Cette dotation complémentaire, prévue pour 3 ans (1997-1998-1999), permet d'accélérer la mise en œuvre du PMPOA. **Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la pérennité de la dotation du FNDAE en faveur du PMPOA pour l'année 2000.**

c) *Les autorisations de programmes 1997-1998-1999*

Les autorisations de programme disponibles en 1997, 1998 et 1999 ont été réparties comme suit :

*En milliards de francs*

(MF)	1997	1998	1999*
<b>Crédits disponibles</b>			<b>Réduction de la LFI au niveau des recettes 1998</b>
- Crédits votés en LFI	975,0	966,0	970,0 (147,88) <sup>(1)</sup>
- Réductions d'AP			-27,363 (-4,17) <sup>(1)</sup>
AP reportées année précédente	41,449	40,291	14,697 (2,24) <sup>(1)</sup>
<b>Total disponible</b>	<b>1 016,449</b>	<b>1 006,291</b>	<b>957,334</b> <b>(145,94)<sup>(1)</sup></b>
<b>Affectation des crédits</b>			
<i>Dotation Eau Potable - Assainissement</i>			
- Dotations départements non conventionnés	134,200	118,5	107,90 (16,45) <sup>(1)</sup>
- dotations départements conventionnés	668,258	699,23	680,41 (103,73) <sup>(1)</sup>
- grands ouvrages	15,999	18,5	8,3 (1,27) <sup>(1)</sup>
- intempéries	2,789	2,56296	0
<b>Total Dotation Eau potable - Assainissement</b>	<b>821,246</b>	<b>838,79296</b>	<b>796,61</b> <b>(121,44)<sup>(1)</sup></b>
<i>Dotation PMPOA</i>			
<b>Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole</b>	130,270	165,802	48,14 (7,34) <sup>(1)</sup>
<b>Etat d'avancement</b>			
Total réparti	954,516	1 004,59496	844,75 (128,78) <sup>(1)</sup>
Reste non réparti	40,291	1,697	112,584 (17,16) <sup>(1)</sup>

\* Situation au 29 juillet 1999 -

Seuls les chiffres pour 1999 sont convertis en euros. Chiffres en millions d'euros<sup>(1)</sup>.

**Avec une dotation annuelle comprise entre 0,9 et 1 milliard de francs (140 et 150 millions d'euros), le FNDAE couvre un peu moins de 9 % des besoins des communes rurales.**

La politique de conventionnement engagée en 1991 et renouvelée en 1996 permet au FNDAE de continuer à jouer un rôle essentiel, par effet d'entraînement et de planification des investissements (identification des thèmes prioritaires) dans l'équipement et assainissement et en eau potable des communes rurales.

Néanmoins, comme le souligne M. Aymeri de Montesquiou dans sa question n° 17.686 du 1<sup>er</sup> juillet 1999, *la baisse des recettes du FNDAE n'est pas sans conséquence sur la charge financière que représente les obligations des maires des communes rurales*

*en matière d'assainissement. Le maire est, en effet, responsable de l'approvisionnement en eau, comme de l'épuration des eaux usées de sa commune. La directive européenne du 21 mai 1991, reprise en droit français par la loi n° 92-3 sur l'eau du 3 janvier 1992 et son décret d'application du 3 juin 1994, prévoit une obligation générale d'assainissement sur l'ensemble du territoire avant le 31 décembre 2005, avec des délais plus rapprochés pour les plus grandes communes (2000) ou celles qui rejettent leurs eaux dans des milieux sensibles aux risques d'eutrophisation (1998). Du point de vue du financement, on peut s'inquiéter de la charge budgétaire que représente un tel programme d'assainissement, notamment pour les petites communes. Plus précisément, la baisse des recettes du FNDAE enregistrée fin 1998 n'a pas permis de maintenir le niveau moyen de dotation de l'année dernière. Parallèlement, la programmation départementale ne peut compenser cette baisse des crédits. En conséquence, moins de travaux d'assainissement sont subventionnés, ce qui pénalise financièrement les communes rurales. Le FNDAE étant alimenté par un prélèvement sur les recettes du « pari mutuel urbain » ainsi que par une redevance versée par l'ensemble des usagers des services d'alimentation en eau potable, « on peut se » demander les moyens « que le Gouvernement » entend mettre en œuvre pour s'assurer que ce fonds ne baisse pas, ce qui permettrait à l'Etat, par le biais du FNDAE, d'assurer aux départements et, par conséquence aux communes, les moyens nécessaires à l'assainissement. Le maire a une obligation de résultats, et il lui incombe de choisir les moyens adaptés. Il est responsable auprès de ses administrés des sommes investies pour restaurer la qualité des eaux. Le schéma d'assainissement, obligatoire pour les communes de plus de 2.000 équivalents-habitants et fortement conseillé pour les autres, est un outil de planification essentiel pour optimiser les choix financiers.*

