

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

DÉVELOPPEMENT RURAL

Par M. Henri REVOL,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 3) (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE I^{ER} - L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL	9
I. L'ACTION MENÉE PAR LES POUVOIRS PUBLICS EN FRANCE	9
A. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DÉVELOPPEMENT RURAL	9
1. <i>L'agriculture dans les contrats de plan Etat-régions</i>	9
2. <i>Les derniers comités interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)</i>	11
3. <i>Le scénario de la DATAR pour l'agriculture en 2015</i>	13
B. LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE	14
1. <i>Orientations de la politique en faveur de l'agriculture de montagne</i>	14
2. <i>Les mesures d'aides prises par les pouvoirs publics en matière d'agriculture de montagne</i>	14
a) <i>Les aides à la modernisation des exploitations en zone de montagne</i>	14
b) <i>L'aide à la qualité du lait en zone de montagne</i>	15
c) <i>Les crédits du FNADT en faveur de la montagne</i>	15
d) <i>Les mesures spécifiques au sein de dispositifs généraux d'aides</i>	16
3. <i>La réforme des ICHN</i>	16
4. <i>Le plan d'action loup/pastoralisme</i>	18
5. <i>Un décret « montagne » toujours attendu</i>	20
C. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA FORÊT	20
1. <i>Les tempêtes de décembre 1999</i>	20
2. <i>La loi d'orientation en faveur de la forêt</i>	23
D. LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES EN ZONE RURALE	24
II. L'IMPACT DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT RURAL	25
A. LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE	25
B. SON ARTICULATION AVEC LA POLITIQUE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT RURAL	26
1. <i>Le nouveau plan de développement rural national</i>	26
2. <i>La réforme des mesures agri-environnementales</i>	28
3. <i>La modulation des aides PAC</i>	29
CHAPITRE II - L'EXAMEN DES CRÉDITS	33
I. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT RURAL	33
A. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ÉLECTRIFICATION À TRAVERS LE FACE	33
1. <i>Fonctionnement du FACE</i>	33
2. <i>Les dotations du FACE</i>	34
3. <i>Les besoins des communes rurales</i>	35

B. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT.....	36
1. Objectifs et ressources du FNDAE	36
2. Le fonctionnement du Fonds	37
3. Les besoins des communes rurales	37
4. Les dotations du FNDAE.....	38
a) Les dotations eau potable / assainissement	38
b) Les dotations PMPOA.....	38
5. Les crédits du FNDAE pour 2001	39
II. LES DOTATIONS INSCRITES AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE.....	40
A. LES CRÉDITS CONSACRÉS AU DÉVELOPPEMENT RURAL PROPREMENT DIT.....	40
B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX AMÉNAGEMENTS EN MILIEU RURAL	41
C. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORÊT	44
D. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA COMPENSATION DE HANDICAPS OU DE CONTRAINTES SPÉCIFIQUES.....	47
E. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX CONTRATS TERRITORIAUX D'EXPLOITATION.....	49

Mesdames, Messieurs,

L'avis budgétaire qui vous est présenté est traditionnellement l'occasion d'examiner les crédits en faveur du développement rural inscrits dans le projet de loi de finances, ainsi que l'action menée par les pouvoirs publics dans ce domaine au cours de l'année écoulée.

Mais auparavant, votre rapporteur pour avis a souhaité évoquer les tempêtes qui ont touché une large partie du territoire français les 26 et 27 décembre 1999. Les effets de ces tempêtes ont été très durement ressentis par la population vivant en zone rurale, laquelle s'est souvent trouvée coupée du reste du monde pendant plusieurs jours, en raison de l'endommagement des réseaux électriques et de télécommunications.

De fait, les équipements ruraux ont été particulièrement mis à mal, révélant parfois leur inadaptation. Les tempêtes ont ainsi été à l'origine d'une réflexion d'EDF sur la nécessaire sécurisation du système électrique français, en ce qui concerne tant l'enfouissement des lignes de moyenne et basse tension, pour lequel la France accuse un retard considérable, que la résistance des ouvrages et des pylônes électriques.

Des moyens ont néanmoins été mis en œuvre, mobilisant plusieurs volets et instruments de la politique d'aménagement du territoire et de développement rural.

Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, qui s'est tenu à Nantes le 28 février 2000, a ainsi été essentiellement consacré à la prise de mesures d'aides en faveur des secteurs agricoles et forestiers, particulièrement sinistrés. Un plan national pour la forêt, comportant des subventions pour un montant de 2 milliards de francs, une enveloppe de 12 milliards de francs de prêts bonifiés, ainsi qu'une dotation de 600 millions de francs par an pendant 6 ans, destinée à soutenir la

reconstitution des forêts, a notamment été élaboré, pour venir en aide à ce secteur particulièrement frappé.

Des mesures spécifiques ont également été décidées dans le cadre de politiques sectorielles. Un programme spécial « tempêtes de décembre 1999 » a, par exemple, été instauré au sein du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE), en vue d'aider les collectivités rurales maîtres d'ouvrage à réaliser leurs travaux d'enfouissement et de consolidation des lignes électriques.

Si la politique de développement rural a été très marquée par les conséquences des tempêtes de décembre 1999, elle a également vu, au cours de l'année 2000, ses objectifs redéfinis par le nouveau plan français de développement rural, approuvé par les instances européennes le 26 juillet dernier.

Conformément au règlement européen de mai 1999, le plan national de développement rural programme et articule les mesures de développement rural que la France entend mettre en œuvre sur la période 2000-2006.

L'alignement sur les principes qui fondent le règlement européen de développement rural a néanmoins suscité quelques résistances. A titre d'illustration, les indemnités compensatoires de handicaps naturels, dont le régime apparaît modifié dans le nouveau plan de développement rural français, ne doivent plus viser à compenser les difficultés spécifiques supportées par les agriculteurs en zone de montagne, mais tendent à devenir des mesures agri-environnementales, dès lors que leur versement est lié au respect de bonnes pratiques agricoles.

Cependant, il convient de reconnaître que les mécontentements provoqués par cette réforme tiennent surtout à la fixation, par le Gouvernement français, de critères d'extensivité rigides, exprimés en taux de chargement par hectare, qui pourraient exclure du dispositif près de 10 % des bénéficiaires actuels.

