

N° 103

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

TOME II

AMÉNAGEMENT RURAL

Par M. Henri de RAINCOURT,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 585 et T.A. 66.

Sénat : 100, 101 (annexe n° 5) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
<hr/>	
CHAPITRE PREMIER : L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT RURAL	5
<hr/>	
I. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT RURAL	5
II. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	8
III. L'AMÉNAGEMENT RURAL : UNE POLITIQUE SANS CRÉDITS IDENTIFIABLES?	14
<hr/>	
CHAPITRE II : LES CRÉDITS CONOURANT À L'AMÉNAGEMENT RURAL	17
<hr/>	
I. LES CRÉDITS INTERMINISTÉRIELS	17
A. LE FONDS INTERMINISTÉRIEL DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT RURAL (FIDAR)	17
B. LE FONDS D'INTERVENTION POUR L'AUTODEVELOPPEMENT EN MONTAGNE (FIAM)	19
C. LE FONDS REGIONALISÉ D'AIDE AUX INITIATIVES LOCALES POUR L'EMPLOI (FRILE)	21
D. L'AIDE A L'INVESTISSEMENT INDUSTRIEL DANS LES ZONES RURALES (AIZR)	22
II. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT DU MILIEU RURAL	23
A. LE FONDS D'AMORTISSEMENT POUR LES CHARGES D'ÉLECTRIFICATION	23
B. LE FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU	24
III. LES DOTATIONS INSCRITES AU BUDGET DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE	25
A. LES ACTIONS EXPLICITES D'AMÉNAGEMENT RURAL	25
B. LES AUTRES CRÉDITS DU MINISTÈRE CONOURANT À L'AMÉNAGEMENT RURAL	29
CONCLUSION	35

Mesdames, Messieurs,

L'avis que rend traditionnellement votre commission sur les crédits d'aménagement rural était, jusqu'à une période récente le moyen d'attirer l'attention de la Haute Assemblée, lors de la discussion budgétaire, sur les problèmes qui se posaient à l'espace rural français.

Cet avis, qui n'a pas d'équivalent à l'Assemblée nationale, était, avec les travaux du groupe d'études sénatorial sur l'aménagement rural (GESAR), la manifestation de l'intérêt que le Sénat portait à l'aménagement rural.

Cet intérêt s'est, et votre rapporteur s'en félicite, amplifié depuis 1989, avec la constitution de la mission «Espace rural» et le colloque de Bordeaux, puis, plus récemment avec la mise en place d'une nouvelle mission d'information sur l'aménagement du territoire, dans sa composante urbaine comme rurale.

Sous l'impulsion du Sénat, la nécessité de mener une politique dynamique de développement des espaces ruraux est, désormais, admise et revendiquée par tous.

Soucieux de ne pas empiéter sur ce que seront les conclusions de la mission d'information, votre rapporteur limitera son propos à l'analyse des principaux crédits consacrés à l'aménagement rural.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT RURAL

Au cours des douze derniers mois, la politique d'aménagement rural aura été marquée par la tenue de deux comités interministériels : le CIDAR du 18 février et le CIAT du 12 juillet.

En outre, des déclarations du Gouvernement suivies d'un débat d'orientation ont eu lieu, en mai, au Sénat, sur l'aménagement du territoire, puis en juin, à l'Assemblée nationale, sur le développement rural.

Cependant, alors même que le développement rural est érigé en priorité de l'action du nouveau Gouvernement, votre rapporteur ne peut que relever, comme les années précédentes, que la représentation nationale ne dispose toujours pas, au moment de la discussion budgétaire, du «jaune budgétaire» dans lequel pourraient être récapitulés les crédits consacrés au volet rural de la politique d'aménagement du territoire.

I. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT RURAL

Dans le prolongement du CIAT du 28 novembre 1991, qui avait été spécifiquement consacré à l'espace rural, un ensemble de mesures a été annoncé lors du CIDAR qui s'est déroulé le 18 février dernier, sous la présidence de M. le ministre de l'agriculture et du développement rural.

A l'issue du CIDAR, le Gouvernement a approuvé, sous le nom de *«pacte rural»*, un document rassemblant quinze orientations prioritaires pour développer l'espace rural.

Rappelons que, lors du CIAT du 28 novembre 1991, *«vingt mesures concrètes pour dynamiser les espaces ruraux»* avaient déjà été adoptées...

Le *«pacte»* défini lors du CIDAR s'articule autour de quatre objectifs : affirmer l'identité du monde rural ; améliorer les conditions de son développement économique ; engager une gestion raisonnée de l'espace et promouvoir une vie sociale harmonieuse.

● Au titre de l'affirmation de l'identité du monde rural, il était ainsi prévu :

- de créer un institut du développement rural. Dans un premier temps, un observatoire du monde rural devait être installé à Tonnerre ;

- de soutenir, en 1993, 300 opérations locales de développement global des territoires et de favoriser les actions territoriales concertées, dans le cadre des OGAF, ORAC et OPAH ;

- d'encourager la vie culturelle, *«pour une meilleure prise en compte des valeurs rurales»*. Un programme concret devait être défini, pour 1993, avec le ministère de la culture.

● Afin d'améliorer les conditions du développement économique en milieu rural, le pacte rural avait retenu quatre orientations :

- généraliser le droit au conseil pour les PMI rurales. Le principe d'un *«droit au conseil»* financé à 50 % par l'Etat pour les entreprises de moins de 500 personnes a été adopté ;

- inciter les entreprises au partenariat avec les centres de recherche, les établissements de formation et les collectivités, en s'inspirant des mécanismes fiscaux relatifs au mécénat ;

- pérenniser l'opération *«Renouveau campagne»* lancée par le ministère du commerce et de l'artisanat en janvier 1993. Ce

dispositif vise à réimplanter des activités commerciales dans les zones qui en sont dépourvues, d'une part, en rapprochant, au niveau national, l'offre et la demande de locaux, d'autre part, en apportant une aide financière de l'Etat (20 % pour un investissement matériel ; 50 % pour un investissement «immatériel»);

- poursuivre le plan pour le tourisme rural engagé par le ministère du tourisme. Cette mesure est la plus significative des orientations retenues lors du CIDAR et associe huit ministères. Quelque 150 millions de francs devaient être consacrés en 1993 à trois types d'actions : le développement d'hébergements et de produits touristiques de qualité, un appui méthodologique aux agriculteurs et aux acteurs du monde rural, le soutien de professionnels confirmés du tourisme. L'ambition est, en cinq ans, de porter de 2 % à 5 % le nombre d'agriculteurs pratiquant le «tourisme vert» et de 11 à 20 millions le nombre de touristes étrangers séjournant dans le milieu rural français. Un centre national de ressources du tourisme en milieu rural devait être créé.