**Par ailleurs, votre rapporteur pour avis considère essentiel que la tutelle du FNDAE soit assurée par le ministère de l'agriculture qui dispose de tous les moyens techniques pour suivre sur le terrain la mise en œuvre de ces crédits.**

**EVOLUTION DES CREDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES  
DISPONIBLES ET DELEGUES**

*En milliards de francs*

Année	LFI	LFR	AP non utilisées l'année précédente	Réduction d'AP	AP disponibles	AP déléguées
1982	644,000				644,000	644,000
1983	600,000	-134,000			466,000	466,000
1984	606,000	-106,000			500,000	499,966
1985	610,000		0,034		610,034	610,001
1986	630,200		0,033		630,233	630,232
1987	678,365				678,365	663,365
1988	678,166		15,000		693,166	693,166
1989	700,000				700,000	700,000
1990	735,000	24,758			759,758	759,250
1991	805,000	41,000	0,508		846,508	845,232
1992	867,000	27,600	1,276	5,000	900,876	900,590
1993	870,000	29,953	0,286		900,239	900,239
1994	960,000			0,306	960,306	934,851
1995	870,000		25,455	10,577	906,032	860,185
1996	921,000		45,847		966,847	843,675
1997	975,000		41,449		1 016,449	954,516
1998	966,000		40,291		1 006,291	1 004,595
1999	970,000 (147,88 <sup>(1)</sup> )		14,696 (2,24 <sup>(1)</sup> )	-27,363 (-4,17 <sup>(1)</sup> )	957,334 (145,94 <sup>(1)</sup> )	784,960 (119,67 <sup>(1) (*)</sup> )

\* Situation au 29 juillet 1999.

Seuls les chiffres pour 1999 sont convertis en euros. Chiffres en millions d'euros(1).

**NB** : les autorisations de paiement non utilisées respectivement en 1994 et 1995 correspondent éventuellement au gel nécessaire pour permettre la reconstitution du fonds de roulement.

**RECETTES DU FNDAE**

<b>Années</b>	<b>Redevances</b>	<b>PMU</b>	<b>Divers, Prêts</b>	<b>Total</b>
1982	212 130 000,00	310 640 000,00	3 170 000,00	525 940 000,00
1983	206 350 000,00	345 830 000,00	3 160 000,00	555 340 000,00
1984	228 080 000,00	373 870 000,00	3 160 000,00	605 110 000,00
1985	214 820 000,00	374 280 000,00	3 160 000,00	592 260 000,00
1986	237 820 000,00	379 700 000,00	3 160 000,00	620 680 000,00
1987	247 280 000,00	346 230 000,00	5 640 000,00	599 150 000,00
1988	257 729 698,00	412 598 088,00	690 488,00	671 018 274,00
1989	303 689 102,00	432 068 790,00	3 165 510,00	738 923 402,00
1990	336 669 286,00	462 350 491,00	2 474 638,00	801 494 415,00
1991	385 074 000,00	476 249 000,00	137 000,00	861 460 000,00
1992	408 970 000,00	488 120 000,00	20 000,00	897 110 000,00
1993	375 471 025,00	467 039 700,00	25 000,00	842 535 725,00
1994	415 915 663,00	456 393 048,00	164 162,00	872 472 873,00
1995	455 040 000,00	449 580 000,00	0,00	904 620 000,00
1996	474 636 000,00	456 830 000,00	0,00	931 466 000,00
1997	542 438 734,00	454 283 628,85	0,00	996 722 363,00
1998	501 376 000,00	457 830 000,00	0,00	959 206 000,00

**C. LE RÔLE DE LA DGE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT RURAL**

Rappelons que la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a institué, par l'article 103, **une dotation globale d'équipement** (DGE) qui se substitue aux subventions spécifiques d'investissement de l'Etat. La DGE est constituée par la globalisation des chapitres budgétaires affectés aux dépenses d'équipement de chaque ministère. Il a ainsi été créé, au budget de l'Etat, deux chapitres concernant la DGE : la DGE des communes et la DGE des départements.

● **La DGE des communes** regroupe, en 1983, les subventions d'investissement de l'Etat aux communes et à leurs groupements pour la voirie communale et pour l'aménagement des espaces verts et forestiers.