Prenant acte de l'engagement du Gouvernement de revenir sur les dispositions du plan de développement rural relatives aux ICHN, votre rapporteur pour avis souligne qu'il suivra attentivement l'évolution de ce dossier.

Venons en maintenant à l'examen des crédits du développement rural.

Les crédits consacrés au développement rural proprement dit (inscrits aux chapitres 44-80/10, 44-80/20 et 44-80/60), sont en légère

augmentation, avec un montant total de 90,3 millions de francs, en raison de la progression de la dotation aux SAFER, lesquelles doivent assumer de nouvelles missions depuis la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999.

Les crédits d'aménagement en milieu rural, regroupant trois lignes budgétaires (les chapitres 61.44/10, 61.44/20 et 61.44/70) qui servent à financer les opérations d'aménagement hydraulique, les grands aménagements régionaux et diverses actions d'amélioration du cadre de vie, augmentent de 5 millions de francs en autorisations de programme. Cette augmentation est essentiellement imputable à une croissance inhabituelle des autorisations de programme allouées à l'aménagement hydraulique, dont votre rapporteur a dénoncé, dans ses précédents avis, la diminution régulière ces dernières années. Il s'agit donc là d'un petit rattrapage.

Ces crédits d'aménagement en milieu rural diminuent néanmoins en crédits de paiement, cette baisse concernant surtout l'amélioration du cadre de vie.

La progression notable des crédits consacrés à la forêt, tout à fait justifiée au regard des dégâts que celle-ci a subis fin décembre 1999, constitue le point fort de ce budget. Cette progression se chiffre à 31 %, grâce à une augmentation des crédits de 563 millions de francs, qui porte à 2,425 milliards de francs la dotation totale consacrée aux forêts dans le projet de loi de finances pour 2001.

Votre commission prend acte de cette progression, qui conforte une tendance amorcée l'année dernière, et qui concerne aussi bien les crédits alloués aux dépenses ordinaires -destinées notamment à financer des travaux d'entretien, des prêts divers, ainsi que la dotation de l'ONF- que les crédits de dépenses en capital, -reboisement et aides aux industries de première transformation-.

L'effort financier ainsi réalisé en faveur du secteur forestier doit cependant être prolongé sur le plan fiscal, en particulier par la mise en place d'un dispositif fiscal d'incitation à l'investissement forestier.

Votre rapporteur pour avis regrette, à cet égard, le retard pris par le Gouvernement dans la mise en place, annoncée lors de l'examen de la loi d'orientation pour la forêt à l'Assemblée Nationale, d'un groupe de travail sur ce thème.

Par ailleurs, il faut souhaiter que cette augmentation de crédits ne soit pas une simple mesure d'affichage, comme cela semble avoir été le cas pour une partie des crédits alloués dans le cadre du plan national pour la forêt. Dans de nombreux départements, les propriétaires forestiers n'ont pas encore reçu les subventions relevant de l'enveloppe de 2 milliards de francs prévue pour

les mesures d'urgence. De même, nombre de communes forestières se plaignent de ne pas pouvoir bénéficier des mesures spécifiques prévues par le collectif budgétaire de printemps.

Les dotations affectées à la compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques, et en particulier à l'agriculture de montagne, doivent faire l'objet d'une appréciation nuancée.

Les crédits consacrés aux actions spécifiques en zones défavorisées, inscrits à la ligne 44.80/50, augmentent de 2,27 millions de francs, le montant total des crédits en jeu -9,27 millions de francs- restant toutefois très modeste.

Surtout, votre rapporteur pour avis regrette **la diminution de 17,7 % des crédits affectés aux indemnités compensatoires de handicaps naturels, regroupés dans la ligne 44.80/30.** Si cette diminution est compensée par une augmentation de la participation communautaire au financement de ces aides, le budget de l'Etat n'en réalise pas moins de ce fait une économie conséquente sur ce chapitre, qui passe de 1,56 milliard de francs en 2000 à 1,28 milliard pour 2001.

Votre rapporteur pour avis s'associe sans réserve aux protestations formulées par les organisations professionnelles agricoles et les représentants des agriculteurs de montagne en réaction à ce désengagement de l'Etat. Leur mobilisation a permis d'obtenir du ministre de l'agriculture la promesse d'affecter 500 millions de francs supplémentaires, provenant notamment des sommes économisées, à la politique de la montagne.

Il faut souhaiter que ces crédits permettent de modifier les nouveaux critères d'attribution des ICHN, en vue d'éviter l'exclusion de bénéficiaires.

Votre rapporteur pour avis prend également note de la promesse d'augmentation de la dotation allouée aux **bâtiments d'élevage et à la mécanisation en zone de montagne**, en insistant pour que cette revalorisation soit inscrite dans le projet de loi de finances pour 2001. A défaut, la stagnation de cette enveloppe à 74 millions de francs ne permettra pas, cette année encore, de résorber les files d'attentes.

Il convient d'ajouter, enfin, un mot sur les contrats territoriaux d'exploitation, pour constater, à l'instar de notre collègue Gérard César, rapporteur pour avis du budget de l'agriculture, le succès pour le moins mitigé de ces instruments, qui devaient également servir le développement rural. Alors que le nombre de contrats signés est très loin d'atteindre les objectifs affichés, il y a lieu de déplorer la diminution de 58% des crédits affectés aux CTE, et de s'interroger sur la légitimité des prélèvements opérés par la

modulation sur le revenu d'une partie des agriculteurs, qui étaient destinés à les financer.

Compte tenu de la diminution des crédits consacrés aux CTE, de la diminution des crédits alloués à l'amélioration du cadre de vie et des tentatives, heureusement contrecarrées, de remise en cause de la politique en faveur de la montagne, votre rapporteur pour avis vous proposera de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de développement rural inscrits au budget du ministère de l'agriculture.

CHAPITRE I^{ER}

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL

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

A. *AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DÉVELOPPEMENT RURAL*

1. L'agriculture dans les contrats de plan Etat-régions

La contribution de l'Etat au financement des contrats de plan Etat-régions pour la période 2000-2004 s'élève à 120 milliards de francs.

Cette enveloppe doit être répartie de la manière suivante :

- 111 milliards sont destinés aux régions ;
- 5 milliards de francs sont attribués au financement des grands programmes régionaux ou interrégionaux ;
- 4 milliards de francs sont réservés aux territoires d'outre-mer (TOM).

