

N° 81

---

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME III

**INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES**

Par M. Aubert GARCIA,

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, Janine Bardou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Didier Borotra, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, 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 Guillot, 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, Michel Manet, René Marquès, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, 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 (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat: 78 et 79 (annexe n°4) (1994-1995).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b>	5
<b>CHAPITRE PREMIER : LES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES EN 1993</b> .....	11
<b>I - L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE</b> .....	11
<b>A. LA STAGNATION DE LA PRODUCTION ET DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES</b> .....	11
<b>1. La production</b> .....	11
<b>2. La consommation</b> .....	12
<b>B. LA PRESSION SUR LES PRIX</b> .....	14
<b>C. LA DÉTÉRIORATION DE L'EMPLOI</b> .....	16
<b>II - L'ÉVOLUTION SECTORIELLE</b> .....	16
<b>A. LES PRODUCTIONS ANIMALES</b> .....	17
<b>1. Les viandes et conserves de viandes</b> .....	17
<b>2. Le lait et les produits laitiers</b> .....	17
<b>B. LES AUTRES PRODUITS</b> .....	18
<b>CHAPITRE II : LE COMMERCE EXTÉRIEUR</b> .....	21
<b>I. UN NOUVEAU RECORD LARGEMENT DÛ AUX PRODUITS DE L'INDUSTRIE AGRO-ALIMENTAIRE</b> .....	22
<b>II. L'ANALYSE GÉOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE</b> .....	23
<b>A. LA VENTILATION GÉOGRAPHIQUE</b> .....	23
<b>B. LE BILAN SECTORIEL</b> .....	26
<b>III. UNE RÉDUCTION PRÉVISIBLE DE L'EXCÉDENT EN 1994</b> ...	27

	<u>Pages</u>
<b>CHAPITRE III : LA POLITIQUE CONDUITE PAR LES POUVOIRS PUBLICS .....</b>	<b>31</b>
<b>I. LES GRANDES ORIENTATIONS .....</b>	<b>31</b>
<b>A. UN CONTEXTE EN MUTATION .....</b>	<b>31</b>
<b>B. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS .....</b>	<b>33</b>
<b>1. Assurer une meilleure cohérence entre les interventions .....</b>	<b>33</b>
<b>2. Soutenir les restructurations plutôt que l'accroissement des capacités .....</b>	<b>33</b>
<b>3. Privilégier la qualité plutôt que les volumes .....</b>	<b>33</b>
<b>4. Développer les utilisations non alimentaires .....</b>	<b>34</b>
<b>5. Apporter un soutien particulier aux PME .....</b>	<b>35</b>
<b>II. LES CRÉDITS .....</b>	<b>37</b>
<b>A. LES CRÉDITS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE .....</b>	<b>37</b>
<b>B. LES AUTRES CRÉDITS .....</b>	<b>39</b>
<b>1. Les crédits du ministère .....</b>	<b>39</b>
<b>2. Les crédits en provenance d'autres ministères .....</b>	<b>40</b>
<b>3. Les aides communautaires .....</b>	<b>41</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>43</b>

Mesdames, Messieurs,

L'avis budgétaire que votre commission consacre, chaque année, aux industries agro-alimentaires est l'occasion, non seulement d'examiner l'évolution des dotations budgétaires que l'Etat leur alloue, mais aussi de dresser le bilan de l'année écoulée pour ce secteur.

S'agissant des crédits dits de « politique industrielle », le retournement de tendance amorcé l'an dernier est confirmé. Pour la seconde année consécutive, après des années de déclin régulier, les ouvertures d'autorisations de programme progressent, même si c'est faiblement (+ 1,1 %) et si leur montant reste modeste : 224 millions de francs.

Les crédits de paiement continuent en revanche à décliner, quoique sur un rythme moindre que celui des années antérieures : ils s'élèveront, en 1995, à 217 millions de francs (- 2,8 %). Si ce recul est pour partie l'effet induit de la baisse des autorisations de programme des années précédentes, il n'en reste pas moins qu'il entraîne des difficultés pour le paiement des aides accordées : des entreprises dont le projet a été retenu pour être primé ne peuvent pas bénéficier de l'aide annoncée...

Jusqu'à ces dernières années, la bonne santé économique du secteur avait pu, dans une certaine mesure, autoriser le désengagement de l'Etat. La crise économique des années 1992-1993, les nouvelles contraintes internationales et communautaires justifient, au contraire, le maintien d'une action incitative significative de la part des pouvoirs publics.

Ces dotations sont tout d'abord indispensables pour accompagner l'effort des secteurs - par ailleurs en situation difficile - qui doivent mettre leur appareil de production aux normes sanitaires européennes, ainsi que pour poursuivre la restructuration du réseau des abattoirs publics.

Ces aides doivent également soutenir l'effort d'adaptation des entreprises les plus touchées par les conséquences de la réforme de la politique agricole commune et des accords du GATT : la collecte-stockage des céréales et oléagineux ; les filières hors-sol, notamment avicoles.

En outre, alors que la Communauté a décidé de reconduire ses actions dans le cadre de plans sectoriels, un maintien des dotations nationales à un niveau suffisant est nécessaire pour prétendre au bénéfice des co-financements communautaires.

Enfin, le rôle décisif que jouent les entreprises de ce secteur dans le maintien du tissu économique en milieu rural nécessite un effort tout particulier. Sur ce point, une évolution positive peut être enregistrée dans l'évolution des dotations déconcentrées, tant dans le budget pour 1995, que dans le cadre des nouveaux contrats de plan.

Nécessaire, le «réinvestissement» de l'Etat dans la politique agro-alimentaire reste d'un montant modeste : les aides à l'investissement sont de l'ordre de 500 millions de francs alors que les investissements physiques des entreprises sont d'environ 22 milliards de francs.

Ce qui nécessite une cohérence et une sélectivité accrues des interventions, très nettement réorientées d'ailleurs vers la restructuration : dans un contexte de diminution des volumes de production et de limitation des possibilités d'exportation, les pouvoirs publics sont en effet conduits à privilégier les restructurations, inéluctables, plutôt que l'augmentation des capacités...

C'est qu'en effet, le contexte a changé.

Comme l'an passé, le dynamisme du secteur des industries agro-alimentaires paraît marquer une pause.

En rupture avec les taux de croissance des années antérieures (2-3 % par an), la production aura stagné en 1993. Cette faible progression en volume doit cependant être relativisée. Avec une production de 625 milliards de francs, le secteur des industries agro-alimentaires reste le premier secteur industriel français -hors BTP. En outre, cette progression médiocre fait de ce secteur le seul secteur industriel à avoir progressé en 1993, le reste de l'industrie manufacturière voyant sa production diminuer de 5,5 %...

Cette faible progression s'explique, à la fois, par la diminution de certaines livraisons agricoles, à la suite de la mise en oeuvre de la réforme de la PAC, et par la modération de la consommation des ménages. Cette quasi stagnation de la

## **CHAPITRE PREMIER**

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

#### **I. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT RURAL (CIDAR)**

Réuni sous la présidence du Premier ministre, le CIDAR qui s'est tenu à Bar-le-Duc, le 30 juin dernier, a arrêté 24 mesures spécifiques en faveur des zones rurales dans trois domaines principaux : la promotion de nouvelles activités dans le monde rural et la gestion de l'espace ; l'accroissement de l'offre de logement ; l'amélioration et l'implantation des services publics dans ces zones.

● Le CIDAR a, tout d'abord, consacré un nouveau « concept » en matière de développement de l'espace rural : **les territoires ruraux de développement prioritaire.**

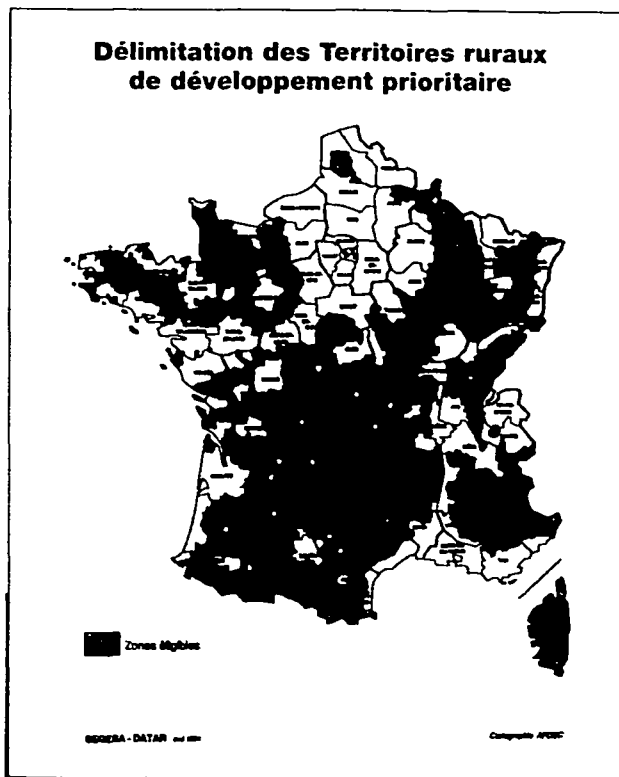
Ce sont les territoires sur lesquels l'Etat concentrera en priorité ses interventions en faveur du monde rural : affectation des fonds interministériels réservés au développement rural ; mesures d'exonération des charges sociales, telles qu'elles ont été définies dans la loi quinquennale sur l'emploi ; dotation des jeunes entrepreneurs ruraux.