Les modalités de répartition et d'attribution de la DGE des communes ont fait l'objet de plusieurs modifications. **Selon les dernières modifications introduites au régime de la dotation par la loi n° 96-241 du 26 mars 1996, sont désormais éligibles à la DGE :**

– les communes dont la population n'excède pas 2.000 habitants en métropole ou 7.500 habitants dans les départements d'outre mer (DOM) ;

– les communes dont la population est supérieure à 2.000 habitants et n'excède pas 20.000 habitants en métropole, ou est supérieure à 7.500 habitants et n'excède pas 35.000 habitants dans les DOM et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de métropole dont la population est supérieure à 2.000 habitants et n'excède pas 20.000 habitants.

– les établissements publics de coopération intercommunale dont la population n'excède pas 20.000 habitants dans les départements de métropole et 35.000 habitants dans les DOM.

**Pour 1999, la dotation globale d'équipement des communes s'élève à 2.557,5 millions de francs (389,89 millions d'euros), dont 38,9 millions de francs (5,93 millions d'euros) au titre de la quote-part évoquée ci-avant (TOM, Wallis et Futuna, Mayotte).**

**Le bilan national de l'utilisation des crédits versés pour l'année 1997** au titre de la DGE des communes de moins de 2.000 habitants fait apparaître une progression de 4 % des investissements subventionnés (5.061 MF en 1997 contre 4.867 MF en 1996) et un taux moyen de subvention de 30,2 % (contre 29,81 % en 1995). Les évolutions des quatre principales catégories d'opérations sont cependant contrastées :

– le *patrimoine bâti* voit le montant de ses investissements augmenter de 7 % (2.048 MF contre 1.913 MF en 1996). Le taux moyen de subvention atteint 31,4 % ;

– la *voirie* voit ses investissements augmenter de 4 % (1.123 MF contre 1.079 MF en 1996). Le taux moyen de subvention est comparable à celui de l'année précédente (28 %) ;

– les *équipements scolaires* se stabilisent, passant de 780 MF à 799 MF. Le taux moyen de subvention est stable (32 %) ;

– les opérations *d'eau, d'assainissement et d'énergie* sont stables, passant de 359 MF en 1996 à 360 MF en 1997. Le taux moyen de subvention de ces opérations reste stable (28 %).

● **La DGE des départements** regroupe les subventions d'investissement de l'Etat aux départements pour la réalisation de leurs investissements au titre de la première part ainsi que les subventions d'investissement de l'Etat pour le financement des travaux d'équipement rural au titre de la deuxième part (aménagement fonciers, travaux hydrauliques d'intérêt local, bâtiments d'habitation, habitat autonome des jeunes agriculteurs, aménagement d'accueil, d'animation de loisirs, création et protection de jardins familiaux, études de plans d'aménagement rural, électrification rurale).

Les montants de ces deux parts sont déterminés chaque année par décret en Conseil d'Etat, pris après avis du comité des finances locales.

– La première part de la DGE des départements est fixée à 217,88 millions d'euros (1.429 millions de francs) pour l'année 1999.

Elle comprend une **fraction principale** et une **fraction voirie** et est répartie entre les départements.

– La seconde part de la DGE des départements est fixée à 1.230 millions de francs (187,63 millions d'euros) pour 1999. **Elle est destinée à l'équipement rural et à l'aménagement foncier** et comprend une fraction principale et deux majorations.

Les données concernant la seconde part de la DGE des départements sont les suivantes :

	1997	1998	1999
<i>Dotation globale</i>	<i>1 138,84</i>	<i>1 194,39</i>	<i>1 230,8 (187,64)</i>
dont :			
– fraction principale	867,79	910,13	937,88 (142,98)
– majoration « aménagement foncier »	105	110,12	113,48 (17,3)
– majoration « insuffisance potentiel fiscal »	166,04	174,14	179,45 (27,36)

*En millions de francs avec, entre parenthèses, les chiffres en millions de d'euros.*

**S'agissant de la fraction principale, le taux de concours appliqué aux dépenses des départements atteint 16,68 % en 1999. Si l'on tient compte des sommes versées au titre des deux autres composantes de la DGE des départements, c'est au total 1.230,8 MF qui ont permis de financer l'aménagement et l'équipement rural.**

**Il est difficile de mesurer l'effet réel de la DGE des communes ou des départements sur l'aménagement de l'espace rural.** Le mode de calcul et les modalités d'attribution impliquent une certaine globalité des actions, qui ne permet pas une évaluation sectorielle fine. En effet, la dotation vient abonder les capacités financières d'un département qui, par ailleurs, arrêtera en toute indépendance, sa politique d'aide au développement des infrastructures et aux aménagements, qu'ils concernent le milieu

urbain ou rural. De plus, la DGE des départements reflète les différentes politiques départementales et peut subir de fortes variations d'une année à l'autre.