Au sein de cette enveloppe de 120 milliards de francs, **la dotation attribuée au ministère de l'agriculture et de la pêche s'élève à 10,158 milliards de francs, ce qui représente 8,42 % du montant total des contrats de plan 2000-2006.** Par rapport aux précédents contrats de plan Etat-régions, cette dotation augmente de 30,2 %.

Les orientations définies par le ministère de l'agriculture en ce qui concerne l'utilisation de cette dotation à l'agriculture s'inscrivent dans le cadre des orientations générales de l'Etat pour la mise en œuvre de ces contrats de plan. Elles privilégient en effet :

- L'encouragement au développement durable des activités et des emplois, à travers la priorité accordée à la valorisation des produits, qui recueille 60 % des moyens.

Cette première orientation devrait être largement mise en œuvre par l'intermédiaire des offices, qui recevront près de 3 milliards par an sur la période 2000-2006, soit 30 % des crédits accordés à l'agriculture. Cette nouvelle mission d'encouragement au développement économique, qui s'ajoute à leur mission traditionnelle de soutien aux filières a été officiellement dévolue aux offices par le ministre de l'agriculture lors du Conseil supérieur d'orientation (CSO) de décembre 1999.

- L'incitation à la gestion durable des milieux, l'accent étant mis sur la mise en œuvre du Programme de maîtrise des pollutions d'origine animale, la prévention des risques naturels et la gestion durable des forêts.

La dotation en faveur de l'agriculture progresse sensiblement dans la plupart des régions. Ce taux d'accroissement atteint 109% pour les Pays de Loire, 98,5 % pour l'Ile de France et 81 % pour la région Poitou-Charente.

Toutes les régions n'ont pourtant pas bénéficié de cette augmentation, ce que votre rapporteur pour avis ne peut que regretter. Les dotations des régions Midi-Pyrénées et Nord-Pas de Calais ont en effet simplement été reconduites.

L'analyse de la répartition régionale des crédits du ministère de l'agriculture par rapport à l'enveloppe de chaque région révèle que trois régions contractualisent à plus de 15% dans le secteur agricole ; il s'agit de l'Aquitaine (16,03 %), de la région Midi-Pyrénées (17,67 %) et du Languedoc-Roussillon (20,4 %).

Si les régions ont affiché des priorités communes, parmi lesquelles figurent notamment la valorisation qualitative des produits agricoles, l'installation des jeunes agriculteurs, l'enseignement et la recherche, la diversification de l'activité et l'insertion dans les territoires ruraux, la dotation du volet agricole a néanmoins été diversement répartie selon les spécificités régionales.

L'enveloppe affectée à l'hydraulique a été pour l'essentiel partagée entre les régions situées au sud de la Loire.

Dans les régions de l'Ouest de la France, une part importante de l'enveloppe agricole a été consacrée au Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole.

Les grandes régions céréalières ont mis l'accent sur la lutte contre les pollutions d'origine végétale.

Les régions forestières ont, pour leur part, souhaité privilégier le développement durable et le soutien à la filière forêt-bois.

2. Les derniers comités interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)

● **Le CIADT qui s'est tenu à Nantes le 28 février 2000** a été essentiellement consacré à la prise de mesures d'aides exceptionnelles destinées à soutenir l'agriculture et la forêt à la suite des tempêtes qui ont frappé deux tiers du territoire français en décembre 1999. Le Gouvernement a alors décidé :

– l'adoption d'un « plan national forestier » en faveur de la filière bois, se composant d'une dotation de 2 milliards de francs en faveur de subventions, de prêts bonifiés pour un montant de 12 milliards de francs, et d'une enveloppe de 6 milliards de francs destinée au reboisement ;

– l'octroi aux agriculteurs victimes des tempêtes, d'une enveloppe répartie en une dotation de 415 millions de francs au Fonds national de garantie des calamités agricoles, une dotation de 200 millions de francs au Fonds d'allégement des charges financières (FAC), une dotation de 52 millions de francs allouées au redressement des exploitations, une enveloppe de 300 millions de francs destinée à être répartie par les offices interprofessionnels.

Il a également prévu de mobiliser des mesures nouvelles pour un montant de 4 milliards de francs, par un avenant aux contrats de plan Etat-régions.

● **Le CIADT qui a eu lieu à Paris le 18 mai 2000** a d'abord été l'occasion de préciser le contenu des neuf schémas de services collectifs instaurés par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Le contenu du schéma de services collectifs relatif aux espaces naturels et ruraux a ainsi été défini.

LE SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DES ESPACES NATURELS ET RURAUX

Concernant des politiques publiques aussi diverses que celles de l'eau, de l'agriculture, de la forêt, des paysages ou encore de la prévention des risques naturels, ce schéma présente les orientations futures de l'action de l'Etat dans ces domaines, ainsi que les mesures qu'il lui reviendra de mettre en œuvre en vue de valoriser au mieux les espaces ruraux et naturels.

Les orientations stratégiques retenues sont :

- la maîtrise de la périurbanisation, grâce à une politique foncière volontariste ;
- la gestion des grandes vallées fluviales, zones de continuité écologique et de productions agricoles de qualité (horticulture, maraîchage) ;
- la restauration des zones humides, indispensable pour le contrôle des crues ;
- la mise en place d'un réseau écologique français, s'insérant dans un cadre européen ;
- la protection des littoraux ;
- la préservation des ressources en eau et la gestion des conflits d'usage, notamment dans le bassin breton, le sud-ouest et la Beauce ;
- le maintien de l'agriculture dans les zones menacées de déprise ;
- la prévention des risques naturels dans les zones d'extension urbaine ;
- la reconstitution des zones dévastées par les tempêtes de 1999.

Le CIADT a également été l'occasion de compléter les décisions relatives aux contrats de plan Etat-régions 2000-2006 ainsi qu'à leurs avenants.

Enfin, le Gouvernement a statué en matière d'implantation territoriale d'emplois publics, décidant notamment de la création d'un pôle interrégional pour la filière bois, organisé en réseau et centré sur Tulle.

3. Le scénario de la DATAR pour l'agriculture en 2015

La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a publié récemment une étude prospective réalisée par un groupe de travail mis en place en 1997, et intitulée « agriculture et territoires ». Cette étude présente les différents scénarios selon lesquels l'agriculture française pourrait évoluer d'ici 2015. Selon le schéma retenu, les rapports qui lient l'agriculture à son environnement seront bien évidemment différents.