● Pour favoriser une «gestion raisonnée de l'espace», quatre orientations sont retenues :

- rémunérer les travaux d'entretien de l'espace : l'objectif d'une «amplification forte» des mécanismes existants qui rémunèrent les agriculteurs pour la fonction d'entretien de l'espace (prime à l'herbe...) a été retenu. Le principe d'un dispositif entièrement nouveau de financement public national ou communautaire pour cofinancer l'entretien de l'espace avec les collectivités territoriales est officiellement affirmé ;

- organiser la gestion de l'espace grâce à des schémas intercommunaux de vocation des terres (des expériences ont lieu en Creuse et Val de Saône). Ces schémas auront notamment pour conséquence de déclencher la programmation et le financement de l'entretien de l'espace ;

- valoriser les produits du terroir ;

- coordonner les politiques territoriales de développement, en augmentant les moyens financiers alloués aux communes rurales par péréquation avec l'ensemble des communes (relèvement de la dotation de développement rural) et en renforçant les mécanismes de coopération intercommunale entre communes de taille différente. Le CIAT avait décidé que les moyens dégagés pour les futurs contrats de plan Etat-Régions seraient modulés au bénéfice des zones rurales.

● Au titre de la promotion d'«une vie sociale harmonieuse», trois mesures sont décidées :

- la réorganisation des services à la population rurale, en généralisant les schémas départementaux élaborés sous l'autorité des préfets ;

- l'aménagement du régime social de la pluriactivité, en mettant en place des caisses pivot. Le principe d'un aménagement des règles des régimes sociaux, afin de supprimer les dispositions pénalisant les pluriactifs est de nouveau réaffirmé ;

- le développement du logement locatif. A cet effet, le principe d'un encouragement fiscal à l'investissement locatif dans l'habitat rural ancien a été décidé. Les aides de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, le volume des prêts locatifs aidés (PLA) pour les zones rurales, ainsi que la construction de HLM devaient être accrus.

Toutes les orientations retenues ne devaient pas avoir d'effet immédiat : certaines d'entre elles nécessitent, en effet, de modifier les dispositions législatives existantes.

Financièrement, le CIDAR devait mobiliser 350 millions de francs : 212 millions de francs au titre du FIDAR et 138 millions de francs sur les crédits des différents ministères concernés.

II. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans le fil des déclarations du Premier ministre et des deux débats organisés à l'Assemblée nationale et au Sénat, le CIAT, réuni à Mende le 12 juillet 1993, a pris un certain nombre de décisions qui intéressent directement l'aménagement rural.

● Il s'agit tout d'abord de la création d'une dotation aux jeunes entrepreneurs ruraux.

Pour maintenir le tissu de petites entreprises artisanales et commerciales dont l'existence conditionne à la fois la qualité de vie et l'offre d'emplois, il est décidé de créer au 1^{er} janvier 1994, une

dotation «jeunes entrepreneurs ruraux», destinée à permettre, dans les zones rurales d'intervention prioritaire, la reprise ou la création de petites entreprises artisanales. La forme de cette aide devait être définie dans le cadre de la préparation de la loi de finances 1994.

En outre, un millier de sites seront sélectionnés dans le cadre d'une opération «1.000 villages de France» destinée à conforter ces activités en milieu rural en recherchant la valorisation des produits et des compétences locales et en organisant des services communs à plusieurs entreprises.

● Concernant le télétravail, la DATAR lancera un second appel à projets. Des recommandations concernant le statut du «télétravailleur» devront être faites avant la fin de l'année : une mission de réflexion, d'étude et de coordination sur le télétravail et l'impact des technologies du traitement de l'information sur l'emploi, l'organisation du travail et l'aménagement du territoire à été confiée à M. Thierry BRETON.

● Pour tenir compte des effets territoriaux de la réforme de la politique agricole commune, des mesures d'accompagnement et des adaptations aux règles et aides existantes devaient être proposées avant le 30 novembre 1993. Elles devront «assurer, dans le respect des principes de cette réforme, le maintien d'une activité agricole viable, une gestion optimale de l'espace, la préservation d'un environnement de qualité et le développement d'activités artisanales et de petites entreprises».

L'examen de ces mesures figure dans l'avis de votre commission consacré aux crédits de l'agriculture.

● Pour supprimer les obstacles juridiques s'opposant au développement de la pluriactivité, les textes nécessaires à la mise en oeuvre des mesures fiscales et sociales destinées à favoriser l'exercice de la pluriactivité dans le monde rural seront préparés avant la fin de l'année.

Sur ce point, votre rapporteur relève qu'alors qu'il est admis par tous que l'amélioration des conditions d'exercice de la pluriactivité est une des conditions de la revitalisation de l'espace rural, ce dossier n'avance que très lentement.

On a, en effet, le sentiment que le Gouvernement procède par aménagements ponctuels, renvoyant pour les réformes de fond à la nomination d'experts ou de groupes de travail : il n'est pas de CIDAR ou de CIAT où le Gouvernement n'annonce la mise en place d'une cellule de réflexion chargée de lui faire des propositions.

Ainsi, à l'issue du CIAT du 23 novembre 1991, un groupe de travail avait été constitué afin d'élaborer des mesures tendant à faciliter l'exercice de la pluriactivité tant sur le plan social que fiscal. Ce groupe, dont la présidence a été confiée à M. GAEREMYNCK, a déposé ses conclusions en avril 1993 et formulé un certain nombre de propositions.

Certaines d'entre elles ont été reprises dans la loi de finances rectificative pour 1993 :

- les dispositions de l'article 52 ter du code général des impôts, applicable aux agriculteurs soumis au régime du forfait, sont étendues à toutes les activités commerciales, et non plus seulement au tourisme à la ferme et aux travaux forestiers et la limite d'application portée à 150.000 francs ;

- pour les agriculteurs soumis au régime réel, il est créé un article 72 bis qui autorise la prise en compte des recettes accessoires lorsqu'elles n'excèdent ni 30 % du chiffre d'affaires tiré de l'activité agricole, ni 200.000 francs ; jusqu'ici le pourcentage était de 10 %, mais sans plafond.

Dans le projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a légèrement amélioré le régime de la déduction des déficits agricoles : le plafond des autres revenus, au-delà duquel la déduction n'est pas permise, a été porté de 100.000 à 115.000 francs (article 156 du code général des impôts).

Mais les deux propositions majeures de la mission Gaereminck n'ont pas été retenues.