Ils bénéficieront également des actions de développement rural inscrites dans les contrats de plan Etat-régions et notamment de toutes celles qui mobilisent les crédits du Fidar.

Ces territoires qui représentent les deux tiers du territoire national, soit 30 % de plus que les zones précédemment couvertes par le FIDAR, comptent 13 millions d'habitants.

Concrètement, ces territoires ruraux de développement prioritaire correspondent aux zones éligibles aux politiques de développement rural de l'Union européenne, c'est-à-dire «les zones rurales défavorisées», ainsi que les parties rurales des zones qui font l'objet des politiques communautaires de redéploiement industriel. S'y ajoutent la Corse et certaines zones rurales des DOM à la Réunion, en Martinique et en Guadeloupe.

Il n'est pas sûr que la «lisibilité» de la politique d'aménagement rural y gagne : coexisteront les «territoires ruraux de développement prioritaire», les «zones rurales défavorisées» (terminologie européenne) au champ un peu moins large, enfin les «zones rurales fragiles», limitées aux cantons en crise, caractérisés par une faible densité démographique et la diminution de leur population.



● Le premier volet de mesures concerne le développement des activités économiques.

A ce titre, un certain nombre de mesures destinées à lever les obstacles au développement de la pluriactivité ont été annoncées : l'octroi du bénéfice d'indemnités journalières de maladie, au titre de l'activité salariée, pour les pluriactifs non salariés non agricoles ; l'aménagement du système des cotisations minimales ; le développement du principe des caisses pivots, qui pourraient être librement choisies par le pluriactif, indépendamment de son activité

principale. S'ajoutent des dispositions en faveur des **groupements d'employeurs** : aides au démarrage, au conseil en organisation et en gestion ; extension de l'exonération des charges sociales pour les premier, deuxième et troisième salariés pour les groupements composés d'exploitants et d'une CUMA.

S'agissant de l'**agriculture**, des aménagements seront apportés en matière d'**installation** : l'ouverture des aides aux jeunes qui s'installent dans le cadre d'une société commerciale ; l'assouplissement des conditions de formation initiale, lesquelles conditionnent dotations et prêts ; l'assouplissement des ratios d'endettement.

En matière de **tourisme**, le CIDAR a annoncé deux mesures en faveur des entreprises de l'hôtellerie rurale à l'occasion de leur transmission : d'une part, l'ouverture à l'hôtellerie du fonds de garantie-transmission de la SOFARIS qui permettra un accès au crédit plus aisé pour les repreneurs ; d'autre part, un soutien à la modernisation de l'entreprise lors de sa transmission (financement d'un audit), ainsi qu'aux opérations nécessaires de rénovation.

Plus généralement, le CIDAR a prévu d'améliorer l'offre touristique en milieu rural, par une meilleure connaissance qualitative et quantitative, ainsi qu'une meilleure structuration de l'offre, grâce à la mise en place d'un serveur national.

● Le deuxième volet de mesures concerne l'**habitat**. Il s'agit, tout d'abord, de reconduire jusqu'à la fin 1998 l'exonération sur deux ans des revenus fonciers pour les **logements vacants** remis en location.

Il s'agit, d'autre part, de favoriser la **réhabilitation du patrimoine privé** : 150 opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) supplémentaires seront lancées.

Pour favoriser le **conventionnement du parc locatif privé**, il est prévu une majoration de cinq points du taux de subvention de l'ANAH pour les logements conventionnés en OPAH, sous réserve d'une subvention complémentaire de 5 % de la collectivité locale.

D'autre part, afin de favoriser la réhabilitation de logements vacants appartenant aux communes et d'en améliorer le financement, les préfets pourront porter à 30 % le taux de subvention de la PALUIOS pour les communes de moins de 5.000 habitants.



Il a, enfin, été décidé de permettre à tout investisseur de réaliser une opération PAP (prêts d'accèsion à la propriété) groupés dans l'ancien, jusqu'ici réservée aux H.L.M., si celle-ci est agréée par le préfet.

● Le troisième volet de mesures concerne «l'action publique» en milieu rural.

**Les schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics** seront rénovés et renforcés dans le sens :

- d'une approche globale associant services et collectivités, afin de permettre l'adaptation de l'offre à la demande. De plus, le traitement des questions de service public en milieu rural s'effectuera par type de problème ou de public, et non par administration. Ce traitement s'effectuera dans un cadre «supra-communal», adapté à la dimension du problème à régler : par bassin de vie ou pays par exemple, et non commune par commune ;

- du renforcement des procédures de concertation, grâce, notamment, au rééquilibrage de la composition de la commission départementale ;

- de la mise en place d'une politique pluriannuelle traduite par des projets concrets. La fonction des schémas départementaux d'organisation et d'amélioration de services en milieu rural sera précisée : ils deviendront le cadre de la politique cohérente et globale des services publics en milieu rural qu'aura élaborée le préfet en liaison avec les partenaires concernés. Cette politique sera fondée sur la durée et portera sur plusieurs années. Elle se traduira par des projets thématiques et/ou territoriaux clairement définis. Un document annuel rendra compte du suivi des actions engagées, des opérations nouvelles envisagées et de toutes questions relatives à l'offre et à la demande de service public dans le département.

Par ailleurs, il a été décidé de mettre en place, avec les collectivités concernées, et dans le cadre des bassins d'emplois des contrats pluriannuels pour le maintien des **services éducatifs** en milieu rural, l'Etat s'engageant sur le niveau du service éducatif et les collectivités sur le réseau scolaire et les moyens matériels mis à sa disposition. Ces contrats pourront prévoir des formes innovantes d'internat pour les colléges.

L'installation de «**points publics**» en milieu rural sera développée. Les points auront un rôle de guichets uniques entre les administrations et les usagers, avec une fonction de conseil,

d'assistance à la confection des dossiers, et de réception de ces dossiers, avec des permanences de fonctionnaires spécialisés.

Ces «points publics» pourront prendre également la forme d'**espaces «emplois-formation»**, permettant le rapprochement, en un même lieu, de l'ensemble des structures consacrées à l'emploi et à la formation professionnelle.

Enfin, le développement des services d'accueil des **jeunes enfants** en milieu rural sera soutenu et la qualité de l'offre de **santé** améliorée.

● Le CIDAR a, enfin, annoncé plusieurs mesures d'inégale importance, en faveur de la **gestion de l'espace**.

Il a été ainsi annoncé que d'autres modes d'**aménagement foncier** que le remembrement pourraient être mis en oeuvre lors de la réalisation de grands ouvrages d'infrastructures.

Le CIDAR a, par ailleurs, décidé la création d'un nouvel outil, «le **groupement foncier rural**» qui permettra de concilier, au sein d'une même «entité» foncière, activité agricole et activité forestière sous la forme d'une société civile spécialisée.

Le CIDAR a également été l'occasion d'annoncer la mise en place d'un programme d'amélioration de la **compétitivité des approvisionnements des industries du bois**. Ce programme «Compétitivité plus» serait mis en place sur trois ans, à partir d'opérations pilotes et devrait mobiliser une enveloppe de 80 millions de francs.

Enfin, le CIDAR a confirmé la création d'un **fonds de gestion de l'espace rural**, prévu dans le cadre du projet de loi sur le développement du territoire. Ce fonds participera au financement de services d'entretien et de réhabilitation du patrimoine naturel rural.

Ce fonds sera réparti entre les départements, sur la base de critères objectifs tenant compte des superficies concernées par les objectifs du fonds. Il sera mis en oeuvre après avis d'une instance associant les services de l'État, le département, les communes et leurs groupements, la profession agricole et les autres partenaires économiques et du monde associatif. Les modalités de fonctionnement de ce fonds seront définitivement arrêtées à l'issue du débat parlementaire.