Cela étant, un rapport récent réalisé par le Ministère de l'intérieur et faisant le point sur l'évolution de la deuxième part de la DGE des départements depuis 1991 montre une diminution régulière des investissements, tels que recensés au titre de la DGE depuis 1993.

### **III. LES DOTATIONS INSCRITES AU BUDGET DE L'AGRICULTURE**

#### **A. LES CRÉDITS FIGURANT DANS LE « BLEU BUDGÉTAIRE »**

##### **1. Les crédits consacrés au développement rural proprement dit**

Les lignes budgétaires consacrées à l'aménagement rural et au développement rural (hors crédits consacrés aux CTE) sont les suivantes :

*a) La ligne 44.80/10* (ancien chapitre 43-23-30 consacré à l'animation rurale) est utilisée pour soutenir l'action fédérative des associations têtes de réseau qui interviennent en matière d'animation en espace rural : **elle est reconduite pour 2000 de 18,04 millions de francs (2,75 millions d'euros).**

*b) La ligne 44.80/21* (amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural) est, pour une part, utilisée pour des actions de développement économique dans le cadre des contrats de plan Etat-Région. C'est notamment le support financier des analyses stratégiques des programmes de développement rural et des actions plus spécialisées qui leur font suite dans les domaines de la création d'activités, de la valorisation des ressources locales, de la restructuration de services et de la valorisation du tourisme rural.

Elle permet également, au niveau national, d'aider au financement de recherches méthodologiques et de diffusion d'information sur ces différents sujets (expériences pilotes) avec l'aide de bureaux d'études ou d'associations spécialisées :

- la restructuration et la modernisation des réseaux de services publics et privés ;
- l'attractivité des pôles urbains et la notion de « bassins de vie » ;
- l'organisation et la commercialisation de produits touristiques innovants ;

- la valorisation des productions agricoles, aquacoles, forestières et cynégétiques ;
- la diffusion de nouvelles technologies de communication ;
- le soutien aux services d'accueil et d'installation des jeunes actifs ;
- les actions « environnement ».

Les aides prennent la forme classique de subventions aux associations pour qu'elles réalisent des études.

Cette ligne, en baisse de 2,17 % par rapport à l'année précédente, se monte à 20,70 millions de francs (3,16 millions d'euros).

	Loi de finances 1999	Projet de loi de finances 2000	Evolution (en %)
44-80/10 (art. 43-23-30) Animation rurale	18,04 (2,75)*	18,04 (2,75)*	-
44-80/21 Interventions pour l'aménagement rural	21,17 (3,23)	20,70 (3,16)	-2,17
44-80/60 SAFER	43,7 (6,66)	45 (6,86)	+3
<b>TOTAL</b>	<b>82,91 (12,64)</b>	<b>83,74 (12,77)</b>	<b>+0,55</b>

*\*Les chiffres entre parenthèses sont en millions d'euros.*

Votre rapporteur complétera cet examen par l'étude des **crédits des SAFER** (société d'aménagement foncier et d'établissement rural - chapitre 44-80, article 60) qui sont en hausse pour 2000 puisqu'ils passent de 43,7 millions de francs (6,66 millions d'euros) à 45 millions de francs (6,86 millions d'euros).

## **2. Les crédits consacrés aux aménagements en milieu rural**

**L'article 61-44 regroupe 3 lignes qui concernent directement les opérations d'aménagement rural.** Il s'agit de :

- ↳ **la ligne 61-44-10 relative à l'aménagement foncier et hydraulique.**

Votre rapporteur déplore, comme les années passées, que cette dotation budgétaire soit considérée comme une variable d'ajustement.

**Son montant est en baisse** puisqu'elle passe de 108,93 millions de francs (16,61 millions d'euros) à 102,11 millions de francs (15,57 millions d'euros) en autorisations de programme et de 114,6 millions de francs (17,47 millions d'euros) à 93,24 millions de francs (14,21 millions d'euros) en crédits de paiement.

↳ **La ligne 61-44-20** (amélioration du cadre de vie et développement rural) **est aussi en baisse** puisqu'elle passe de 18,5 millions de francs (2,82 millions d'euros) à 17,1 millions de francs (2,61 millions d'euros) en autorisations de programme et de 19,6 millions de francs (2,99 millions d'euros) à 16,35 millions de francs (2,49 millions d'euros) en crédits de paiement.