Le premier scénario présente une agriculture soutenue par une Politique agricole commune réaffirmée, qui est résolument tournée vers le marché intérieur. La légitimité de la PAC au plan international n'a été admise qu'au prix d'un renoncement de l'Union européenne à sa politique de subventions aux exportations. Par ailleurs, l'importance des soutiens publics au secteur agricole a rendu nécessaire, aux yeux de l'opinion publique, une maîtrise de l'offre destinée à éviter une dérive budgétaire, ainsi que la mise en œuvre de l'écoconditionnalité des aides.

Selon le deuxième scénario, l'agriculture, totalement régulée par le marché, est dominée par de puissantes industries agro-alimentaires et par la grande distribution. Sur le plan territorial, le démantèlement des barrières, et la réorientation des soutiens à l'agriculture conduit à des déséquilibres.

Dans un troisième schéma, l'agriculture a fait le choix d'une production de qualité, fondée sur des pratiques raisonnées et étroitement associées à un espace territorial organisé. L'ouverture au marché s'accommode d'interventions publiques ciblées.

Enfin, un quatrième modèle dessine une agriculture de services, qui tend à mettre en valeur les atouts de la ruralité. Soutenue par une politique agricole décentralisée, l'agriculture réoriente ses activités en direction de l'économie régionale.

La DATAR prend soin de préciser que cette étude est un simple « exercice de prospective, qui n'a pas pour but de deviner l'avenir ».

B. LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE

1. Orientations de la politique en faveur de l'agriculture de montagne

A l'occasion du « Forum mondial de la montagne » qui s'est tenu à Paris et à Chambéry du 5 au 12 juin 2000, le ministre de l'agriculture et de la pêche, Jean Glavany, a rappelé les orientations qu'il entendait privilégier dans la conduite de la politique en faveur de l'agriculture de montagne.

Il a souhaité que la politique en faveur de l'agriculture de montagne ne s'inscrive plus dans une simple logique de compensation des handicaps, mais permette plutôt à cette agriculture de se développer par la valorisation des atouts de la montagne, tels que son patrimoine culturel, la diversité de sa faune et de sa flore ou encore la qualité de ses produits, ainsi que par la diversification de ses activités.

Il a rappelé que le contrat territorial d'exploitation (CTE) devait permettre de rémunérer les multiples fonctions que ces derniers seraient conduits à assumer, et qui concernent la mise en valeur du paysage, l'entretien du territoire, la prévention des risques.

Enfin, le ministre de l'agriculture a réaffirmé le rôle vital, dans la préservation de l'espace montagnard, du pastoralisme, qu'il convenait d'encourager financièrement.

2. Les mesures d'aides prises par les pouvoirs publics en matière d'agriculture de montagne

a) Les aides à la modernisation des exploitations en zone de montagne

Il s'agit de subventions spécifiques, destinées à financer les investissements en bâtiments d'élevage, ainsi que l'achat de matériels adaptés aux zones de montagne. Depuis 1994, le bénéfice de ces subventions sont contractualisées dans le cadre des contrats de plan Etats-régions.

Pour l'année 1999, les engagements réalisés au titre de ces subventions se sont élevés à 93,3 millions de francs. Ils devraient être supérieurs à ce montant à la fin de l'année 2000, une circulaire du ministre de l'agriculture et de la pêche, en date du 2 juin 2000, ayant majoré les aides octroyées pour l'acquisition de matériels spécifiques.

**L'ATTRIBUTION DES AIDES À LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS
EN ZONE DE MONTAGNE (1999)**

	Montant (en millions de francs)	Nombre de dossiers	Part dans le montant total des aides attribuées (en %)
Aides aux bâtiments d'élevage	86,7	1 608	93
Aides à la mécanisation	6,6	283	7
TOTAL	93,3	1 891	100

Votre rapporteur pour avis constate que l'augmentation de ces subventions est encore insuffisante pour répondre aux besoins des agriculteurs de montagne, ainsi qu'en témoigne l'importance des files d'attente au bénéfice de ces aides.

b) L'aide à la qualité du lait en zone de montagne

Instituée en vue de favoriser l'amélioration de la qualité des produits laitiers en zone de montagne, cette aide, qui s'adresse aux producteurs laitiers et aux fromagers, est attribuée sur la base d'une convention passée avec l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT).

La dotation octroyée au titre de cette aide est passée de 49 millions de francs en 1999 à 41 millions de francs en 2000, cette diminution étant partiellement compensée par le versement d'un complément par le biais des conventions de massifs.

c) Les crédits du FNADT en faveur de la montagne

La section générale du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) comprend notamment des crédits consacrés à l'autodéveloppement en montagne, qui correspondent en réalité

aux crédits de l'ancien Fonds d'intervention pour le développement en montagne. Ils sont répartis par les préfets de région coordonnateurs de massif, sur proposition du commissaire à l'aménagement du massif et après avis du comité de massif.

En 1999, les crédits d'autodéveloppement en montagne du FNADT ont plus que doublé pour atteindre un montant de 30 millions de francs, alors que les deux années précédentes avaient été marquées par des diminutions significatives. Ils permettent de financer des actions axées sur la connaissance économique des massifs, le tourisme, la communication et la mise en réseau, mais également des actions en faveur de l'agriculture. Dans les Vosges, l'agriculture a ainsi bénéficié, en 1999, de 53 % des crédits distribués dans ce cadre.

d) Les mesures spécifiques au sein de dispositifs généraux d'aides

Des prêts bonifiés majorés au taux de 3,35 % sont accordés aux agriculteurs de montagne dans le cadre des plans d'amélioration matérielle (PAM). Ces prêts sont même accordés au taux de 2,55 % en faveur des jeunes agriculteurs s'installant en montagne.

Par ailleurs, les aides versées au titre des organisations communes de marché sont assorties de compléments de primes qui, étant subordonnées à l'existence de faibles taux de chargement (nombre d'unités de gros bovins à l'hectare), sont le plus souvent attribués aux agriculteurs de montagne.

3. La réforme des ICHN

Créées par la France en 1972 et communautarisées en 1975, les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) constituent la principale mesure de soutien à l'agriculture de montagne.