## **II. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Tenu à Troyes, le 20 septembre 1994, le CIAT a décidé de **renforcer l'activité des cinq compagnies d'aménagement**, qui couvrent les régions du Sud de la France, dans le domaine du développement rural. Les actions de la Société pour la mise en valeur des régions Auvergne-Limousin, de la Société du canal de Provence et d'aménagement de la région provençale, de la Compagnie d'aménagement régional d'Aquitaine, de la Compagnie d'aménagement du Bas-Rhône-Languedoc et de la Compagnie d'aménagement des côteaux de Gascogne, devraient être réorientées par de nouvelles lettres de mission adressées à leurs responsables d'ici la fin de l'année 1994.

En outre, la Compagnie d'aménagement régional d'Aquitaine et la Compagnie d'aménagement des côteaux de Gascogne ont été invitées à rapprocher leurs moyens en faveur du développement rural. Une cellule de coordination placée sous le contrôle conjoint des deux préfets de région sera créée.

Enfin, ce CIAT a prévu de **mettre à l'étude des chartes de territoire** favorisant le développement intercommunal autour des «pays», instaurés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et qui constituent les zones naturelles d'un développement économique et social harmonieux et équilibré.

## **III. LES PROJETS DE LOI EN DISCUSSION**

### **A. LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE**

De son côté, le projet de loi pour l'aménagement et le développement du territoire comporte un certain nombre de mesures, de portée inégale, qui intéressent directement ou indirectement l'aménagement de l'espace rural.

Sur le plan des modifications apportées aux structures ou outils d'intervention existant, on peut citer la «réactivation» de la notion de **pays**, la **fusion des fonds** concourant au développement de

l'espace rural dans un fonds unique, la création d'un **fonds spécifique** de gestion de l'espace.

Des dispositions fiscales ou financières sont également proposées, qui ne bénéficient pas d'ailleurs uniquement aux zones rurales : la mise en place d'une **fiscalité dérogatoire** (pour la cession des fonds de commerce, la taxe professionnelle, le régime des amortissements) ; le **démantèlement de la DGF d'Ile-de-France** qui viendra abonder, pour moitié, la **dotation de solidarité rurale** ; l'allègement des charges sociales.

Enfin, le rôle de l'Etat est renforcé en matière de **maintien des services au public** : les suppressions sont soumises à étude d'impact. En cas de désaccord entre le préfet et l'entreprise publique concernée, c'est au ministre de tutelle qu'il appartiendra de statuer.

En matière d'aménagement de l'espace rural, le Sénat a apporté des améliorations substantielles à ce projet de loi : l'affirmation de la nécessité d'une **péréquation forte** entre collectivités (par la mise en place d'une « fourchette ») ; la prise en compte du **taux de population active agricole** dans la définition des zones rurales fragiles ; la mise en place de **schémas sectoriels** ; la diffusion des pôles universitaires ; la prise en charge des cotisations d'allocations familiales dans les zones rurales fragiles ; l'élaboration d'une loi ultérieure afin de favoriser le développement économique et de l'emploi dans ces zones et destiné à assurer à leurs habitants des conditions de vie équivalentes à celles qui ont cours sur les autres parties du territoire.

## B. LE PROJET DE LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE

Tout un volet de la loi de modernisation concerne l'aménagement rural. C'est d'ailleurs le second objectif de ce projet qui, à côté de l'accroissement du niveau de performance de l'agriculture, a pour ambition de contribuer au développement du territoire et à l'«**équilibre économique et social des espaces ruraux, dans le respect de la protection de l'environnement**».

Les mesures annoncées dans ce cadre visent, tout d'abord, à **renforcer la politique d'installation**, par la prorogation du dispositif de la **pré-retraite**, aménagé dans le sens de l'**orientation des terres libérées en faveur de l'installation**.

Il est également prévu d'exonérer les jeunes agriculteurs de 50 % du foncier non bâti pendant les cinq ans qui suivent l'installation (les collectivités locales pouvant les exonérer du reste), et dans les territoires ruraux de développement prioritaire, de réduire de 6,4 à 0,6 % le tarif des droits d'enregistrement pour les acquisitions effectuées par de jeunes installés.

Un second volet de mesures concerne l'amélioration des conditions d'exercice de la pluriactivité : le seuil des revenus non agricoles permettant l'imputation des déficits agricoles sera porté de 150 à 200.000 francs ; les cotisations minimales maladie seront aménagées de façon à supprimer la distorsion de coût pour les pluriactifs ; le dispositif de caisses pivots sera assoupli : le pluriactif aura le libre choix de sa caisse pivot de rattachement, indépendamment de son activité principale.

Enfin, plusieurs dispositions sont proposées de nature à améliorer les instruments existants de gestion de l'espace agricole. C'est ainsi que les associations foncières de gestion pastorales, forestières et agricoles seront prioritaires pour l'accès aux aides prévues pour l'entretien de l'espace. En outre, les terrains confiés à une AIP seront exonérés de la part communale du foncier non bâti pendant 10 ans. Les zones d'activité agricoles extensives permettant la conclusion de conventions pluriannuelles d'exploitation et de pâturage, jusqu'ici délimitées par arrêté ministériel, le seront par le préfet. Le projet de loi prévoit également de créer un nouveau type de société civile : le groupement foncier rural, qui pourra «chapeauter» les deux formes juridiques existantes : le groupement foncier agricole (GFA) et le groupement forestier.

#### **IV. LA RÉFORME DES FONDS STRUCTURELS**

Décidée par le Conseil le 20 juillet 1994, la réforme des fonds structurels, a confirmé, parmi les priorités de la politique socio-structurelle communautaire, l'objectif d'aménagement des zones rurales.

En continuité avec les règlements issus de la première réforme des fonds structurels de 1988, deux objectifs spécifiques sont maintenus :

- l'objectif 5 a, qui conserve son but initial : accélérer l'adaptation des structures agricoles dans le cadre de la réforme de la PAC. Cet objectif inclut désormais l'aide à la modernisation et à la restructuration de la pêche ;

- l'objectif 5 b, destiné à faciliter le développement et l'ajustement structurel des zones défavorisées.

L'objectif 5 a concerne l'intégralité du territoire national. L'objectif 5 b, quant à lui, bénéficie aux zones rurales les plus fragiles, connaissant un faible niveau de développement économique et satisfaisant à deux des trois critères suivants :

- un taux élevé d'emploi agricole,

- un faible niveau de revenu agricole,

- une faible densité de population et/ou une tendance au dépeuplement.

Les fonds européens (FEDER, FEOGA, FSE) cofinanceront des programmes portant sur la période 1994-1999.

Ces programmes, appelés aussi DOCUP (documents uniques de programmation), devraient -selon le ministère- pouvoir être adoptés au cours du dernier trimestre de l'année 1994. Ils comprennent, pour la plupart, des mesures visant l'adaptation et la diversification de l'activité agricole, la mise en valeur de la filière bois, l'appui aux PME/PMI, l'aide à la diversification, la protection de l'environnement et la valorisation des ressources humaines.

Au total, pour la période 1994-1999, 2.238 millions d'écus bénéficieront aux zones françaises éligibles à l'objectif 5 b ; 9,7 millions d'habitants sont concernés.

Le tableau ci-après ventile, par région, les montants indicatifs de ces crédits :

	<b>Population</b>	dotation	intensité
	couverte	millions	écu/hab
	1994-1999	d'écus	
<b>FRANCE</b>	<b>9759438</b>	<b>2236</b>	<b>38</b>
ALSACE	258994	47,6	30,6
AQUITAINE	981813	227,0	38,5
AUVERGNE	686208	168,7	41,0
BOURGOGNE	451648	112,7	41,6
BRETAGNE	884981	186,3	35,1
CENTRE	355179	84,1	39,5
CHAMPAGNE-ARDENNE	108585	29,3	45,0
CORSE	0	0,0	0,0
FRANCHE-COMTE	353183	76,5	36,1
ILE-DE-FRANCE	0	0,0	0,0
LANGUEDOC-ROUSSILLON	478922	123,5	43,0
LIMOUSIN	539612	131,2	40,5
LORRAINE	457345	97,3	35,5
MIDI-PYRENEES	1177904	289,7	41,0
NORD-PAS-DE-CALAIS	0	0,0	0,0
BASSE-NORMANDIE	669095	133,3	33,2
HAUTE-NORMANDIE	55630	11,2	33,6
PAYS-DE-LA-LOIRE	593795	122,0	34,2
PICARDIE	0	0,0	0,0
POITOU-CHARENTES	597899	130,1	36,3
PACA	319562	92,6	48,3
RHONE-ALPES	789083	172,9	36,5

## **CHAPITRE II**

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

De façon traditionnelle, votre commission ne limitait pas son examen aux seuls crédits d'aménagement rural inscrits au ministère de l'agriculture, mais prenait également en compte les crédits à « finalité » rurale inscrits au budget de l'aménagement du territoire, ainsi que ceux des fonds d'infrastructures.