Cette ligne regroupe plusieurs types de dépenses : une grande partie, contractualisée (88,6 %), est destinée à cofinancer des études de faisabilité préopérationnelles et des investissements portant notamment sur :

- les contrats locaux d'installation-reprise ;
- les actions de restructuration des services publics et privés ;
- les contrats de stations touristiques en espace rural ;
- les actions menées par des stations expérimentales sur les nouveaux systèmes ou les nouvelles techniques d'exploitation agricole.

Une autre série de dotations permet de cofinancer des opérations menées en faveur de l'amélioration de la production fourragère et de l'équipement des pâturages. Elles doivent être conformes aux conditions imposées par l'article 20 du règlement CEE n° 2328/91 modifié afin d'être éligibles au remboursement par le FEOGA-O.

↳ **Enfin, la ligne 61-44-70 relative aux grands aménagements régionaux** (ancienne ligne 61-84-10) **est en baisse** tant en autorisations de programme (de 46,24 millions de francs, soit 7,05 millions d'euros en 1999) à (30 millions de francs, soit 4,57 millions d'euros pour 2000) qu'en crédits de paiement (de 68 millions de francs, soit 10,37 millions d'euros, en 1999 à 40 millions de francs, soit 6,1 millions d'euros pour 2000).

Partiellement contractualisée (45,5 %), cette ligne permet le financement d'actions concentrées et coordonnées, s'efforçant de remédier aux diverses causes de déséquilibres constatées dans certaines régions.

La politique suivie consiste à confier à des outils d'exécution spécifiques, les sociétés d'aménagement régional, la réalisation d'interventions destinées à accélérer la mise en valeur des atouts dont disposent les régions concernées : 65 % des crédits de ce chapitre sont utilisés pour l'hydraulique agricole et 35 % pour l'aménagement rural. Les cinq sociétés d'aménagement régional relevant de ces financements sont les suivantes : Société du Canal de Provence, Compagnie nationale d'aménagement du Bas-Rhône-Languedoc, Compagnie d'Aménagement des Côteaux de Gascogne, Société pour la mise en valeur des régions Auvergne et Limousin, Compagnie d'Aménagement de la région Aquitaine.

	Loi de finances 1999		Projet de loi de finances 2000		Evolution (en %) 1999/2000	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
61-44/10 Aménagement foncier et hydraulique	108,93 (16,61)	114,6 (17,47)	102,11 (15,57 )	93,24 (14,21)	-6,26	-18,63
61-44/20 Amélioration du cadre de vie et développement rural	18,5 (2,82)	19,6 (2,99)	17,1 (2,61)	16,35 (2,49)	-7,56	-16,58
61-44/70 Grands aménagements régionaux (art. 61-84/10)	46,24 (7,05)	68 (10,37)	30 (4,57)	40 (6,10 )	-35,17	-41,18
<b>TOTAL</b>	<b>173,67 (26,48)</b>	<b>202,2 (30,83)</b>	<b>149,23 (22,75)</b>	<b>149,55 (22,8)</b>	<b>-14,08</b>	<b>-26,05</b>

### 3. Les dépenses consacrées à la forêt

**Votre rapporteur pour avis se félicite de l'augmentation des dotations en faveur de la forêt.** L'effort supplémentaire en faveur de cette politique dépasse 540 millions de francs (82,32 millions d'euros) :

- les taxes forestière et de défrichement, qui représentaient un produit de 342 millions de francs par an (52,14 millions d'euros) sont supprimées ;

- 200 millions de francs (30,49 millions d'euros) de crédits supplémentaires sont dégagés, pour l'Office National des Forêts, soit 79 millions de francs (+ 12,04 millions d'euros au titre du versement compensateur de l'Etat), la restauration des terrains en montagne (+ 20 millions de francs), ainsi que pour les investissements et les interventions

en faveur de la forêt soit 100 millions de francs (+ 15,24 millions d'euros), en particulier pour accompagner les efforts de boisement qui permettent de lutter contre l'effet de serre et les moyens destinés à la modernisation de la filière. Les crédits destinés au Conservatoire de la forêt méditerranéenne passent en outre à 63 millions de francs (9,6 millions d'euros).

Le Fonds forestier national (FFN) est intégré au budget général en raison de la suppression des taxes qui l'alimentaient. Toutefois, les lignes budgétaires qui constituaient l'ancien FFN sont individualisées dans le budget de l'agriculture. Le Gouvernement a pris l'engagement que ces lignes ne feront pas l'objet de gel budgétaire ni de diminution pendant trois ans. La concertation sur la politique forestière entre l'Etat et les professionnels de la filière sera maintenue.