Il s'agit d'aides au revenu, destinées à maintenir l'agriculture et la gestion de l'espace en montagne, en préservant la viabilité économique des exploitations.

Jusqu'à présent, les ICHN étaient versées aux éleveurs dont l'exploitation se situe à plus de 80 % en zone défavorisée, selon deux modalités :

- à l'unité de gros bovin (UGB) pour des productions animales, au titre desquelles l'essentiel du montant total de ces aides est versé ;
- à l'hectare pour les productions végétales.

Ces modalités d'attribution visaient à favoriser les petites exploitations, grâce à un plafonnement des aides à 50 UGB par exploitation, ainsi que l'extensivité, par un plafonnement à 1 UGB par hectare.

Le plan de développement rural national, élaboré conformément au règlement européen de développement rural et approuvé par le comité STAR le 26 juillet dernier prévoit une réforme du régime des ICHN.

Cette réforme a suscité un vif mécontentement des représentants du secteur agricole, et particulièrement des agriculteurs de montagne. Les critiques ont porté aussi bien sur les principes qui sous-tendent cette réforme, que sur les nouvelles modalités d'attribution des aides.

Le nouveau système reposera sur une logique fondamentalement différente de celle qui fonde le dispositif actuel. L'attribution des ICHN ne visera plus la compensation des surcoûts dus aux handicaps naturels, mais l'incitation au respect de « bonnes pratiques agricoles », ce qui contribuera à nier les difficultés spécifiques à l'agriculture de montagne.

Par ailleurs, la réforme va se traduire par l'instauration d'une prime unique par catégorie de zone, attribuée à l'hectare et non plus à l'UGB.

En outre, des critères d'extensivité consistant en des taux de chargement définis par zones et exprimés en UGB par hectare de surface fourragère devront être respectés. En cas de dépassement du seuil minimal ou maximal d'exclusion, les agriculteurs ne percevront plus d'indemnités.

Ces critères vont exclure du bénéfice de ces aides près de 10 % des éleveurs, soit près de 9.000 exploitants (sur 113.000 bénéficiaires actuellement). Par ailleurs, les préfets pourront moduler autour d'un taux de chargement optimal les aides octroyées à l'intérieur de ces limites, ce qui entraînera une diminution des ICHN versées aux éleveurs qui y ont droit. Il est inacceptable de leur imposer une telle baisse de revenu, alors que l'agriculture est l'un des rares secteurs économiques dont le revenu ait diminué en 1999 (résultat net par actif en baisse de 4 %).

En outre, l'établissement de ces seuils risque d'avoir un impact négatif en termes d'aménagement de l'espace rural. Les éleveurs se situant en dessous du seuil minimal de chargement auront tendance à augmenter leur surface en friches afin de pouvoir entrer dans le barème. Les éleveurs dépassant le seuil maximal chercheront à tout prix à agrandir leur exploitation, au détriment des jeunes exploitants, dont le Gouvernement prétend pourtant vouloir faciliter l'installation.

Enfin, le nouveau dispositif, fondé sur l'octroi d'une prime unique, supprime le différentiel de prime qui existait auparavant en faveur de l'élevage ovin. A l'heure où la production ovine se trouve dans une situation particulièrement difficile, cette remise en cause est inacceptable.

L'adoption de cette réforme des ICHN sur proposition du Gouvernement français est d'autant plus inattendue qu'elle fait suite à une concertation de 18 mois entre des représentants du ministère de l'agriculture et des exploitants agricoles au sein du Groupe de travail sur la politique de la montagne.

Il semble difficile de revenir sur certains points de la réforme, tels que le paiement à l'hectare, la conditionnalité de l'octroi des aides au respect de bonnes pratiques agricoles ou encore l'interdiction de la modulation de la prime en fonction du type d'animal, qui répondent à des exigences posées par le règlement européen de développement rural.

Néanmoins, il existe des marges de manoeuvre permettant d'assouplir le dispositif prévu. Ces marges de manoeuvre sont inhérentes à la fixation des seuils de chargement et à la modulation autour d'un taux de chargement optimal des aides.

Le 24 octobre dernier, le Gouvernement s'est engagé auprès des organisations professionnelles agricoles à solliciter auprès de la Commission européenne la possibilité de modifier le régime des ICHN proposé dans le nouveau plan de développement rural. Votre rapporteur pour avis suivra avec attention l'évolution de ce dossier.

4. Le plan d'action loup/pastoralisme

Un nouveau projet de plan d'action visant à permettre la coexistence du pastoralisme et des loups a été présenté en juin 2000 par les ministères de l'agriculture et de l'environnement, devant le Comité national loup. Applicable aux Alpes françaises, ce projet adapte le principe du zonage, actuellement en vigueur.

Les territoires d'actions prioritaires – précédemment dénommés territoires d'expérimentation- , dans lesquels, la protection des troupeaux primant, des destructions de loup peuvent intervenir ponctuellement, font l'objet d'une définition moins précise.

Alors que le premier projet prévoyait expressément que le parc national du Mercantour et le parc naturel régional du Queyras, reliés par un corridor de circulation, voire une partie du parc national de la Vanoise, relevaient de ces territoires d'actions prioritaires, le second projet indique simplement que les parcs naturels nationaux, régionaux, ainsi que les sites Natura 2000 désignés pour le loup peuvent y être intégrés de manière privilégiée, sur décision du préfet, après avoir des comités de concertation et de suivi du loup.

Dans ces zones, l'indemnisation des éleveurs d'ovins, qui s'engagent en contrepartie à mettre en œuvre des actions de préventions sur la base d'un cahier des charges, est garantie par l'Etat, qui souscrit dans ce but une convention globale de prestation de service auprès d'une société d'assurances.

Enfin, le projet de plan d'action autorise la délimitation, au sein des territoires d'actions prioritaires, de zones d'exclusion du loup. Ces zones sont déterminées par le préfet au nom d'intérêts techniques, sociaux ou économiques.

Sur le reste du territoire alpin s'applique le régime général, qui impose que le loup soit protégé conformément au droit international. Des interventions contre le loup peuvent néanmoins être envisagées, sur le fondement de protocoles spécifiques, lorsque qu'il est à l'origine des dommages importants. Le nouveau projet de plan d'action prévoit une consultation des organisations socioprofessionnelles au cours de la procédure d'approbation de ces protocoles, qui fait intervenir les ministres de l'environnement et de l'agriculture, après avis du Conseil national de protection de la nature.