#### **I. LA SUPPRESSION DES FONDS SPÉCIFIQUES INTERMINISTÉRIELS**

Parmi ces fonds interministériels, deux étaient en totalité consacrés au monde rural : le FIDAR (fonds interministériel de développement et d'aménagement rural) et le FIAM (fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne). Par ailleurs, un dispositif particulier avait été mis en place dans le cadre de la PAT pour favoriser l'industrialisation en milieu rural : l'AIIZR (aide à l'investissement industriel en zone rurale). Enfin, le FRILE (fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi) consacrait une part significative de ses crédits à l'emploi en milieu rural.

Le CIAT tenu l'an dernier avait déjà décidé de supprimer l'AIIZR dans le cadre d'une refonte des aides aux PME-PMI.

Cette année, la totalité des fonds destinés à l'aménagement du territoire sont confondus au sein du fonds national de développement du territoire (chapitre 44-10 du budget de l'aménagement du territoire au titre des interventions publiques : soit 409 millions de francs ; chapitre 65-00 pour les subventions d'investissement, à hauteur de 2 milliards de francs pour les autorisations de programme et de 1.391 millions de francs pour les crédits de paiement).



Ce regroupement est proposé par l'article 13 du projet de loi sur le développement et l'aménagement du territoire.

Cet article prévoit, en effet, la fusion des six fonds suivants :

- le FIAT (fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire) ;

- le GIRZOM (groupe interministériel pour la rénovation des zones minières) ;

- le FAD (fonds d'aide à la décentralisation des entreprises privées) ;

- le FRILE (fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi) ;

- le FIAM (fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne) ;

- le FIDAR (fonds interministériel de développement et d'aménagement rural).

Parmi ces fonds, le FIDAR, le FIAM et le FRILE étaient, pour tout ou partie, consacrés à l'espace rural.

- Le FIDAR était destiné à soutenir le développement, la création et la diversification d'activités dans les secteurs ruraux où se posent des problèmes économiques et démographiques d'une particulière gravité (article premier du décret 79-533 du 3 juillet 1979 qui l'institue). La loi de finances pour 1994 avait transféré une partie des crédits du FIDAR sur le chapitre 44-01 pour 50 millions de francs. Sur le chapitre 65-03 étaient inscrits 512 millions de francs en autorisations de programme et 353 millions de francs en crédits de paiement.

- Les subventions du FIAM concernaient des opérations :

- d'assistance technique de haut niveau ;

- d'amélioration de la connaissance socio-économique des massifs ;

- de renforcement de l'information des populations montagnardes et des acteurs économiques locaux.

Les crédits étaient attribués par massif selon une clef de répartition faisant intervenir la superficie et la population et affectés par le préfet de région, coordonnateur de massif, après avis des comités de massif. Depuis l'exercice 1993, les crédits du FIAM étaient inscrits au chapitre 44-01, article 10, et non plus au chapitre 66-03. Les dotations inscrites en loi de finances pour 1994 s'élevaient à 37 millions de francs.

● Enfin, le fonds régional d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE) avait pour vocation de soutenir des actions ou des projets économiques ayant une incidence directe sur l'emploi et le développement local. Ce fonds a fait l'objet d'une contractualisation avec les régions dans le cadre de la procédure des contrats de plan Etat-régions. La loi de finances pour 1994 avait doté le FRILE de 94 millions de francs sur le budget de l'aménagement du territoire au chapitre 44-02 et de 50 millions de francs sur les crédits du ministère du travail.

S'il n'était pas spécifiquement consacré aux zones rurales, on estimait néanmoins que les deux tiers des projets et plus de la moitié des crédits mobilisés bénéficiaient au milieu rural.

Selon le Gouvernement, la mise en oeuvre d'un fonds unique devrait permettre plus de rapidité et de souplesse dans l'utilisation de ces dotations.

Il reste que l'on peut s'interroger, d'une part, sur l'articulation entre ce dispositif et les structures encore existantes -CIAT et CIDAR-, d'autre part, sur le maintien dans les critères d'attribution de ce fonds des objectifs et des champs géographiques spécifiques -la montagne notamment- qui prévalaient lorsque les différents fonds étaient individualisés.

## 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, par l'octroi de subventions en capital, l'effort d'investissement pour l'électrification des communes rurales. Ces collectivités, le plus souvent regroupées en syndicats intercommunaux ou départementaux, assurent la responsabilité directe des investissements de distribution électrique. Depuis 1992, il contribue également à l'intégration esthétique des réseaux.

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

Cette contribution représente, aujourd'hui, 1,95 % des recettes afférant aux distributions dans les communes urbaines (2.000 habitants et plus) et 0,39 % pour les communes rurales (de moins de 2.000 habitants).

Ces taux, dont le rapport de 1 à 5 a été arrêté dès l'origine, 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 ministres de l'industrie et du budget. Ces taux n'ont cessé de diminuer depuis l'origine.

	<b>Communes urbaines</b>	<b>Communes rurales</b>
<b>1971</b>	3,80	0,75
<b>1990</b>	2,43	0,49
<b>1992</b>	2,05	0,41

La tendance continue à la baisse des taux de contribution au FACE devrait, logiquement, s'inverser avec les résultats de l'inventaire de l'électrification rurale qui seront disponibles fin 1994.

En effet, même si 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- de nombreux problèmes, essentiellement qualitatifs, subsistent en termes de tenue de tension et de continuité du service.

On considère qu'un abonné est mal desservi lorsqu'il subit des chutes de tension supérieure à 11 %. Or, le taux d'abonnés mal desservis est encore de l'ordre de 3 à 4 % en zone rurale et ce taux dépasse 6 % dans quinze départements.

L'objectif fixé pour la période 1990-1994, d'un taux proche de zéro n'a, par conséquent, pas été atteint.

De même, la continuité du service laisse encore à désirer.

Or la population rurale et les agriculteurs, dépendants de la fourniture d'électricité, sont particulièrement sensibles aux coupures. Les micro-coupures, de leur côté, obèrent le développement de l'équipement informatique, et, à l'avenir, du télétravail.

Une revalorisation de l'enveloppe des travaux aidés par le FACE semble à cet égard nécessaire.

Sur la période 1990-1994, les besoins en investissements avaient été estimés à 3,6 milliards de francs par an, dont 2 milliards environ étaient aidés par le FACE.

**L'inventaire en cours devrait conduire à une évaluation de l'ordre de 5 milliards de francs par an, sur lesquels 3 milliards au moins de travaux mériteraient d'être aidés par le FACE.**

Depuis 1992, le schéma de financement des programmes de travaux aidés par le fonds est le suivant :

- une tranche unique A/B finançant les travaux à 70 % (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 à la suite d'intempéries et des travaux dans les communes «surplombées» par des lignes haute-tension (appelés travaux-DUP).

- une tranche C, dotation spécifique destinée à une meilleure insertion des réseaux ruraux dans l'environnement paysager (enterrement, mise en façade) qui finance à 50 % les travaux correspondants (en métropole).

En 1994, le montant des travaux aidés votés s'élevait, comme en 1993, à 2,2 milliards de francs pour la tranche A/B et à 300 millions de francs (250 millions de francs en 1993) pour le programme environnement.

#### B. LE FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU

Le fonds national pour le développement des adductions d'eau, compte spécial du Trésor géré par le ministère de l'agriculture, a été conçu, dès son origine en 1954, comme un instrument financier de solidarité nationale : prélevées sur l'ensemble de la population, ses ressources sont redistribuées aux seules communes rurales. Il est 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. Les besoins des communes rurales sont, désormais, plus qualitatifs.

En matière d'alimentation en eau potable, ils portent principalement sur la qualité -en application des nouvelles normes européennes- de l'eau distribuée, la fiabilité des équipements de production et de transport et le renforcement de certaines distributions.

Or sur ces deux derniers points la situation des collectivités rurales est généralement plus préoccupante que celles des communes urbaines : les ressources en eau exploitées sont souvent vulnérables ; le service public est dans l'ensemble fortement fragmenté ; enfin, certains réseaux construits dans les années cinquante sont devenus obsolètes.

En matière de collecte et de traitement, un retard qualitatif perdure. Ainsi seulement 67 % de la population rurale (permanente ou saisonnière) est raccordée à un réseau d'assainissement et 56 % à une station d'épuration.