Il s'agit tout d'abord de transposer aux exploitants agricoles imposables dans la catégorie des bénéficiaires agricoles les dispositions de l'article 155 du code général des impôts qui permet d'imposer dans la catégorie des BIC les revenus accessoires tirés de l'activité agricole.

Il s'agit d'autre part d'harmoniser les trois définitions de l'activité agricole afin que la définition fiscale soit alignée sur les définitions civile et sociale.

Votre commission avait déjà eu l'occasion de déposer sans succès, des amendements en ce sens.

• S'agissant des services publics en zone rurale, un nouveau dispositif sera mis en place à l'issue du moratoire suspendant, jusqu'au 31 octobre, la fermeture des services publics en milieu rural. Le Gouvernement a annoncé que le moratoire serait maintenu jusqu'à l'achèvement du débat national sur l'aménagement du territoire.

Compte tenu des préoccupations manifestées par de nombreux sénateurs sur les conditions réelles d'application du moratoire, votre rapporteur avait questionné le ministère. La réponse qui lui a été faite est la suivante :

«Le moratoire suspendant la fermeture ou la réduction des services publics en milieu rural décidé par le Premier ministre prendra fin le 31 octobre 1993. Il est donc prématuré d'en faire le bilan».

Un premier bilan de la politique des services en milieu rural, annoncée par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale le 8 avril 1993, peut néanmoins être tenté. Elle s'appuie sur la procédure des schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services en milieu rural, mise en place en 1992 dans 25 départements éligibles à la dotation globale de fonctionnement minimale des départements. Ces schémas sont désormais étendus à tous les départements comprenant des zones rurales.

L'élaboration de ces nouveaux schémas et l'approfondissement de ceux institués l'an dernier s'accompagnent d'un moratoire suspendant la fermeture ou la réduction des services publics en milieu rural. Selon le ministère, *«ce moratoire ne vise pas à «geler» la situation actuelle mais à donner le temps nécessaire à la mise en place d'un dispositif qui assure la permanence du service public suivant des normes adaptées au milieu rural».*

Le dispositif mis en place dès la levée du moratoire s'appuiera notamment sur un renforcement des procédures de concertations prévues par les schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services en milieu rural et par les instances spécifiques existantes, par exemple celles créées par la loi portant réforme des PTT pour La Poste et France Télécom.

Tout service ou entreprise public désirant diminuer sensiblement ses effectifs dans les zones rurales fragiles devra préalablement présenter au préfet une analyse de l'impact de cette

mesure. Il devra également présenter des solutions permettant d'assurer la qualité et la continuité du service.

Le préfet sollicitera l'avis de la commission départementale d'amélioration et de modernisation des services publics et proposera, le cas échéant, des mesures compensatoires.

L'innovation en matière de service public, sera encouragée, qu'il s'agisse de la «rentabilisation» de structures sous-employées, de l'utilisation de technologies nouvelles, de la mise en commun des moyens en personnel, du recours à des collaborateurs occasionnels, de concessions de service public... Le comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations apportera son appui à ces initiatives.

Le ministre de la fonction publique devra proposer les mesures statutaires et réglementaires nécessaires à la mise en oeuvre de ces expérimentations et à leur généralisation, et définira les profils d'emploi et les actions de formation des fonctionnaires qui seront affectés aux nouvelles tâches de service public en milieu rural.

En outre le CIAT a décidé l'étude, avec les entreprises et exploitants publics assurant un service de proximité (EDF-GDF, France Télécom, La Poste, SNCF), des dispositions complémentaires pour tenir un meilleur compte des besoins spécifiques du monde rural, dans le respect de l'autonomie et de l'équilibre de gestion des entreprises et exploitants concernés. Elles donneront lieu à des conventions qui prendront effet au 1er janvier 1994.

Les négociations avec les entreprises seront conduites par les ministères de tutelle concernés qui devaient faire leurs propositions au Gouvernement avant le 31 octobre 1993.

● Une réforme de la tarification des télécommunications sera mise en oeuvre en janvier 1994 pour introduire des «zones élargies», qui permettront d'atteindre au tarif local non seulement les correspondants appartenant à la circonscription tarifaire de l'appelant, mais aussi ceux appartenant à toutes les circonscriptions voisines.

● L'offre et la qualité de l'habitat feront également l'objet d'améliorations.

Pour faciliter la réhabilitation à usage de résidence principale du bâti rural ancien, le plafond des travaux pris en compte

pour la prime à l'amélioration de l'habitat sera porté à 85.000 francs en zone rurale d'intervention prioritaire, le taux de l'aide restant inchangé. D'autre part, pour développer et adapter les outils de programmation et d'action collective, le nombre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat réalisées en 1994 en zone rurale sera augmenté et l'extension jusqu'à 5 ans de leur durée autorisée.

● Les financements de l'Etat en faveur du tourisme rural seront organisés en fonction de «*produits touristiques de référence*», pour répondre plus précisément à la demande de la clientèle française et étrangère.

● Des structures spécifiques seront mises en place à l'image de ce qui a été fait dans les zones de montagne. Un commissariat à l'aménagement et au développement des plateaux de l'Est sera créé à Bar-le-Duc. Son territoire d'intervention sera constitué des parties rurales fragiles des régions de Champagne-Ardenne et de Lorraine et des départements de Haute-Saône et de Côte d'Or.

Outre les conséquences indirectes qu'auront les grandes orientations retenues en matière de rééquilibrage entre régions des dotations des contrats de plan, de renforcement de la solidarité financière -dans le cadre de la DGF- en faveur des communes rurales, d'implantation des administrations publiques, on pourra noter une modification des mécanismes de soutien aux petits projets en milieu rural (AIIZR) avec la fusion des différents mécanismes existant au sein du fonds d'aide à l'investissement des PME-PMI du budget de l'industrie. Ce fonds se substituera aux procédures existantes (plan productique régional, aide à l'investissement industriel en zones rurales et fonds de redéveloppement industriel). Contractualisé pour partie avec les régions, il servira de contrepartie nationale aux financements du FEDER dans les zones éligibles aux actions structurelles européennes.

Enfin, la charte nationale du territoire, qui devra figurer en annexe de la loi d'orientation annoncée, devra, au titre des objectifs assignés «*mettre en valeur les ressources et les potentialités du monde rural*».

III. L'AMÉNAGEMENT RURAL : UNE POLITIQUE SANS CRÉDITS IDENTIFIABLES ?

Votre rapporteur ne peut, cette année encore, que regretter que ne soit pas disponible au moment de la discussion budgétaire un indicateur global permettant de mesurer l'effort que la collectivité nationale consent pour l'aménagement rural.