Ce nouveau projet tend à faire croire que le zonage rendra compatible la présence du loup et le maintien d'un pastoralisme traditionnel dans le massif alpin.

Les territoires d'actions prioritaires, en effet, n'offrent pas aux éleveurs de protection systématique contre les attaques du loup, l'Etat préférant se décharger de ses responsabilités par l'indemnisation des éventuels dommages subis. En outre, la création de zones d'exclusion du loup apparaît difficile en pratique.

5. Un décret « montagne » toujours attendu

L'article 87 de la loi n° 99-574 d'orientation agricole prévoit que l'utilisation du terme « montagne », en vue de qualifier une denrée alimentaire, doit être autorisée. Les conditions dans lesquelles cette autorisation est délivrée, ainsi que le contenu du cahier des charges qui matérialise l'engagement de l'agriculteur à respecter ces conditions, doivent faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat qui n'est toujours pas paru.

Votre rapporteur souhaite que ce décret soit publié au plus tôt, afin que la qualité et la spécificité des produits de montagne disposent d'une reconnaissance légale, et bénéficient de ce fait d'une meilleure valorisation auprès des consommateurs.

C. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA FORÊT

1. Les tempêtes de décembre 1999

- Bilan des dommages subis

Les tempêtes qui ont touché la France les 26 et 27 décembre 1999 ont abattu 3,75 % de la forêt française, soit 300 millions d'arbres sur un total de 8 milliards.

Le volume de bois ainsi jeté à terre s'élève à 140 millions de mètres cubes, ce qui représente l'équivalent de trois années de récolte, la France récoltant chaque année 45 millions de mètres cubes de bois.

- L'action des pouvoirs publics

⇒ **Le plan national pour la forêt**, présenté le 12 janvier 2000, comporte trois grands volets de mesures destinées à aider les forestiers à faire face aux conséquences des tempêtes de décembre 1999.

Le premier volet, qui vise à soutenir les actions de nettoyage et de dégagement des accès, se compose :

- d'une dotation de 100 millions de francs pour le déblaiement des accès, c'est à dire le dégagement et la réouverture des routes et pistes forestières ;

- d'une dotation de 90 millions de francs affectée au renforcement de la desserte forestière et à l'aménagement de places de dépôt ;

- d'une dotation de 50 millions de francs destinée à favoriser l'acquisition de matériel d'exploitation forestière ;

- de crédits visant à promouvoir l'emploi en forêt (89 millions de francs) par des aides à l'embauche, des stages d'accès à l'emploi et des dispositifs de qualification des personnes.

Le second volet vise à améliorer le stockage et la valorisation des bois. Dans ce but, il prévoit :

- des subventions, pour un montant de 60 millions de francs, et des prêts bonifiés pour la création et le fonctionnement d'aires de stockage ;

- des aides au transport, pour faciliter l'expédition vers les lieux de stockage ou de transformation : 500 millions de francs ont été affectés au transport par voie routière et fluviale et 200 millions de francs au transport par voie ferroviaire ;

- un soutien à la promotion de l'utilisation du bois, doté de 10 millions de francs, visant à stimuler, par des actions de communication, la consommation de bois.

Le dernier volet du plan tend à encourager la reconstitution du patrimoine forestier :

- par des aides au reboisement auxquelles 600 millions de francs seront consacrés chaque année pendant 10 ans ;

- par un soutien à l'organisation, qui mobilisera 210 millions de francs sur 3 ans. Il s'agit de renforcer les effectifs techniques des centres régionaux de la propriété forestière, des coopératives et des organismes interprofessionnels par le financement du recours à des CDD ;

- par le financement, pour un montant de 20 millions de francs, d'un inventaire cartographique des dégâts ; réalisé par l'Inventaire forestier national, cet état des lieux permettra de réorienter la reconstitution des forêts.

A ces mesures s'ajoute un renforcement des crédits affectés à la protection sanitaire, qui s'élèvent à 100 millions de francs sur 5 ans, dont

25 millions pour 2000, afin de prévenir les risques générés par l'important volume de bois à terre.

Par ailleurs, le plan national pour la forêt prévoit également la mise à la disposition des forestiers sinistrés d'une enveloppe de prêts bonifiés à 1,5 %. D'un montant de 12 milliards de francs, cette enveloppe est destinée à soutenir :

– le financement des coûts de sortie du bois -c'est à dire les opérations d'abattage, de bûcheronnage et de débardage- et de mise en bord de route ; les prêts sont alors consentis sur 3 ans ;

– le financement du stockage du bois ; la durée des prêts peut alors aller jusqu'à six ans ;

– les budgets des communes forestières non sinistrées qui acceptent de geler leurs coupes.

Enfin, pour conforter ce plan, le Gouvernement a promis un effort financier de 6 milliards de francs sur 10 ans pour la reconstitution des forêts détruites.

⇒ Ainsi qu'il en a été décidé lors du CIADT de Nantes du 28 février 2000, **une partie des crédits alloués dans le cadre d'avenants aux contrats de plans Etats-régions** est destinée à aider à la restauration du patrimoine forestier et à soutenir la filière-bois.

⇒ **Des dispositions fiscales complètent ce dispositif.** En premier lieu, l'ensemble des travaux forestiers se voient appliquer le taux réduit de TVA à 5,5 %. Des dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés non bâties seront accordés pour l'année 1999. La loi de finances rectificative a, en outre, prévue une exonération temporaire des droits de mutation à titre onéreux sur les acquisitions de parcelles boisées ou à boiser pour une période de trois ans.

Si votre rapporteur pour avis approuve les mesures annoncées par le Gouvernement pour venir en aide au secteur forestier, il doit également souligner le retard dans l'attribution des aides promises aux exploitants, et l'insuffisance globale des soutiens en faveur de la reconstitution des forêts, les propriétaires privés estimant à 20 milliards sur 10 ans les besoins financiers en la matière.

2. La loi d'orientation en faveur de la forêt

Adopté le 12 avril 2000 en conseil des ministres, ce projet de loi d'orientation sur la forêt a été voté par l'Assemblée nationale le 8 juin 2000.