Les besoins portent donc sur l'amélioration des taux de raccordement des usagers aux ouvrages, l'accroissement de la capacité d'épuration des stations et de leurs niveaux de traitement.

On estimait, pour la période 1990-1994, les besoins annuels d'investissements à 10 milliards de francs.

**Le nouvel inventaire en cours devrait faire apparaître, pour la période 1995-1999, des besoins annuels supérieurs.**

Or, il apparaît que ces efforts seront d'autant plus lourds à accomplir 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, ainsi qu'aux migrations saisonnières de la population urbaine.

En outre, les **problèmes de financement y sont plus aigus**, ce qu'a mis en lumière et parfois accentué la récente instruction comptable et budgétaire M 49.

**Le rôle du FNDAE est par conséquent indispensable pour aider les communes rurales à assurer les financements nécessaires.** Aujourd'hui le taux d'aide est de l'ordre de 10 à 12 % des investissements réalisés.

Or, les recettes pour 1993 n'ont été que de 842 millions de francs contre 870 millions de francs escomptés. Les recettes 1994 ne devraient pas non plus atteindre les prévisions faites en début d'année (900 millions de francs).

Les raisons de cet écart entre recettes effectives et prévisions de recettes, malgré l'augmentation de la redevance de 10,5 c/m<sup>3</sup> à 12,5 c/m<sup>3</sup> au 1er janvier 1994, tiennent à la diminution des consommations d'eau plus forte que prévue et à l'impact de la suppression des tarifications au forfait de consommation imposée par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992.

**Il paraît donc nécessaire de majorer sensiblement la redevance FNDAE.**

Le comité du FNDAE, réuni le 5 mai dernier, s'est d'ailleurs prononcé en faveur d'une **revalorisation progressive, en cinq ans, du taux de la redevance de 12,5 c/m<sup>3</sup> à 24 c/m<sup>3</sup>, niveau qu'il aurait atteint s'il avait suivi l'évolution du coût de la vie depuis 1975.**

En l'absence de revalorisation, les autorisations de programme pouvant être ouvertes en 1995 seront de l'ordre de 870 millions de francs.

Dans l'attente des résultats de l'inventaire, il a été décidé de reconduire en 1995 les enveloppes 1994 en prorogeant d'un an les conventions passées avec les départements.

La somme des dotations à déléguer, à laquelle s'ajoutent les engagements déjà pris pour le financement de grands travaux à réalisation pluriannuelle, représente 875 à 880 millions de francs.

### 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 leur sont consacrés.

	<b>CREDITS VOTES 1994</b>	<b>CREDITS DEMANDES 1995</b>	<b>EVOLUTION (en %)</b>
<b>Interventions publiques (titre IV)</b>			
Chapitre 44-80	1.617,2	1.694,5	+ 77,3 + 4,8 %
<i>Article 21 : interventions pour l'aménagement rural</i>	37	34,1	- 2,6 - 7,8 %
<i>Article 22 : interventions en faveur de l'exploitation</i>	0,43	0,37	- 0,06 - 4 %
<i>Article 30 : interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisés</i>	1.570	1.650	+ 80 + 5,1 %
<i>Article 50 : actions spécifiques en zone défavorisée</i>	10	10	
Chapitre 44-83 (nouveau)			
<i>Article 10 : fonds de gestion de l'espace rural</i>	-	500	
<b>Subventions d'investissement (titre VI)</b>			
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 : 36,9 AP : 39,1	CP : 38,1 AP : 39,1	CP : + 1,2 + 3,2 % AP : -
Chapitre 61-84 : actions coordonnées de développement régional	CP : 186,2 AP : 189	CP : 177,2 AP : 178	CP : + 9 - 4,8 AP : - 11 - 5,8 %
<b>Ensemble (DO + CP)</b>	1.840,3	2.409,8	+ 569,5 + 30,9 %
Ensemble (hors fonds de gestion)	1.840,3	1.909,8	+ 69,5 + 3,8 %

A structure constante, l'action 80 progresse donc de 70 millions de francs soit + 3,8 %. En tenant compte de la création d'un nouveau chapitre -le fonds de gestion de l'espace- les crédits explicites d'aménagement rural du ministre passent de 1.840 à 2.410 millions de francs, soit une augmentation de 570 millions de francs (+ 31 %).

## B. UNE APPROCHE PLUS RÉALISTE

### 1. Le dossier de presse du ministère

Dans le dossier de presse de présentation du budget du ministère figure un chiffrage des dépenses en faveur de l'aménagement rural, qui paraît à votre rapporteur plus cohérent.

Si l'on retient cette approche, on constate, là aussi, une majoration sensible des crédits concourant à l'aménagement de l'espace rural.



	Loi de Finances initiale 1994	Projet de loi de Finances 1995	Evolution
<b>DÉPENSES ORDINAIRES</b>			
<b>Interventions économiques - secteur agricole et forestier</b>			
● Aménagement de l'espace rural <sup>1</sup>	2.608,40	3.327,80	27,60 %
Fonds de gestion de l'espace rural	0,00	500,00	
Mesures agri-environnementales	220,00	280,00	27,30 %
Prime à l'herbe	656,00	770,00	17,40 %
ISM	1.570,00	1.650,00	5,10 %
Opérations groupées d'aménagement foncier	72,00	71,30	- 1,00 %
Actions diverses	90,40	56,50	- 37,50 %
<b>DÉPENSES EN CAPITAL</b>			
● Hydraulique et foncier	AP : 279,66 CP : 288,06	AP : 239,66 CP : 260,37	AP : - 14,3 % CP : - 9,6 %
● Grands aménagements régionaux	AP : 189,00 CP : 186,23	AP : 178,00 CP : 177,20	AP : - 5,8 % CP : - 4,8 %
● Espace rural et environnement	AP : 39,13 CP : 36,93	AP : 39,13 CP : 38,14	AP : - 0 % CP : + 3,3 %
<b>Sous-total dépenses en capital</b>	AP : 507,80 CP : 511,22	AP : 456,80 CP : 475,70	AP : - 10,0 % CP : - 7,0 %

## 2. Le «blanc» budgétaire

Selon la nouvelle nomenclature des aides publiques (concours budgétaires, mais aussi financements inscrits aux comptes spéciaux ou en provenance de la Communauté) élaborée par le ministère, deux ensembles d'actions intéressent principalement l'aménagement rural, dont les évolutions sont détaillées ci-après.

Cet examen du «blanc» budgétaire <sup>(1)</sup> permet, en outre, de mesurer la part prise par les financements communautaires dans la politique d'aménagement de l'espace rural.

---

(1) Les concours publics à l'agriculture - annexe au projet de finances pour 1995

	1990	1991	1992	1993
<b>Ensemble 1.4</b>				
Compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques	2.146,7	2.137,8	2.235	3.547,5
dont :				
ISM	2.100,9	2.058	2.053,7	2.157,1
Mesures agri-environnementales	0	14	34,8	1.078,6
<b>Ensemble 5 1</b>				
Aménagement et protection de l'espace rural	1.099,8	1.400,5	2.082,3	2.566,6
<b>TOTAL</b>	<b>3.426,5</b>	<b>3.538,3</b>	<b>4.317,3</b>	<b>6.113</b>

(en millions de francs)

L'ensemble 1.4 comprend d'une part, les indemnités compensatoires de handicaps, les aides aux bâtiments d'élevage ou à la mécanisation en faveur des zones de montagne (61-40 article 30) ainsi que celles aux équipements collectifs en zone de montagne et, d'autre part, l'ensemble des mesures agri-environnementales, y compris la prime à l'herbe.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de ces crédits (en dépenses constatées) au cours des dernières années.

<b>ENSEMBLE 1.4</b> <i>Compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques</i>	en M.F. courants			
	constaté 90	constaté 91	constaté 92	constaté 93
Financement national	1.710,8	1.694,3	1.596,2	1.962,8
Financement C.E.E.	435,9	443,5	638,8	1584,7
<b>TOTAL</b>	<b>2.146,7</b>	<b>2.137,8</b>	<b>2.235,0</b>	<b>3.547,5</b>

Au total, les crédits nationaux et communautaires consacrés en 1994 à la compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques ont atteint 3,9 milliards de francs. La croissance sensible de l'ensemble de ces crédits tient principalement à la « prime à l'herbe ». Le projet de loi de finances pour 1995 affiche, pour la part nationale, 2,9 milliards de francs et poursuit cette tendance.

Ces actions font l'objet d'un cofinancement communautaire, à hauteur de 50 % pour les mesures agri-environnementales et de 25 % pour les indemnités compensatrices de handicaps.

Le tableau ci-après détaille le montant des crédits qui y sont consacrés.