**Votre rapporteur pour avis souhaite que ces dotations supplémentaires n'exonèrent pas le Gouvernement des adaptations fiscales qui devront être insérées dans le projet de loi d'orientation et de modernisation forestière.**

	<b>LFI 1999</b> (en millions de francs)	<b>PJLF 2000</b> (en millions de francs)
Recherche	20,6 (3,14)	29,5 (4,5)
Développement forestier	116,1 (17,7)	138,3 (21,08)
Inventaire forestier national	42,4 (6,46)	33,1 (5,05)
Versement compensateur	878 (133,85)	957 (145,89)
Protection (incendie, dunes...)	316 (48,17)	332,5 (50,69)
Travaux	237,9 (36,27)	287,7 (43,86)
Aval de la filière	110,1 (16,78)	135 (20,58)
Fonctionnement spécifique	10 (1,52)	10 (1,52)
Acquisitions	5,5 (0,84)	3,9 (0,59)
<b>TOTAL</b>	<b>1.736,6 (264,74)</b>	<b>1.927,2 (293,8)</b>

*Source : Ministère de l'agriculture  
( ) en millions d'euros*

#### **4. Les crédits destinés à la compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques**

L'approche traditionnelle de votre commission consiste à prendre également en compte, au titre du développement rural, les crédits de compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques.

Ces crédits comprennent, d'une part, les interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées, et les actions spécifiques en zones défavorisées, et les actions spécifiques en zones défavorisées, d'autre part.

	1998	1999	Evolution en %
● Interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées (chapitre 44.80, article 30)	1 560,1 (237,84)*	1 560 (237,82)	
● Actions spécifiques en zone défavorisée (chapitre 44.80, article 50)	5 (0,76)	6 (0,91)	+ 20 %

Les chiffres entre parenthèses sont en millions d'euros.

Votre commission, tout en regrettant l'absence de revalorisation des crédits affectés aux interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées, se félicite de la légère revalorisation des actions spécifiques en zone défavorisée.

**Votre rapporteur ne peut néanmoins que regretter la baisse régulière -sauf pour les ICHN- des crédits consacrés à la montagne.**

Notons que la ligne 44.80/50 (actions spécifiques en zone défavorisée) presque entièrement contractualisée (89,7 %) permet le financement d'actions portant sur :

- les projets collectifs agricoles contribuant à une meilleure gestion de l'espace notamment en montagne ;
- le soutien aux races rustiques et aux organismes collectifs d'élevage en montagne ;
- la promotion de produits montagnards de qualité ;
- le programme national d'expérimentation sur les systèmes extensifs et la pluriactivité.

Ce sont ainsi environ plus de **1,5 milliard de francs** (230 millions d'euros) **que le budget de l'agriculture consacra à la compensation de contraintes particulières**, auxquels il faudrait ajouter les subventions accordées aux bâtiments d'exploitation et au matériel en zone de montagne (chapitre 61.40, article 30) dont le montant total est de 134 millions de francs (20,43 millions d'euros) (+6,34 % par rapport à 1999).

Si l'on considère que ces différentes actions, en favorisant l'extensification et le soutien des pratiques agricoles compatibles avec l'environnement, en modifiant les conditions de consommation de l'espace, ont un impact certain sur l'aménagement rural, c'est désormais principalement par ce biais que le ministère intervient dans ce domaine.



## 5. Les crédits alloués aux CTE

Doté de 300 millions de francs (45,73 millions d'euros) dans la loi de finances pour 1999, **le fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation (44-84/10) s'élève à 950 millions de francs (144,83 millions d'euros) pour l'an 2000.**

**Votre rapporteur pour avis des crédits destinés à l'agriculture a longuement analysé cette dotation spécifique.**

Votre rapporteur pour avis des crédits consacrés au développement rural approuve une telle augmentation, nécessaire pour faire face au nombre croissant de CTE signés. Rappelons que plusieurs aides transitant désormais par le CTE, l'agriculteur est fortement incité à cocontracter avec l'Etat.

**Votre rapporteur pour avis rappelle qu'il n'est hostile ni au CTE ni au principe de la modulation des aides européennes, qui devrait doubler les dotations budgétaires nationales affectées aux CTE.**

**Néanmoins, il ne peut que constater la complexité de ces deux dispositifs.** Ainsi, en ce qui concerne la modulation des aides, la prise en compte non du revenu de l'agriculteur mais du niveau d'aides communautaires perçues se révèle particulièrement délicat et met en péril de nombreuses exploitations moyennes situées en zones intermédiaires.