Il s'inscrit dans la stratégie forestière nationale pour quinze ans, présentée en décembre 1999 à l'issue d'une concertation, qui est articulée autour de quatre axes :

– la conquête des marchés pour le bois, considéré comme l'écomatériau phare du XXI^e siècle ;

– la satisfaction des attentes sociales et écologiques de la population française ;

– la construction d'une alliance entre les professionnels de la forêt, l'Etat et la société, sur une base contractuelle et concertée ;

– le renforcement de la compétitivité du secteur forêt-bois français au plan international.

Le projet de loi se compose de 5 grands volets, qui correspondent chacun à un titre.

Le premier volet vise à développer une gestion durable et multifonctionnelle de la forêt. A cet effet, le titre I^{er} rappelle les principes de cette gestion durable, qui doit reposer sur une concertation à tous les niveaux des acteurs concernés. Le document de gestion attaché à un territoire devient en outre un instrument destiné à synthétiser toutes les obligations de protection édictées par la loi.

Le deuxième volet tend à favoriser la compétitivité de la filière-bois, par l'adaptation des modes de vente de l'Office national des forêts, par le renforcement de la qualification des emplois forestiers, ainsi que par l'encouragement à la structuration interprofessionnelle.

Le troisième volet inscrit la politique forestière dans la gestion des territoires, au travers de dispositions relatives au défrichement, à la lutte contre les incendies et à la prévention des risques naturels en montagne ;

Le quatrième volet renforce la protection des écosystèmes forestiers, par des contrôles accrus des coupes réalisées et des infractions aux principes de gestion durable.

Enfin, le cinquième volet du projet de loi cherche à permettre une meilleure organisation des institutions -ONF, centres régionaux de la propriété forestière- et des professions. Un Conseil national de l'expertise foncière, agricole et forestière est créé.

D. LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES EN ZONE RURALE

- La collecte des déchets ménagers en zone rurale présente des spécificités dont la prise en compte doit conduire à une adaptation des objectifs de la politique menée dans ce domaine.

Compte tenu de la dispersion de l'habitat et de l'étendue des communes rurales, la collecte sélective ne peut être organisée en porte-à-porte, mais doit prendre la forme d'apports volontaires, formule moins coûteuse, mais également moins performante.

Le traitement biologique et le compost des déchets peuvent y être réalisés plus aisément, du fait de la proximité des débouchés.

A l'inverse, le recours à l'incinération est limité car le seuil critique à partir duquel ce mode de traitement est rentable est difficilement atteint en zone rurale.

Enfin, si les coûts de ramassage et de traitement à la tonne de déchets sont plus élevés en zone rurale (entre 950 et 1.650 francs hors taxes par tonne d'ordures ménagères) qu'en milieu urbain (entre 580 et 820 francs), le coût par habitant est très semblable dans les deux cas, dans la mesure où le volume de déchets produits est moindre en milieu rural.

Les plans de gestion des déchets, actuellement en cours de révision, devront comporter des mesures d'adaptation des modes de collecte et de traitement en zone rurale.

- Les mesures prises par les pouvoirs publics

L'Etat a pris lui-même différentes mesures d'adaptation destinées à faciliter la gestion des déchets en zone rurale.

Ainsi, l'Agence pour le Développement et la Maîtrise de l'Energie (ADEME) accepte que des taux particuliers soient consentis pour les aides à l'investissement accordées aux collectivités locales rurales et à leurs groupements.

De même, le nouveau barème des sociétés agréées (telles que Eco-emballage) comporte un dispositif de soutien majoré en faveur des petites communes rurales.

Par ailleurs, le développement de la coopération communale, qui n'est pas récent dans ce domaine, permet la réalisation d'économies d'échelles et la mise en commun de technologies performantes qui, du fait de leur coût, seraient inaccessibles aux communes prises individuellement.

II. L'IMPACT DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT RURAL

A. LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE

Selon l'Agenda 2000, adopté par l'accord de Berlin de mars 1999, la politique de développement rural a vocation à devenir le deuxième pilier de la PAC, parallèlement au premier pilier, constitué par l'ensemble des interventions de soutiens aux marchés.

- Le développement est essentiellement financé par la section garantie du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA-Garantie), qui lui consacre 4,3 milliards d'euros par an, soit environ 30 milliards d'euros sur la période 2000-2006.

Les soutiens financiers au développement rural sont également attribués par les fonds structurels européens, essentiellement par le FEOGA-Orientation, aux régions qui relèvent de l'objectif 1 et de l'objectif 2.

- La politique européenne de développement rural est définie par le règlement du Conseil n° 1257/99 du 17 mai 1999 relatif au développement rural, ainsi que par le règlement de la Commission n° 1750/99 du 23 juillet 1999.

Cette nouvelle réglementation européenne vise à la fois à développer le rôle multifonctionnel de l'agriculture dans son environnement, et à favoriser la création d'activités et de sources de revenus dans l'ensemble des zones rurales. A cet égard, le nouveau règlement européen de développement rural comprend des mesures concernant la rénovation des villages, le soutien aux services de base en milieu rural, ou encore le développement de l'artisanat.

Ce règlement ne permet plus aux Etats-membres de solliciter des mesures structurelles indépendantes les unes des autres. De fait, il impose à chaque Etat d'établir une programmation d'ensemble des mesures de développement rural qu'il entend mettre en œuvre, à travers un plan de développement rural national et des documents uniques de programmation (DOCUP), qui déclinent ce plan au niveau régional approprié.

B. SON ARTICULATION AVEC LA POLITIQUE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT RURAL

1. Le nouveau plan de développement rural national

Le plan de développement rural français a été approuvé par la Commission européenne le 7 septembre 2000, après avoir reçu un avis positif du Comité des structures agricoles et du développement rural de l'Union européenne, dit comité STAR, le 26 juillet dernier.

Etabli conformément au règlement européen de développement rural, ce plan permet à la France d'obtenir le cofinancement communautaire d'un certain nombre de mesures de développement rural.

Ainsi, pour une contribution nationale de 7,69 milliards d'euros (soit 56,8 milliards de francs) sur six années, la France obtient une participation communautaire d'un montant de 5 milliards d'euros (environ 36,9 milliards de francs), soit 17,5 % de l'ensemble des crédits prévus pour tous les Etats-membres.

Ce plan définit cinq axes prioritaires :

- « Orienter les exploitations vers une agriculture durable et multifonctionnelle » ;

La pièce maîtresse de cet objectif est le contrat territorial d'exploitation (CTE), auquel sont affectés 23 milliards de francs sur sept ans dans le cadre du PDRN.