*(en millions de francs)*

	<b>Budget national (1995)</b>
<b>Mesures agri-environnementales</b>	280
<b>Prime à l'herbe</b>	770
<b>Interventions spéciales dans les zones défavorisées</b>	1.650
<b>dont ISM</b>	1.200
<b>Modernisation des exploitations (61-40)</b>	144
<b>Amélioration du cadre de vie et développement rural (61-44-20)</b>	38

● L'ensemble 5-1 rassemble les crédits d'infrastructures gérés ou cogérés par le ministère de l'agriculture (FNDAE et FACE), les dotations du fonds de gestion de l'espace, les crédits des sociétés d'aménagement régional (hors hydraulique), les dotations du FIDAR et de l'ancienne AIIZR.

Certaines de ces actions sont confortées par les interventions du FEDER, du FSE et du FEOGA-Orientation au titre de

l'objectif n° 1 qui concerne la Corse et les départements d'outre-mer et par les aides des mêmes fonds au titre de l'objectif n° 5-b réservées aux zones rurales en difficulté, soit 31 % de l'espace national.

<i>Ensemble 5.1</i> <i>Aménagement et protection de</i> <i>l'espace rural</i>		en M.F. courants			
	constaté 90	constaté 91	constaté 92	constaté 93	
Financement national	1.050,7	698,9	749,4	1.283,1	
Financement C.E.E.	49,1	701,6	1.332,9	1.283,5	
<b>TOTAL</b>	1.099,8	1.400,5	2.082,3	2.566,6	

Au total en 1994, les crédits nationaux et communautaires consacrés à l'aménagement et à la protection de l'espace rural atteignaient 2,3 milliards de francs. Le projet de loi de finances pour 1995 affiche 1,7 milliard, pour la seule part nationale.

Le blanc budgétaire fait ainsi apparaître, pour les actions qu'il identifie comme concourant à l'aménagement rural, un cofinancement communautaire d'environ 50 %.

#### C. UNE APPROCHE MAXIMALISTE : CELLE DU JAUNE BUDGÉTAIRE

Une dernière approche, enfin, des crédits consacrés par le ministère de l'agriculture à l'aménagement rural peut être tentée : celle qui est retenue dans le «jaune budgétaire», état récapitulatif des crédits affectés à l'aménagement du territoire.

Si l'on admet que les crédits en provenance du ministère de l'agriculture recensés dans ce document budgétaire peuvent être considérés comme des crédits d'aménagement rural, il apparaît alors que le budget du ministre de l'agriculture est le deuxième budget -en moyens de paiement- concourant à l'aménagement du territoire, après celui des transports. Sur environ 63 milliards de francs consacrés à l'aménagement du territoire, plus de

13,4 milliards de francs proviennent du budget de l'agriculture et 24,6 milliards de francs des transports terrestres.

Ces crédits d'aménagement rural progressent de 2,4 % en moyens de paiement, mais diminuent en autorisations de programme (- 0,7 %).

Comme l'illustre le tableau ci-après, la présentation retenue est très extensive.

**BUDGET DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE  
ETAT DES CREDITS AFFECTES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

Imputation	Catégorie de déconcentration	1994 (crédits ouverts en L.F.I.)		1995 (prévisions)	
		A.P.	D.O./C.P.	A.P.	D.O./C.P.
<b>TITRE III</b>					
N° et intitulé du chapitre .....					
<b>Sous-total TITRE III</b> .....					
<b>TITRE IV</b>					
43-23 Actions de formation et actions éducatives en milieu rural .....			124,00		144,00
44-40 Modernisation de l'appareil de production agricole .....			62,50		56,70
44-41 Amélioration des structures agricoles.-F.A.S.A.S.A. ....			3 732,93		3.874,25
44-44 Interventions dans le domaine foncier .....			53,00		50,00
44-53 Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole .....			3.617,19		3.479,00
44-54 Valorisation de la production agricole. Subventions économiques et apurement F.E.O.G.A. ....			1.199,20		1 156,90
44-55 Valorisation de la production agricole : Orientation des productions .....			691,30		426,50
44-80 Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural .....			1.617,16		1 694,37
44-83 Fonds de gestion de l'espace rural .....					500,00
44-92 Forêts : interventions .....			960,00		960,00
<b>Sous-total TITRE IV</b> .....			12.057,28		12.341,72
<b>TITRE V</b>					
51-12 Etudes à l'entreprise	I	6,50	6,36	7,00	6,00
51-92 Espace rural et forêts : travaux et acquisitions	I,II	20,40	19,29	25,40	21,33
<b>Sous-total TITRE V</b>		26,90	25,65	32,40	27,33
<b>TITRE VI</b>					
61-40 Adaptation de l'appareil de production agricole .....	III	121,72	100,12	156,72	143,34
61-44 Aménagement de l'espace rural et de la forêt .....	I - II - III	538,63	506,63	498,63	505,28
61-61 Développement du stockage, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et de la mer .....	I - II	222,00	223,00	224,40	216,66
61-84 Actions coordonnées de développement régional .....	II	189,00	186,23	178,00	177,20
<b>Sous-total TITRE VI</b>		1.071,35	1.015,98	1.057,75	1.042,48
<b>Total</b>		<b>1.098,25</b>	<b>13.098,91</b>	<b>1.090,15</b>	<b>13.411,53</b>

Sont en effet considérés comme des crédits d'aménagement rural :

- les crédits de la forêt ;
- la quasi totalité des actions économiques (IVD, pré-retraite, DJA, mesures agri-environnementales, prime à l'herbe, OGAF, SAFER, les crédits des offices, l'aide alimentaire, le soutien au sucre dans les DOM, l'aide aux agriculteurs en difficulté, la prime à la vache allaitante, les indemnités compensatrices de handicap, le fonds de gestion de l'espace...);
- la totalité des dépenses en capital, sauf celles relatives à la recherche, à l'enseignement et à la formation et aux pêches.

A l'évidence une telle approche, si elle «officialise» de façon comptable, l'importance décisive du secteur agricole dans la politique d'aménagement du territoire, conduit à «diluer» les crédits spécifiques d'aménagement rural parmi un ensemble d'actions, économiques et sociales, dont l'effet induit en matière d'animation de l'espace rural n'est pas négligeable, mais dont l'aménagement rural n'est pas toujours la vocation première.

Mais au-delà de ces divergences d'appréciation, qui témoignent d'une incertitude méthodologique sur le type de dotations qu'il convient ou non d'affecter à l'aménagement de l'espace rural, un certain nombre d'évolutions significatives doivent être relevées.

#### D. LES ÉVOLUTIONS LES PLUS SIGNIFICATIVES

##### 1. Le développement des actions agri-environnementales ou «consommatrices» d'espace

La première tendance est, en effet, celle de la montée en puissance des actions destinées, soit à consommer l'espace dans des conditions différentes -plus «environnementales»-, soit à maintenir la consommation de ces espaces par l'activité agricole.

Les actions traditionnelles qui y sont consacrées sont, en effet, amplifiées.

Les mesures agri-environnementales voient leurs dotations augmenter de plus d'un quart dans le budget national (280 millions de francs en 1995), auxquelles il faudrait ajouter un co-financement communautaire du même montant.

La prime à l'herbe augmente elle aussi fortement (+ 17 %), pour atteindre 770 millions de francs. Cette action est co-financée par la Communauté à hauteur de 50 %. La prime passera en 1995, de 250 à 300 francs par hectare.

**Organisation des systèmes de production - actions principales**

(M.F.)

Principales actions	Loi de finances initiale 1994	Projet de loi de finances 1995	%
Prime à l'herbe	656,0	770,0	17,4%
Opérations locales (ex-art. 19)	100,0	135,0	35,0%
Autres actions agri-environnementales	120,0	145,0	20,8%
<b>TOTAL</b>	<b>876,0</b>	<b>1 050,0</b>	<b>19,9%</b>

En outre, un nouvel instrument est créé : le fonds de gestion de l'espace rural, doté, sur crédits du ministère de l'agriculture, de 500 millions de francs pour 1995.

**2. La progression des mesures de compensation des handicaps ou d'orientation des productions vers la consommation d'espace**

On constate, d'autre part, une progression des crédits destinés à la compensation des handicaps, ainsi que des crédits finançant des actions dont l'objet initial est l'orientation économique des productions, mais dont l'effet est de favoriser les productions les plus consommatrices d'espace.

Ainsi, les interventions spéciales dans les zones défavorisées progressent de 5 %, pour représenter, sur crédits nationaux, 1.650 millions de francs, auxquels il faut ajouter, environ 500 millions de francs de co-financement communautaire. Cette augmentation permettra de revaloriser les indemnités de 1,7 % et de

permettre aux indemnités ovines, compte tenu du relèvement du plafond, d'effectuer le « rattrapage » qui n'était pas jusqu'ici possible.