### *B. L'APPROCHE SYNTHÉTIQUE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE*

Ces dépenses recouvrent les financements de l'ensemble des actions concernant le secteur agricole. Elles sont réparties en huit grands domaines, chacun d'eux étant lui-même divisé en « ensembles » d'actions concourant à une même finalité. **La totalité des concours publics à l'agriculture se sont élevés en 1998 à 170,6 milliards de francs (26,01 millions d'euros).**

Deux ensembles (1.4 et 5.1) intéressent le développement rural.

#### **1. Le domaine 1 « Activités agricoles productives »**

Dans le domaine 1 « Activités agricole productives », l'ensemble 1-4 recense l'ensemble des crédits destinés à la « compensation de handicaps ou de contraintes

spécifiques ». Cet ensemble augmente de 5 % (204 millions de francs - 31,10 millions d'euros) principalement du fait des ICHN.

Le montant du financement national en faveur des compensations de handicaps ou de contraintes spécifiques s'élève ainsi à 1,7 milliards de francs (0,26 millions d'euros), les aides européennes étant de près de 3 milliards de francs (0,46 millions d'euros).

	1997	1998
Indemnités compensatrices de handicaps naturels	2 161,3 (329,49)	2 510,7 (382,75)
Autres compensations de handicaps	315,0 (48,02)	408,9 (62,34)
Aides agri-environnementales (dont prime à l'herbe)	1 901,3 (289,85)	1 661,6 (253,3)
<b>TOTAL</b>	<b>4 377,5 (667,35)</b>	<b>4 581,1 (698,38)</b>

*Les chiffres entre parenthèses sont en millions*

#### ENSEMBLE 1.4 - COMPENSATION DE HANDICAPS OU DE CONTRAINTES SPECIFIQUES

Dépenses contractées	1997	1998
Financement national	2 659,0 (405,36)	1 729,6 (263,68)
Financement européen	1 718,5 (261,98)	2 851,6 (434,72)
dont FEOGA garantie	1 120,4 (170,80)	1 034,5 (157,71)
FEOGA orientations ou autres	598,1 (91,18)	1 817,1 (277,02)
<b>TOTAL</b>	<b>4 377,5 (667,35)</b>	<b>4 581,1 (698,38)</b>

*Les chiffres entre parenthèses sont en millions d'euros.*

## 2. Le domaine 5 « Espace rural et forestier »

● Au sein du domaine 5 « Espace rural et forestier », l'ensemble 5-1 rassemble **les crédits d'aménagement et de protection de l'espace rural, c'est-à-dire ceux d'infrastructures** gérés ou cogérés par le ministère de l'agriculture (le FNDAE), les dotations du fonds de gestion de l'espace, les crédits des sociétés d'aménagement régional (hors hydraulique), et les dotations du FIDAR et de l'ancienne AIIZR).

Dans ce domaine, la politique nationale en faveur de l'espace rural est soutenue par les interventions du FEDER, du FSE et du FEOGA-orientation. Ces fonds socio-structurels participent aux programmes 1994/1999 destinés à aider d'une part les

territoires qui connaissent des difficultés particulières : zones en retard de développement (objectif 1) -zones de reconversion industrielle (objectif 2) et zones rurales en situation difficile (objectif 5b)- et à aider d'autre part l'adaptation des structures agricoles (objectif 5a). La sélection des zones est fondée sur les critères inscrits dans les règlements européens modifiés en 1993.

**Le tableau suivant présente la situation d'avancement consolidée des programmes régionaux au 31 mars 1999 :**

	<b>Dépenses communautaires</b>	<b>Dépenses publiques nationales</b>	<b>Total</b>
Montant prévu	14 740 (2247,71)	19 170 (2922,45)	33 910 (5169,55)
Taux de programmation	77 %	98 %	89 %
Taux de paiement	42 %	72 %	59 %

*Les chiffres entre parenthèses sont en millions de francs.*

Le versement de l'écart indiqué entre régions relevé en 1998 s'est poursuivi.

Par rapport à l'année précédente, le rythme de mise en œuvre s'est accéléré et l'avancement est tel que la presque totalité des crédits prévus devrait pouvoir être engagée avant la date de la clôture de la programmation, soit le 31 décembre de cette année.