Le Gouvernement s'était pourtant engagé, il y a deux ans, à ce qu'un document retraçant l'effort financier de l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire -un «jaune» budgétaire- soit annexé au projet de loi de finances, dans lequel pourraient être distingués les crédits concourant à l'aménagement rural.

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

Les cloisonnements ministériels empêchent d'ailleurs d'avoir une vue d'ensemble des crédits concernant l'aménagement rural. Cette situation conduit à ce que votre rapporteur ne puisse pas toujours obtenir auprès du ministère de l'agriculture -qui, en dépit de la modification de son intitulé reste en charge du développement rural- toutes les informations demandées.

A une question sur le rôle de la dotation globale d'équipement en matière d'aménagement rural, le ministère n'a pu que constater que :

«La DGE est mise en oeuvre par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et non par la DATAR», à laquelle le ministre de l'agriculture peut faire appel en tant que de besoin.

De même, interrogé sur l'évaluation des crédits inscrits dans le budget d'autres ministères et ceux mis en oeuvre par les collectivités locales qui concourent à l'aménagement rural, il a simplement été répondu à votre rapporteur que *«la DATAR procède actuellement à l'élaboration d'un document dit «jaune budgétaire» qui regroupe l'ensemble des crédits inscrits aux budgets des différents ministères et contribuant à la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire. Ce document n'est pas encore disponible»...*

Enfin, au sein même du ministère de l'agriculture -qui, même s'il n'est pas le seul acteur en la matière occupe une situation

privilegiée pour impulser et coordonner les actions concourant au développement rural à partir du développement de l'exploitation agricole- la notion d'aménagement rural et les actions qu'elle recouvre souffrent d'une étonnante opacité.

Il apparaît ainsi, au vu des réponses aux questionnaires qui lui ont été adressés, que la conception qu'en a le ministère de l'agriculture est plus restrictive que celle, communément admise, qui tend à la confondre avec le développement rural ou l'aménagement de l'espace rural.

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

En revanche, un certain nombre d'actions ayant un impact sur l'aménagement rural ne sont pas recensées comme telles : on peut penser au rôle joué par les OGAF ou les SAFER. De même, certains crédits d'aménagement foncier et d'hydraulique ne sont pas considérés comme des crédits d'aménagement rural, alors que les crédits alloués aux sociétés d'aménagement régional, dont les trois quart des actions sont tournées vers l'hydraulique, le sont. On peut enfin estimer que les crédits pour l'extensification ou le soutien des pratiques agricoles compatibles avec l'environnement, en modifiant les conditions de « consommation » de l'espace, ont un impact sur l'aménagement rural.

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

Comme votre rapporteur le relevait déjà l'an passé, la réforme de la PAC devrait d'ailleurs conduire à revoir les classifications : la prime à l'herbe, la prime à la vache allaitante, les actions d'extensification ou environnementales, concourent tout autant à l'aménagement de l'espace rural que les indemnités compensatrices de handicap.

Or cette indécision sur l'identification des crédits du ministère concourant à l'aménagement rural résulte très largement

de la suppression du «*blanc*» budgétaire. La présentation du budget de l'agriculture sous forme de «*budget de programmes*» -le blanc budgétaire- permettait, jusqu'en 1991, de disposer d'une évaluation, sans doute critiquable, mais qui autorisait des comparaisons d'une année sur l'autre.

Aujourd'hui, seul, l'examen de l'action 80 du bleu budgétaire permet une approximation des crédits que consacre le ministère à l'aménagement rural.

CHAPITRE II

LES CRÉDITS CONCOURANT À L'AMÉNAGEMENT RURAL

De façon traditionnelle, votre commission ne limite pas son examen aux seuls crédits d'aménagement rural inscrits au ministère de l'agriculture, qu'il s'agisse de l'action 80 ou des crédits qui peuvent y être rattachés, 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.

I. LES CRÉDITS INTERMINISTÉRIELS

Deux fonds sont en totalité consacrés au monde rural : le FIDAR et le FIAM. Par ailleurs, un dispositif particulier, aujourd'hui supprimé, avait été mis en place dans le cadre de la PAT pour favoriser l'industrialisation en milieu rural : l'AIZR. Enfin, le FRILE consacre une part significative de ses crédits à l'emploi en milieu rural.

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

Fonds d'investissement, le FIDAR est principalement destiné à soutenir, en milieu rural, le développement des entreprises, la diversification des activités agricoles et l'organisation des services à la population et aux entreprises.

Les actions conduites viennent généralement financer, dans le cadre d'actions multisectorielles, des programmes territorialement limités : les zones définies dans le cadre des PACT ruraux inscrits aux contrats de plan.

L'essentiel de ses interventions s'effectue ainsi dans le cadre d'actions contractualisées. Au cours du Xème Plan (1989-1993), le FIDAR, a disposé, annuellement, de 275 millions de francs à ce titre.

La partie non contractualisée vient financer des opérations expérimentales, éventuellement des études sur le milieu rural et sur l'efficacité des actions entreprises, ainsi que des opérations d'intérêt national.

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

● La première est tournée vers la création, l'adaptation et la transmission d'entreprises adaptées à leur environnement rural et au marché. Cette priorité concerne les PME-PMI, le secteur touristique, l'artisanat.

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

● Enfin, l'organisation et l'adaptation des services aux populations et aux entreprises, pour répondre à l'évolution de leurs besoins, dans le cadre d'opérations coordonnées à l'échelle intercommunale et fondées sur le réseau des bourg et villes-centres constitue la troisième priorité.

On peut estimer que compte tenu de la concentration du FIDAR sur des objectifs limités et sur des zones prioritaires (le FIDAR non contractualisé ne peut intervenir que dans les zones rurales fragiles), les aides ont un impact non négligeable au plan local.

Lors d'un prochain CIDAR, ses priorités dans le cadre du XIème Plan seront arrêtées.

En 1994, ses crédits, inscrits au chapitre 65-03 du budget de l'aménagement du territoire, progresseront de 6,4 % par rapport

aux crédits votés pour 1993 : 350 millions de francs contre 329 millions de francs. En revanche, en autorisations de programme, ils diminuent de 30 millions de francs, soit 5,5 % (539 millions de francs en 1993, 509 millions de francs en 1994).

Il faut indiquer qu'en outre, une partie de ses crédits a été transférée sur le chapitre 44-01, pour 50 millions de francs. En effet, jusqu'ici la totalité des crédits étaient inscrits à un chapitre d'investissement dont la nature ne correspondait pas à certaines actions du fonds, notamment la rémunération de professionnels.