De leur côté, les **dotations de la prime à la vache allaitante**, instrument d'orientation de la production bovine mais qui bénéficie principalement aux élevages extensifs, passent sur crédits nationaux de 676 à 395 millions de francs. Mais les concours communautaires, progressent, eux, de 3 à 3,6 milliards de francs, soit pour 1995, une augmentation globale de 8,7 %...

### **3. La diminution des crédits finançant des actions spécifiques ou structurantes**

La troisième évolution est plus préoccupante : on observe, en effet, un repli des actions traditionnelles de la politique d'aménagement rural.

Comme l'année passée, les crédits des OGAF et des SAFER sont en diminution : 71,3 millions de francs au lieu de 72 millions de francs pour les OGAF, 50 millions de francs au lieu de 53 pour les SAFER.

En matière d'**hydraulique agricole**, le désengagement de l'Etat est particulièrement net.

Les crédits d'**hydraulique** (et d'aménagement foncier) du chapitre 61.44 article 40 passent de 279 à 239 millions de francs en autorisations de programme et de 287,7 à 259,9 millions de francs en crédits de paiement.

De leur côté, les **sociétés d'aménagement rural** voient leurs autorisations de programme passer de 189 à 178 millions de francs, et leurs crédits de paiement diminuer de 186 à 177 millions de francs. En moyenne, les crédits d'**hydraulique** représentent les trois quarts des actions de ces sociétés. La diminution des crédits, jointe à la priorité donnée à l'aménagement rural dans les nouveaux contrats de plan conduira à ce que les crédits destinés à l'aménagement rural soient stabilisés à 53 millions de francs en 1995, alors que les crédits d'**hydraulique** diminuent (125 millions de francs).

De la même façon, on peut constater la baisse des dotations finançant un certain nombre d'actions « ciblées ».

- les **actions spécifiques en zones défavorisées**, destinées essentiellement au financement du surcoût des services



collectifs en zone de montagne (chapitre 44.80 article 50), dont les crédits sont reconduits à 10 millions de francs ;

- les actions d'**amélioration du cadre de vie** (articles 22 et 23 du chapitre 61.44) qui passent de 25 à 22,5 millions de francs. Ce chapitre finance des actions de développement coordonnées et de diversification aussi bien que des aménagements et équipements collectifs en zone difficile ;

- la construction et la rénovation des **bâtiments d'élevage** ainsi que la **mécanisation en montagne**, dont les crédits inscrits au chapitre 61-40 «modernisation des exploitations», sont simplement reconduits à 77 millions de francs : la progression du chapitre s'expliquant par la hausse des dotations destinées à la mise aux normes des bâtiments d'élevage sur l'ensemble du territoire.

#### **IV. LA FORÊT ET LE REBOISEMENT**

##### **A. LES CRÉDITS DE LA FORÊT**

Traditionnellement, l'avis consacré par votre commission à l'aménagement rural examine les crédits consacrés à la forêt. L'activité sylvicole a, en effet, un rôle décisif à jouer : par la gestion «physique» de l'espace rural qu'elle assure ; par le maintien d'activités économiques qu'elle permet en milieu rural, que ce soit en forêt ou en aval, dans l'industrie de transformation.

Comme l'illustre le tableau ci-après, les dotations propres du ministère, après avoir fortement diminué en 1994, progresseront sensiblement en 1995 (+ 3 %).

**ACTION 90**  
**Mise en valeur et protection de la forêt**

	<b>1994</b> <b>(crédits votés)</b>	<b>1995 (Loi de</b> <b>Finances)</b>	<b>Evolution</b>
<b>Dépenses ordinaires</b>	1.139,5	1.159,5	+ 1,8 + 20,3
<b>Dépenses en capital :</b>			
- CP	295,8	317,7	+ 7,4 % + 21,9
- AP	336,6	337,1	+ 0,5
<b>Moyens de paiement (DO + CP)</b>	1.435,3	1.477,4	+ 2,9 % + 42,1
<b>Moyens d'engagement (DO + AP)</b>	1.476,1	1.496,9	+ 1,4 % + 20,8

*en millions de francs*

Il faut ajouter à ces crédits ceux du FFN, reconduits à 300 millions de francs en autorisations de programme, mais qui baissent de 387 à 370 millions de francs en crédits de paiement.

Au total, en moyens de paiement, les dotations mobilisables en 1995 s'élèvent à environ 1.850 millions de francs.

Or la politique forestière doit chercher à valoriser, simultanément, les trois fonctions écologique, économique et sociale de la forêt.

Le ministère consacre ainsi une partie de ses dotations à la **sauvegarde de l'espace forestier** : restauration des terrains de montagne, fixation et protection des terres, prévention des incendies.

Il intervient, d'autre part, pour **améliorer les potentialités de production** forestière ainsi que la qualité des produits mais aussi pour soutenir les **industries de transformation**.

Votre commission estime que le boisement doit continuer à être un objectif prioritaire de cette politique. On sait l'effort intense engagé depuis 1947 grâce au fonds forestier national qui a permis de boiser ou de reboiser 2 millions d'hectares.

Or la réforme de la taxe forestière en 1991 et la crise traversée par le secteur de la transformation du bois, en 1993, a profondément dégradé la situation du FFN.

Ses ressources sont passées de 800 millions de francs en 1990, à 385 millions de francs en 1991 et 350 millions de francs en 1993, entraînant un effondrement des superficies reboisées : 32.000 hectares en 1990, 8.000 hectares en 1993.

La situation exsangue du FFN avait conduit en 1993, à l'initiative du Sénat, à modifier le financement de ce fonds :

- en supprimant la taxe prévue au profit du BAPSA et en basculant son produit au profit du FFN grâce au réaménagement des taux de la taxe sur les sciages, bois de placage et contreplaqués, panneaux, papiers et cartons,

- en affectant au fonds le produit de la taxe sur les défrichements.

L'Etat, en outre, prenait à sa charge les dépenses de personnel liées à la mise en oeuvre des actions du fonds.

L'objectif était de rétablir en trois ans la situation du fonds et d'atteindre, pour 1994, 300 millions de francs d'autorisations de programme.

Or, il est à craindre que ces objectifs ne puissent être atteints. En effet, la situation du secteur du sciage a conduit à reporter une partie des sommes dues (0,35 % sur un taux de 1,65 %). On estime le produit de la taxe à moins de 250 millions de francs sur 312 millions de francs attendus. **Il est impératif qu'un effort soit fait pour redonner au FFN les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.**

## B. LE REBOISEMENT DES TERRES AGRICOLES

La nécessité de maintenir une politique ambitieuse de reboisement trouve également sa raison dans la réforme de la PAC qui conduit à la diminution des superficies cultivées, rendant par là même des terres disponibles.

Il est indispensable que ces terres ne soient pas laissées à l'abandon et menacées par la friche. Le boisement, à court terme, puis la production de bois, à long terme, sont susceptibles de développer

une activité économique «alternative», permettant le maintien d'emplois en milieu rural.

La protection de l'environnement et l'aménagement du territoire militent donc en faveur d'une politique active de boisement des terres agricoles, complément logique de la politique agricole commune dans le cadre d'un aménagement équilibré de l'espace.

Or, il apparaît, à la lecture des tableaux ci-après, que la France reste en retrait des autres États de la Communauté. On notera d'ailleurs que le décret devant déterminer, notamment, l'aide susceptible d'être accordée aux non-exploitants qui reboisent, n'est toujours pas publié alors qu'il est annoncé, et semble-t-il prêt, depuis plusieurs mois.

**MONTANT DES DEPENSES ELIGIBLES AU REMBOURSEMENT COMMUNAUTAIRE  
MISES EN OEUVRE, OU PREVUES POUR LES PROCHAINES ANNÉES**

	<b>Prime compensatoire en MF</b>	<b>Dépenses d'investissement en MF</b>	<b>Total</b>
1993	1,5	20,4	21,9
1994	7,84	41,8	49,6
1995	16,8	63,7	80,5
1996	27,3	91,05	118,4

**MONTANTS INSCRITS DANS LES PROGRAMMES APPROUVÉS PAR LA COMMISSION**

	<b>Royaume Uni</b>	<b>Irlande</b>	<b>Espagne</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Portugal</b>
<b>1993</b>	86	46	0	290	0
<b>1994</b>	112	304	653	470	46
<b>1995</b>	158	304	1300	528	244
<b>1996</b>	218	343	1577	574	356

*(millions de francs)*

**MONTANT DES AIDES À L'HECTARE**

	<b>Investissements de plantation</b>	<b>Aide compensatoire</b>	<b>Aide à l'entretien</b>
<b>Plafond CEE</b>	26.250 (résineux) 39.200 (feuillus)	4.000 (pendant 20 ans)	3.500 (2 ans) 2.100 (3 ans suivants pour les ' feuillus la moitié pour les résineux )
<b>France</b>	40 % du devis HT (en moyenne 6.000 F/ha)	1.000 en moyenne (de 7 à 15 ans) la moitié pour les non-exploitants	

*(en francs)*

Mais une politique de reboisement n'a de sens qu'autant qu'elle s'inscrit dans une filière bois elle-même en bonne santé.