La réalisation des projets devra être effective avant le 31 décembre 2001 pour qu'ils puissent être obtenir les contributions communautaires prévues. Compte tenu du décalage existant entre la programmation d'une opération et la justification de sa réalisation, le taux de paiement de 59 % actuellement constaté est satisfaisant.

La seconde phase de la mise en œuvre des programmes s'ouvre le premier janvier 2000 pour se terminer le 31 décembre 2001. A cette date, tous les projets engagés durant la première phase devront avoir abouti et donné lieu à des dépenses effectives et justifiées pour pouvoir obtenir les contributions communautaires prévues.

Depuis le début de l'année 1998, les procédures de contrôle sur l'utilisation des fonds structurels ont été renforcées, conformément aux dispositions prises par la commission à la suite de à divers rapports de la cour des comptes européenne.

#### ● **Les décisions du Conseil de Berlin**

Les négociations entamées avec la publication du document Agenda 2000 par la Commission se sont achevées avec les décisions prises au sommet de Berlin en

mars 1999. Les nouveaux règlements régissant l'utilisation des fonds communautaires ont été publiés au JOCE du 26 juin 1999.

Les décisions prises concernent le cadre financier pour la période 2000-2006, la modification dans l'intervention des fonds structurels et d'un changement important dans le domaine respectif de chacune des sections du FEOGA.

**C'est ainsi que le développement rural relève à la fois de la PAC, à travers la mise en œuvre du règlement développement rural financé pour une large part par le FEOGA Garantie, et de la politique de cohésion économique et sociale.**

Pour ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de développement rural, deux éléments sont à prendre en considération : la nature des mesures et leurs zones d'application.

La nouveauté du règlement rural à mettre en œuvre est constituée par la nécessité d'établir une programmation de l'ensemble des mesures de développement rural. Ainsi, les Etats-membres doivent présenter l'ensemble de leur dispositif en faveur du développement rural au travers des plans de développement rural et des DOCUP. Les exigences sont différentes selon qu'on se situe en objectif 1 ou sur le reste du territoire.

### ↳ **l'objectif 1**

La plus grande partie des mesures de développement rural qui s'appliquent dans les régions d'objectif 1 ou dans les ex zones de l'objectif 1 (Corse et Hainaut) doivent être incluses dans la programmation de l'utilisation de l'ensemble des fonds structurels présentée au titre de cet objectif. Ces mesures sont financées par le FEOGA section Orientation à l'exception des quatre mesures d'accompagnement (pré-retraite, boisement des terres agricoles, mesures agri-environnementales, ICHN) qui sont financées comme sur tout le territoire communautaire par le FEOGA Garantie et qui, pour cette raison, font l'objet d'une programmation séparée.

Sur le reste du territoire les mesures de développement rural sont à programmer au niveau géographique approprié, retenu par l'Etat-membre.

## ↳ l'objectif 2

Pour ce qui concerne le nouvel objectif 2, mis à part les mesures d'accompagnement de la PAC, les Etats-membres ont donc la possibilité d'inscrire tout ou partie des mesures de développement rural dans la programmation objectif 2.

Par ailleurs, il est précisé que l'Etat-membre peut faire approuver des dispositions d'ordre général à intégrer dans toutes les formes de programmation choisies.

**Les échéanciers de présentation de ces divers documents sont différents : la date limite pour les plans de développement ruraux est le 3 janvier 2000 et pour les DOCUP le 30 avril 2000, sauf ceux de l'objectif 1 pour lesquels l'échéance est fixée au 1<sup>er</sup> novembre.**

Les réflexions sur la mise en œuvre de ce dispositif en France ont été précisées dans la première partie du rapport.

### ENSEMBLE 5.1 - AMÉNAGEMENT ET PROTECTION DE L'ESPACE RURAL

Dépenses contractées	1997	1998
Financement national	649,6 (99,03)	108,0 (16,46)
Financement CEE	1 488,4 (226,91)	1 999,5 (304,82)
<b>TOTAL</b>	<b>2 138,0 (325,94)</b>	<b>2 108,0 (321,36)</b>

*Les chiffres entre parenthèses sont en millions d'euros.*

**Il faut également ajouter aux crédits de cet ensemble une partie de ceux recensés dans l'ensemble 5-3 « autres financements en faveur de l'aménagement et de la protection de l'espace rural et forestier ».**

\*

\*            \*

**Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, compte tenu de la forte baisse des crédits sur les grandes opérations d'aménagement rural (surtout pour l'hydraulique) et des problèmes de mise en œuvre des CTE qui se concilient difficilement avec le dispositif communautaire relatif au développement rural, la commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de développement rural inscrits au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche.**