Sur la décennie écoulée, les autorisations de programme auront connu une évolution contrastée : stabilité aux alentours de 430 millions de francs de 1985 à 1988, forte diminution de 1989 à 1991 (350 millions de francs en 1990 et 1991), reprise de 1992 à 1994 (aux alentours de 500 millions de francs en 1993 et 1994).

ÉVOLUTION DEPUIS 1985 EN FRANCS COURANTS

(millions de francs)

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
422	432	440	436	406	351	355	421	539	509

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

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

Institué par la loi de finances pour 1985, le FIAM est un des outils créés par la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Il finance des actions de recherche appliquée, d'expérimentation, d'innovation, d'animation locale et d'assistance technique nécessaire à la mise en oeuvre des projets de développement global, ainsi que des actions de diffusion des expériences et techniques adaptées au milieu montagnard. Ses actions ont été recentrées vers l'assistance technique de haut niveau, la connaissance socio-économique du massif et l'information des populations montagnardes à l'aide des nouvelles techniques de communication.

Son intérêt est de permettre l'intervention «en amont» pour favoriser et appuyer l'émergence de projets de développement,

lesquels pourront par la suite être soutenus par le FIDAR ou par d'autres procédures.

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

A l'occasion du bilan qui a été fait, en 1992, de ses procédures de gestion, il est apparu qu'il jouait un rôle appréciable de « catalyseur » en soutenant l'assistance technique des projets de développement, conformément aux objectifs qui lui étaient assignés. Trois priorités avaient, en effet, été définies : l'assistance technique de haut niveau, la connaissance économique des massifs, l'information des populations montagnardes (1).

Le bilan dressé en 1992 faisait apparaître une implication variable des acteurs locaux.

Les associations assurent plutôt la maîtrise d'ouvrage des projets financés, les collectivités locales co-financent et le secteur privé apparaît peu mobilisé.

En revanche, l'autofinancement croissant des projets attesterait d'une responsabilisation accrue des maîtres d'ouvrage.

Pour améliorer l'efficacité du FIAM, des orientations nouvelles au niveau local avaient été encouragées :

- faire en sorte que les comités de massif soient plus directement concernés par la programmation des opérations ;
- demander la remise systématique d'un rapport d'activité ;
- encourager fortement les actions à plus long terme ;
- accorder des subventions plus importantes au profit des opérations les plus « entrepreneuriales » et ainsi pratiquer une sélection plus rigoureuse des dossiers de demande...

S'agissant des secteurs d'intervention du FIAM sur la période 1985-1990, 35 % des opérations concernaient l'agriculture et la filière bois, 28 % l'environnement, 7 % l'artisanat et 2 % l'industrie, 3 % l'environnement.

(1) Respectivement 57 %, 14 % et 11 % des opérations sur la période 1987-1990. Plus de 15 % des projets ne correspondent pas aux objectifs assignés.

S'agissant de la répartition géographique, la clé de répartition retenue (1) a conduit à la ventilation suivante (sur la période 1985-1990) : Massif central : 37,5 % ; Alpes du Sud : 12,5 % ; Pyrénées : 13,1 % ; Alpes du Nord : 11,3 % ; Vosges : 6,4 % ; Jura : 6,3 % ; Réunion : 3 % ; Antilles : 2,7 %.

Financièrement, le FIAM a mobilisé, en autorisations de programme, en moyenne, moins d'une quarantaine de millions de francs par an.

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
40	42	35	50	35	20	35	35	45

Pour 1994, les crédits du FIAM, transférés en 1993 au chapitre 44-01, ne représenteront que 35 millions de francs (- 22,2 %), soit le niveau de 1991 et 1992. Ces crédits ne sont pas individualisés.

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

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

(1) 3/4 des crédits sont affectés en fonction de la superficie et de la population, 1/8 uniformément par massif comme dotation de base et 1/8 aux massifs dont la dépopulation exige un soutien particulier.

En 1993, les crédits ouverts sur les budgets du ministère de l'aménagement du territoire et ceux du travail ont représenté 210 millions de francs.

En outre, en application d'une décision du CIDAR, 54 millions de francs ont été rattachés au FRILE, provenant à parité de l'aménagement du territoire et de l'agriculture.

Pour 1994, la part du ministère de l'aménagement du territoire a été fixée à 94 millions de francs (- 28,2 %), celle du ministère du travail à 50 millions de francs.

D. L'AIDE A L'INVESTISSEMENT INDUSTRIEL DANS LES ZONES RURALES (AIIZR)

Au titre de la prime d'aménagement du territoire (PAT), une aide particulière avait été créée pour l'industrialisation en zone rurale, d'abord appelée «PAT petits projets», puis aide à l'investissement industriel dans les zones rurales (AIIZR).

L'AIIZR permettait ainsi de primer tout investissement productif compris entre 2 et 20 millions de francs, réalisé dans un établissement d'une entreprise dont le chiffre d'affaires est inférieur à 300 millions de francs et qui s'accompagne de la création d'au moins 20 emplois (création) ou de 10 emplois (extension) selon les règles en vigueur pour la PAT. Ce dispositif associe généralement l'Etat et la région sur la base d'une convention.

Il faut souligner que ce dispositif s'était mis en place avec lenteur. En 1991, alors que l'aide a été créée en 1990, il n'avait pu être opérée aucune délégation de crédits aux préfets. Les conventions Etat-régions ont commencé à être passées en 1992.

Pour 1993, les crédits inscrits au chapitre 64-00, article 20, s'établissaient à 143 millions de francs en autorisations de programme et 53 millions de francs en crédits de paiement.

Lors du CIAT, il a été décidé de supprimer l'AIIZR dans le cadre d'une refonte des aides au PME. L'aide aux PME en zone rurale sera désormais financée sur le fonds d'aides aux PME-FMI inscrit au budget de l'industrie.

Votre rapporteur n'est pas convaincu que la fusion de l'AIIZR au sein d'un fonds unique d'aide aux PME-PMI, piloté

par le ministère de l'industrie, soit nécessairement favorable à l'aménagement rural.

D'une façon générale, votre commission estime que devrait être étudiée la possibilité de regrouper l'ensemble des fonds à finalité rurale au sein d'un fonds unique de gestion des espaces dont les dotations budgétaires pourraient être complétées par l'affectation d'une ressource fiscale spécifique.

II. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT DU MILIEU RURAL

A. LE FONDS D'AMORTISSEMENT POUR LES CHARGES D'ÉLECTRIFICATION

Depuis 1936, le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) permet de soutenir l'effort d'investissement pour l'électrification des communes rurales en contribuant au financement des travaux d'extension et de renforcement.

Les collectivités locales, le plus souvent regroupées en syndicats intercommunaux ou départementaux, assurent la responsabilité directe des investissements de distribution électrique.

Le fonds est alimenté par une contribution versée annuellement par les distributeurs d'énergie électrique basse tension.

Cette contribution représente, aujourd'hui, 2,05 % des recettes afférant aux distributions dans les communes de 2.000 habitants et plus et 0,41 % pour les communes de moins de 2.000 habitants.

En 1990, les taux de contribution s'établissaient, respectivement, à 2,43 et 0,49 %.

Le régime de l'électrification rurale a permis un «rattrapage» incontestable : l'ensemble de la population rurale, à l'exception de quelques écarts, est aujourd'hui desservie par le réseau public. En revanche, en dépit d'améliorations sensibles, un retard qualitatif en matière de tenue de la tension et de continuité du service (micro-coupures) perdure.

La poursuite du rattrapage qualitatif et l'accompagnement de la croissance de la demande nécessiteraient, sur la période 1990-1994, environ 18 milliards de francs de travaux.

En 1992, les travaux co-financés par le FACE se sont élevés à 2.415 millions de francs, sur lesquels le FACE est intervenu à hauteur de 1.649 millions de francs, soit pour 68 % des travaux. En outre, hors programme FACE, 1,6 milliard de francs d'investissement ont été directement financés par les collectivités locales.

Le programme arrêté pour 1993 s'établissait à 2.449 millions de francs de travaux, financés par le FACE à hauteur de 1.673 millions de francs, soit une progression d'1,4 %. La mesure décidée lors du CIAT de novembre 1991, tendant à créer une dotation spécifique à hauteur de 250 millions de francs pour l'insertion des réseaux ruraux dans l'environnement paysager, a été reconduite. L'aide du FACE représente 50 % du montant des travaux correspondant au «surcoût environnemental».

B. LE FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU

Le fonds national pour le développement des adductions d'eau a été conçu, dès son origine en 1954, comme un instrument financier de solidarité nationale destiné à aider les communes rurales à mettre en place leurs services publics de distribution d'eau. Son domaine d'intervention a été étendu à l'assainissement en 1979.

Aujourd'hui, la desserte globale est quasiment achevée : en 1990, 98 % des communes rurales sont desservies. Cependant, comme pour l'électrification, un retard qualitatif perdure en milieu rural.

Ainsi, seulement 67 % de la population rurale est raccordée à un réseau d'assainissement et 56 % à une station d'épuration.

Or, en matière d'adduction et d'assainissement, les communes rurales supportent des surcoûts ⁽¹⁾ tenant d'une part à la

(1) En effet, la dispersion de l'habitat génère des coûts de réalisation et de gestion des réseaux par habitant et par m³ distribués sensiblement plus élevés qu'en ville.

faible densité et la dispersion dans l'espace de la population à desservir, d'autre part à l'afflux saisonnier de populations urbaines.

De plus, les nouvelles normes européennes en matière de qualité de l'eau distribuée, l'amélioration des équipements de production et de transport nécessitent de poursuivre l'effort entrepris. On peut chiffrer les besoins annuels à 5 milliards de francs, au titre de l'adduction (4 milliards de francs pour l'amélioration et le renforcement des réseaux, 1 milliard de francs pour les nouvelles dessertes) et à 5 milliards de francs pour l'assainissement.

Les dotations du FNDAE devraient représenter, en 1993, environ 900 millions de francs, soit moins de 10 % des travaux nécessaires. Ce qui explique sans doute, en partie, une réalisation constatée plus faible que ces prévisions - 7 à 8 milliards réalisés (vraisemblablement) contre 10 milliards prévus - alors même que le cadre réglementaire devient plus contraignant (directives européennes diverses, loi sur l'eau...), accroissant encore les investissements obligatoires. De leur côté, les ressources des conseils généraux ne sont, à l'évidence, pas extensibles compte tenu des charges qu'ils assument par ailleurs.

Comme votre commission a déjà eu l'occasion de l'indiquer, une augmentation de la redevance FNDAE, qui depuis 1991 est fixée à 10,5 /m³, permettrait d'augmenter sensiblement les possibilités d'intervention du fonds (alimenté à 45 % par la redevance).

III. LES DOTATIONS INSCRITES AU BUDGET DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

A. LES ACTIONS EXPLICITES D'AMÉNAGEMENT RURAL

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

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

	CRÉDITS VOTÉS 1993	CRÉDITS DEMANDÉS 1994	ÉVOLUTION (en %)
Interventions publiques (titre IV)			
Chapitre 44-80	1.635	1.617	- 18 - 1,1 %
<i>Article 21 : interventions pour l'aménagement rural</i>	43	37	- 6 - 14 %
<i>Article 22 : interventions en faveur de l'exploitation</i>	0,6	0,43	- 0,17 - 28,3 %
<i>Article 30 : Interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées</i>	1.570	1.570	-
<i>Article 50 : actions spécifiques en zone défavorisée</i>	21,2	10	- 11,2 - 53 %
Subventions d'investissement (Titre VI)			
Chapitre 61-44 : aménagement de l'espace rural et de la forêt			
<i>Article 20 : amélioration du cadre de vie et développement rural</i>	CP: 39 AP: 39	CP: 36,8 AP: 39	CP: - 2,2 - 5,6 % AP: -
Chapitre 61-84 : actions coordonnées de développement régional	CP 203,8 AP: 203	CP: 186,2 AP 189	CP: - 17,6 - 8,6 % AP: - 14 - 6,9 %
Ensemble			
Moyens de paiement (DO + CP)	1.877,8	1.840	- 37,8 - 2 %
Moyens d'engagement (DO + AP)	1.877	1.845	- 32 - 1,7 %

(en millions de francs)

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, il apparaît ainsi que les crédits d'aménagement rural, identifiés comme tels par le ministère, sont en diminution dans le projet de budget pour 1994.

En moyens de paiement, ils baissent de 38 millions de francs, soit 2 %. Mais il faut souligner que ces crédits sont, pour

certains, abondés par des cofinancements communautaires, ce qui conduit à relativiser l'analyse portant sur des seuls crédits nationaux. Ainsi, en 1994 comme en 1993, 200 millions de francs de cofinancements du FEOGA-orientation au titre des objectifs 1 et 5b seront versées sous forme de subvention, sans que le montant de cette dotation apparaisse au bleu budgétaire.