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	Dotations 1994	LFI 1995	Évolution en %	Dotations 1994	LFI 1995	Évolution en %
<b>Article 10</b> Investissements d'intérêt national	85,00	80,00	- 5,80	90	80,76	- 10,30
<b>Article 20</b> Investissements d'intérêt régional	78,50	78,10	=	77,5	76,40	- 1,40
<b>Article 30</b> Abattoirs publics	26,35	26,00	- 1,30	23,35	24,00	+ 7,00
<b>Article 80</b> Crédits déconcentrés pour l'environnement et la compétitivité des entreprises	32,15	35,30	+ 9,30	32,15	32,10	=
<b>Article 90</b> Actions de restructuration	-	5,00	-	-	3,40	
<b>TOTAL</b>	<b>222</b>	<b>224,40</b>	<b>+ 1,10</b>	<b>223</b>	<b>216,66</b>	<b>- 2,80</b>

*En millions de francs*

## B. LES AUTRES CRÉDITS

### 1. Les crédits du ministère

Il faut ajouter aux crédits de politique industrielle d'autres dotations du ministère qui concernent également l'agro-alimentaire :

- la dotation prévue au chapitre 44-45 pour financer les subventions pour fermeture d'abattoirs communaux, reconduite à 56 millions de francs ;

- les crédits destinés à financer les mesures d'accompagnement des opérations de restructuration des coopératives céréalières (article 75 du chapitre 44-54), eux aussi reconduits à hauteur de 5 millions de francs ;

- les crédits de **recherche appliquée** (article 61 du chapitre 61-21) qui passent de 24 à 24,5 millions de francs en crédits de paiement (+ 2 %) et de 23 à 25,3 millions de francs en autorisations de programme (+ 10 %);

On peut également ajouter à ces dotations, celles qui financent des actions de développement de la qualité ou de promotion :

- les crédits destinés à la **promotion de la qualité alimentaire** (chapitre 44-70 article 30) qui sont reconduits à 15 millions de francs ;

- les **dotations de l'INAO** (chapitre 37-11 article 83) qui, majorées de 2,2 millions de francs, s'élèvent à 67,6 millions de francs ;

- les **dotations de fonctionnement versées au CNEVA** (chapitre 36-21 articles 71 et 72) qui passent de 141 à 150 millions de francs (+ 6,4 %);

- les **actions de promotion**, qui, après des années d'érosion régulière, progressent en 1995 de 2 millions de francs (214 millions de francs inscrits au chapitre 44-54, article 14).

Une partie de ces crédits concerne essentiellement les productions sous signe de qualité (certification, label, appellation...). **En dépit d'une évolution plutôt favorable, on peut cependant s'interroger sur l'adéquation entre les dotations budgétaires qui leur sont consacrées et la politique ambitieuse préconisée par les pouvoirs publics en la matière.**

## **2. Les crédits en provenance des autres ministères**

Les crédits d'autres ministères bénéficient également aux industries agro-alimentaires.

Au titre du ministère de la **recherche**, par exemple, 17 millions de francs ont bénéficié aux industries agro-alimentaires en 1994.

Les **crédits d'aménagement du territoire** concernent également, pour partie, les industries agro-alimentaires. L'apport du FIDAR est estimé à 10/15 millions de francs, celui de la prime à l'aménagement du territoire était de 74 millions de francs en 1993.

Les industries agro-alimentaires ont reçu 30 % du total des aides PAT en 1994, contre 11 % en 1992.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, il n'a pas été possible de connaître les montants affectés aux IAA dans le cadre de l'AIER -aide aux investissements industriels en zone rural. En 1994, cette procédure a été remplacée par le Fonds de développement des PMI, géré par le ministère de l'industrie, ce qui pose le problème, semble-t-il, de l'accès des IAA à cette procédure d'aide.

Enfin, des mesures générales peuvent bénéficier tout particulièrement aux IAA. C'est le cas du système du crédit d'impôt pour dépenses de recherche qui a fait l'objet d'aménagements dans le sens d'une meilleure prise en compte des besoins et des actions réalisées par les entreprises, dont notamment celles du secteur agro-alimentaire.

En 1992 (dernier exercice connu) au titre des dépenses de recherches et développement réalisées, 186 entreprises du secteur agro-alimentaire ont effectué une déclaration de crédit d'impôt-recherche pour un montant cumulé de 57,208 millions de francs.

### **3. Les aides communautaires**

Compte tenu de la modicité des crédits nationaux, le FEOGA orientation se trouve être devenu, depuis les dernières années, le principal contributeur au financement des industries agro-alimentaires.

Au titre des plans sectoriels agro-alimentaires 1991-1993, environ 300 millions de francs par an ont été consacrés à des investissements en France.

La Commission a fait connaître, en mars 1994, les critères qu'elle entendait retenir en matière d'aides aux investissements concernant la transformation et la commercialisation des produits agricoles pour la période 1994-1999.

Compte tenu de la mise en oeuvre de la réforme de la PAC et des contraintes résultant des accords du GATT, la Commission a encore renforcé les critères antérieurs.



Il en ressort :

- une priorité donnée à l'amélioration de la qualité (mise aux normes) et à la protection de l'environnement ;
- un souci de privilégier la restructuration, notamment dans le secteur des viandes (bovins, porcines, volailles) et du vin, accompagnée d'une diminution des capacités installées ;
- une volonté de bloquer les capacités de stockage et de transformation dans le secteur des céréales.

Dans les limites ainsi définies par les critères de choix, la France a transmis fin avril 1994 à la Commission un document de programmation pour la période 1994-1999.

Onze secteurs agro-alimentaires ont été retenus : l'abattage-découpe de viandes ; la transformation des viandes ; l'industrie laitière ; l'industrie avicole ; les vins et alcools ; les fruits et légumes frais et transformés ; les fleurs et plantes ; les semences ; les céréales et oléoprotéagineux et les fibres textiles et autres usages non alimentaires.

\*

Au regard des investissements physiques des industries agro-alimentaires -de l'ordre de 22 milliards de francs par an-, la part des financements publics sous la forme d'aide aux investissements physiques peut sembler modeste.

Le fait que ces aides soient ciblées sur quelques secteurs prioritaires permet néanmoins selon le ministère *«...de leur garder un caractère réellement incitatif et même indispensable pour les entreprises qui connaissent des difficultés conjoncturelles mais qui doivent néanmoins procéder à des investissements. C'est notamment le cas d'entreprises opérant dans l'abattage et la découpe des viandes de boucherie et des abattoirs publics contraints de se conformer aux nouvelles normes européennes en matière sanitaire»*.

L'approche retenue par le ministère dans le cadre du recensement des concours publics à l'agriculture ferait, d'ailleurs, apparaître des concours sensiblement plus importants.

## CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE

(En millions de francs)

	1990	1991	1992	1993
<b>INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES</b>	<b>1.093,7</b>	<b>1.045,5</b>	<b>1.035,1</b>	<b>1.115,9</b>
1. Promotion des échanges et de la qualité des produits	288,2	305,3	318,5	313,2
2. Investissements	677,3	677,1	554,3	637,7
3. Autres financements en faveur des industries agro-alimentaires	128,2	63,1	162,3	165,0

Ces concours rassemblent, non seulement, les investissements « nationaux » en faveur des IAA (les crédits de politique industrielle) et les aides communautaires (2), mais aussi les crédits de promotion des échanges et de qualité des produits (1) et les autres financements (3).

Il faudrait enfin tenir compte des interventions des collectivités territoriales qui, au delà des contrats de plan Etat-régions, interviennent à divers titres pour faciliter l'implantation ou le développement des entreprises. Ces interventions peuvent être estimées à environ 700 millions de francs/1 milliard de francs sous forme d'aides à l'immobilier, d'aménagements fonciers, de garanties d'emprunt.

\*

\* \*

Suivant les conclusions de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de politique industrielle inscrits au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche dans le projet de loi de finances pour 1995.