● Il faudrait ajouter à ces crédits ceux relatifs à la modernisation des exploitations (article 30 du chapitre 61-40). Ces crédits passent de 85 à 100 millions de francs en crédits de paiement (+ 17,6 %). Cette majoration doit être relativisée. Jusqu'ici consacrés à la construction et à la rénovation des bâtiments d'élevage en montagne et à la mécanisation en montagne (depuis la fusion de deux lignes budgétaires), les crédits de ce chapitre devront financer la mise aux normes des bâtiments d'élevage sur l'ensemble du territoire.

● Les dotations de l'article 30 du chapitre 44-80 qui financent les indemnités compensatrices de handicap, sont reconduites. Selon le ministère, le retour communautaire permettra de revaloriser de 3 % les taux d'indemnités pour les productions qui ne sont pas au plafond autorisé par la réglementation communautaire.

Une optique plus restrictive conduirait à ne retenir que les seules lignes «aménagement rural», hors subventions «compensatrices» et aides directes en faveur des exploitations, que gère la direction de l'espace rural et de la forêt.

Ces lignes budgétaires actuelles, dont la finalité est la participation à des actions de développement rural, sont généralement de création récente. Auparavant, les crédits correspondants n'étaient pas individualisés et provenaient de masses budgétaires à finalité moins précise.

● La ligne 44.80/21 est, pour une part, utilisée à financer 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 et de diffusion d'information sur ces

différents sujets (expériences pilotes) avec l'aide de bureaux d'études ou d'associations spécialisés.

Ses crédits diminuent de 14 %.

● La ligne 44.80/50 - presque entièrement contractualisée - contribue au financement d'actions diverses portant sur la relance des races rustiques, la promotion de produits montagnards de qualité et le programme national d'expérimentation sur les systèmes extensifs et la pluriactivité.

Elle contribue également au financement de services collectifs en montagne : contrôle laitier, insémination artificielle. La diminution, de plus de moitié, de ces crédits risque de remettre en cause la diffusion du progrès technique en zone de montagne.

● La ligne 61.44/22, en partie contractualisée, 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 et les actions menées par des stations expérimentales sur les nouveaux systèmes ou les nouvelles techniques d'exploitation.

● La ligne 61.44/23 permet de cofinancer des opérations menées en faveur de l'amélioration de la production fourragère des équipements collectifs des pâturages et la petite hydraulique de montagne, éligibles au FEOGA orientation.

Les crédits de ces deux lignes diminuent de 5,6 %.

● La ligne 61.84/10, presque entièrement contractualisée, concerne les sociétés d'aménagement régional qui réalisent les interventions destinées à accélérer la mise en valeur des atouts dont disposent les régions concernées. 70 % des crédits de ce chapitre sont utilisés pour l'hydraulique agricole et 30 % pour l'aménagement rural. Ces crédits diminuent tant en autorisations de programme (- 7 %) qu'en crédits de paiements (- 8,6 %).

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dotations de ces lignes budgétaires, en loi de finances initiale, depuis 1980, en francs constants.

LOI DE FINANCES INITIALE EN FRANCS CONSTANTS 1980

	1980	1983	1985	1988	1990	1993
44.80/21	2,44	6,62	33,52	35,58	33,53	22,06
44.80/50	-	-	-	14,55	12,75	10,90
61.44/22	-	-	12,56	6,75	6,38	3,52
61.44/23	-	10,99	2,72	5,65	5,33	9,28
61.84/10	187	176,17	120,41	119,03	112,42	104,42
Total	189,44	193,78	169,31	181,56	170,41	150,18

Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

B. LES AUTRES CRÉDITS DU MINISTÈRE CONCOURANT À L'AMÉNAGEMENT RURAL

A l'évidence, de nombreuses autres actions conduites par le ministère ont un impact sur les conditions d'occupation de l'espace rural. Votre rapporteur limitera son examen à l'évolution de quelques lignes budgétaires qui lui paraissent concourir à une meilleure occupation de l'espace rural ou qui sont destinées au financement d'instruments spécifiques.

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

Deux axes principaux peuvent être distingués : le soutien aux pratiques extensives ; le développement des actions agri-environnementales.

On constate une forte progression des crédits nationaux qui leur seront consacrés en 1994. Il faut, en outre, indiquer que ces

mesures font l'objet de très importants retours communautaires : par exemple, pour les mesures agri-environnementales, dont la prime à l'herbe, le cofinancement communautaire est de 50 %.

Ces crédits, que le ministère n'identifie pas comme des crédits d'aménagement rural, jouent néanmoins un rôle important dans le maintien de l'activité agricole dans les zones difficiles.

Ainsi, la prime au maintien du troupeau allaitant qui vise à soutenir le revenu des éleveurs spécialisés dans la production de viande bovine et des petits producteurs de lait possédant des vaches allaitantes, bénéficie principalement aux régions d'élevage souvent situées dans des zones défavorisées ou fragiles.

Elle a été sensiblement modifiée par la réforme de la PAC. Si elle se compose toujours d'une part communautaire et d'un complément national, ses modalités d'attribution sont désormais les suivantes :

- La part communautaire est portée à 70 ECU en 1993, 95 en 1994 et 120 à partir de 1995, sans plafonnement du nombre d'animaux primables comme auparavant, mais les droits à prime de chaque producteur sont dorénavant limités au nombre de primes payées au titre d'une année de référence (1990, 1991 ou 1992) choisie par l'Etat-membre. En outre, le soutien est limité à un chargement maximum de bétail à l'hectare de surface fourragère, qui s'imposera progressivement (3,5 Unités de gros bétail à l'hectare en 1993, 3 UGB/ha en 1994, 2,5 UGB/ha en 1995 et 2 UGB/ha à partir de 1996).

- Les Etats membres peuvent toujours accorder une prime complémentaire de 25 ECU par vache dont une partie est financée par le FEOGA-garantie dans certains pays ou certaines régions en retard de développement.

- Enfin, les troupeaux mixtes produisant jusqu'à 120.000 kilos de lait (au lieu de 60.000) peuvent désormais en bénéficier.

En 1993, les crédits ouverts à ce titre avaient été portés de 650 à 966 millions de francs afin de financer une revalorisation du complément national.

Pour 1994, il est proposé, compte tenu de l'augmentation de la part communautaire, une réduction de 290 millions de francs. Pour les éleveurs concernés, les modifications apportées par la réforme de la PAC se traduisent par un relèvement de la prime par unité de gros bétail.

De même, la prime à l'herbe, mise en oeuvre en 1993, a pour objet d'aider au maintien des superficies herbagères, en forte diminution depuis une vingtaine d'années. Elle est en effet réservée aux éleveurs dont les troupeaux n'excèdent pas un chargement d'une UGB/Ha ou d'1,4 UGB/Ha, si les prairies représentent plus des trois-quarts de la surface agricole utilisée.

Le nouveau gouvernement ayant décidé de porter cette prime de 120 à 200 francs par hectare en 1993, le collectif budgétaire du printemps a ouvert un complément de crédits de 210 millions de francs, soit un total de 525 millions de francs. Sur l'année, 118.000 éleveurs devraient en bénéficier pour un total de 1 milliard de francs, compte tenu de la participation communautaire. En 1994, la prime sera portée à 250 francs, si bien qu'il est nécessaire de majorer la dotation initiale de 341 millions de francs, soit un total de 656 millions de francs.

Cette prime étant co-financée à 50 % par des crédits communautaires, ce sont donc 1.300 millions de francs qui seront l'an prochain disponibles pour cette mesure agri-environnementale qui concernera 120.000 éleveurs et 5 millions d'hectares.

Enfin, on peut noter les efforts particuliers en faveur des actions agri-environnementales, dont les dotations progressent de 9 %.

Il s'agit d'une part des «opérations locales» qui prennent la suite des opérations dites «de l'article 19». Au total, à la fin de cette année, cette mesure concernera 62 projets couvrant 770.000 hectares dont 240.000 seront primés. La dotation budgétaire (article 24 du chapitre 44-41) ouverte à cet effet s'élève à 84,9 millions de francs auxquels s'ajoute un financement communautaire à 50 %. Pour 1994, il est demandé de relever les crédits de 84,9 millions de francs à 100 millions de francs.

Il s'agit d'autre part des programmes régionaux pluriannuels (1993-1997) du dispositif communautaire agri-environnemental, qui comportent un ensemble de mesures diversifiées (protection des captages, extensification animale, agriculture biologique, maintien des races locales menacées, protection de la faune). Ces programmes qui sont soumis à l'agrément de la Commission sont actuellement en cours d'examen et devraient pouvoir être engagés dès cette année pour les principales mesures. Pour 1994, il est prévu un budget de 240 millions de francs dont la moitié financée par le FEOGA et l'autre sur l'article 23 du chapitre 44-41.

	1992	1993	Evolution	
			Millions de francs	en %
Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes (44.55 art. 30)	966	676	- 290	- 30
Primes au maintien de l'élevage extensif (44.41 art. 25)	315	656	+ 341	+ 108
Actions agri-environnementales :				
- 44.41 art. 23 (1)	60,1	120	+ 60,1	+ 99,7
- 44.41 art. 24	84,9	100	+ 15,1	+ 17,8
ENSEMBLE	1.426	1.522	+ 126	+ 8,8

(1) Pour partie seulement

● Les crédits de la forêt

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

Comme l'illustre le tableau ci-après, les dotations propres du ministère sont en diminution (- 5,4 % en moyens de paiement).

ACTION 90
Mise en valeur et protection de la forêt

	1993	1994
Dépenses ordinaires	1.197,1	1.134,5
Dépenses en capital :		
- CP	304,6	285,3
- AP	306,3	306,1
Moyens de paiement	1.501,7	1.419,8
Moyens d'engagement	1.503,4	1.440,6

De son côté, le FFN enregistre une diminution très sensible : ses dépenses passent de 478 à 377 millions de francs, soit une réduction de plus de 21 %.

Outre que la diminution de ces crédits est particulièrement défavorable au moment où l'ensemble de la filière bois connaît une crise profonde, on peut s'interroger sur la possibilité qu'ils offrent de profiter du programme communautaire de reboisement.

Selon l'APCA, une dotation de 44 millions de francs, provenant pour moitié de la dotation inscrite au budget pour les investissements en forêt et pour moitié du FEOGA, permettrait de financer les aides au boisement et à l'entretien. La prime annuelle de compensation de perte de revenu est incluse dans l'aide à la jachère, sans être individualisée.

Les crédits ainsi dégagés permettraient d'aider au boisement d'un peu plus de 7.000 hectares.

Il apparaît ainsi que la France ne s'apprête pas à tirer tout le parti possible de la réglementation communautaire.

Le règlement CEE a, en effet, fixé des plafonds à l'hectare de 26.000 francs (résineux) à 39.000 (feuillus) pour la plantation, de 4.000 francs pour la prime compensatrice de perte de revenu, de 3.500 francs (pendant deux ans), puis de 2.100 francs (pendant trois ans) pour les feuillus et de la moitié pour les résineux, pour l'entretien.

De leur côté, les aides au boisement accordées en France, dans le cadre de la politique agricole commune réformée, sont fixées à un niveau très inférieur :

- 40 % du devis hors taxe, soit en moyenne 6.000 francs à l'hectare, pour la subvention pour investissements de boisement et premiers entretiens, accordée aux propriétaires ;

- 1.000 francs par hectare et par an, pendant une durée de sept à quinze ans selon les espèces forestières utilisées pour le boisement pour la prime compensatrice pour perte de revenu accordée aux exploitants agricoles.

Les deux aides sont cumulables pour un même boisement.

Selon le ministère, les montants des dépenses éligibles au remboursement communautaire mis en oeuvre, ou prévus pour les prochaines années, seraient, par conséquent, les suivants :

ANNÉE	PRIME COMPENSATOIRE (EN MF)	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT		
		PART NATIONALE	PART RÉGIONALE	TOTAL
1993	1,5	5,3	15,1	21,9
1994	7,84	57,1	28,7	93,6
1995	16,8	60	47,7	124,5

Votre commission estime indispensable que les crédits consacrés à la forêt soient substantiellement revalorisés et que le Gouvernement, comme M. Jean Puech s'y était engagé devant votre commission, garantisse le financement du FFN, aujourd'hui exsangue.

Elle se félicite, par conséquent, des avancées significatives déjà obtenues lors de la discussion des articles de la première partie de la loi de finances.

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

Deux instruments principaux : les OGAF et les SAFER ont un rôle important à jouer dans la restructuration du foncier et l'accompagnement des actions agri-environnementales ou d'extensification.

L'examen de leurs crédits fait apparaître qu'ils ne bénéficient, curieusement, pas d'une sollicitude budgétaire particulière.

	1993	1994	Evolution (en %)
OGAF (44.41 art. 60)	72	72	0
SAFER (44.44 art. 10)	65	53	-18,6%

Suivant les conclusions de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits d'aménagement rural inscrits au budget de l'agriculture et de la pêche pour 1994.