D'autres mesures contribuent à cet objectif ; elles visent, par exemple, à favoriser la transmission d'exploitations, à faciliter la commercialisation de produits agricoles de qualité, à développer la diversification des activités agricoles.

Enfin, ce volet implique également des dispositifs existants, telle que la dotation aux jeunes agriculteurs.

- « Développer la valeur ajoutée et la qualité des produits agricoles et forestiers » ;

Il s'agit de conforter, grâce à des plans pluriannuels d'investissements, la modernisation des entreprises agroalimentaires, tout en les insérant dans le tissu local, ainsi que celle des exploitations sylvicoles et des industries du bois.

- « Equilibrer l'occupation du territoire, réduire les inégalités économiques et promouvoir l'emploi » ;

Quatre mesures sont prévues pour appliquer ce volet.

En premier lieu, la différenciation des aides à l'installation en fonction des zones géographiques.

Ensuite, l'utilisation des préretraites comme un instrument de restructuration des exploitations.

En troisième lieu, l'amélioration de la maîtrise foncière en faveur de l'agriculture.

Enfin, la révision du régime des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN).

- « Valoriser et développer les ressources forestières » ;

L'objet de ce volet est de favoriser la valorisation économique de la forêt, dans le respect d'une gestion durable, conformément aux orientations de la politique forestière nationale et communautaire.

S'y ajoutent des mesures destinées à prendre en compte les effets des tempêtes de décembre 1999.

- « Protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique ».

Ce volet permet de mettre en œuvre des mesures relevant du programme communautaire Natura 2000.

Les indemnités compensatoires de handicaps naturels et les mesures agro-environnementales, mobilisant plus de 58% des crédits, constituent les principales mesures du plan de développement rural français.

2. La réforme des mesures agri-environnementales

Actuellement, les mesures agri-environnementales sont attribuées à deux niveaux :

– au niveau national, la prime au maintien des systèmes extensifs d'élevage (PMSEE), dite prime à l'herbe, est accordée aux éleveurs dont la surface agricole utile est consacrée à plus de 75% à des prairies, et dont le taux de chargement, exprimé en unités de gros bovins par hectare, est inférieur à 1,4.

Au cours de la campagne 1999, 979 millions de francs ont été versés au titre de la prime à l'herbe.

– au niveau régional sont mis en œuvre des programmes environnementaux régionaux, qui comprennent des mesures de conversion à l'agriculture biologique, -dont le succès est attesté par la forte progression du nombre de cocontractants (2.565 nouveaux contrats en 1999)- et des « opérations locales », qui prédominent d'un point de vue quantitatif, puisqu'elles représentent 67 % des contrats souscrits en faveur des mesures agro-environnementales.

Les mesures des programmes régionaux ont représenté un montant de 660 millions de francs en 1999.

Le plan de développement rural national, qui définit un nouveau dispositif agri-environnemental cohérent avec le règlement européen, prévoit la suppression, à l'horizon 2003, de la prime au maintien des systèmes extensifs d'élevage, la Commission européenne considérant qu'elle s'apparente plus à une aide économique qu'à une mesure agri-environnementale.

Il lui substitue des mesures agri-environnementales régionalisées, fondées sur la mesure européenne 20, qui impose de nouvelles contraintes, et notamment :

- la diminution des seuils maximaux de fertilisation ;
- la tenue de deux cahiers d'enregistrement, l'un pour l'épandage, l'autre pour le pâturage.

Certes, ces contraintes seront compensées par une revalorisation des aides régionales versées et un assouplissement des seuils de chargement permettant une entrée plus aisée dans le dispositif.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète néanmoins de la disparition d'une mesure à caractère national au profit de mesures régionalisées qui, en raison de leur hétérogénéité, seront certainement source d'iniquités.

3. La modulation des aides PAC

Elle vise à réaffecter une partie des aides directes européennes à l'agriculture, d'un montant total de 50 milliards de francs au financement du développement rural. Environ 153 millions de francs, soit 2 % de ces aides, seraient ainsi réorientés par l'intermédiaire des contrats territoriaux d'exploitation, auxquels le produit de la modulation serait affecté. Le volet agri-environnemental de ces contrats peut comprendre, en effet, des mesures du règlement développement rural, qui sont rappelées dans le tableau ci-après.

IMPACT RÉGIONAL DE LA MODULATION DES AIDES DIRECTES

	Exploitations concernées par la modulation		Aides directes PAC (Millions de francs en 2004)	Modulation/Aides PAC (%)
	Nombre	% de l'ensemble		
Alsace	620	10,3	590	-1,6
Aquitaine	2 320	6,3	3 450	-2,2
Auvergne	1 540	7,3	2 980	-1,2
Basse-Normandie	1 750	10,0	2 180	-0,9
Bourgogne	6 030	36,5	4 010	-3,1
Bretagne	950	2,4	3 110	-0,2
Centre	10 460	47,3	5 680	-4,1
Champagne Ardenne	5 640	33,1	3 030	-3,5
Franche-Comté	660	8,8	920	-1,3
Haute-Normandie	2 330	30,8	1 560	-2,5
Ile de France	3 090	69,0	1 200	-5,7
Languedoc Roussillon	570	2,6	1 180	-2,0
Limousin	920	7,8	1 960	-0,2
Lorraine	3 080	35,5	2 230	-2,4
Midi-Pyrénées	3 380	9,5	5 140	-1,5
Nord Pas de Calais	1 110	8,6	1 630	-0,9
PACA	420	2,4	810	-1,1
Pays de Loire	3 590	10,0	4 920	-0,8
Picardie	5 260	45,1	2 830	-3,6
Poitou Charentes	4 790	22,5	3 770	-1,9
Rhône Alpes	800	2,6	2 330	-0,3

Le décret relatif à la modulation des aides européennes à l'agriculture destiné à mettre en œuvre les dispositions du règlement 1259/1999 est paru le 24 mars 2000. Il reprend les critères établis par le règlement européen, de sorte que la modulation sera fonction :

- du montant des aides directes PAC ;
- de la main d'œuvre employée sur les exploitations ;

– de la prospérité économique mesurée par la marge brute standard (MBS) ; des arrêtés déterminent les seuils de MBS au delà desquels l'exploitation n'est pas soumise à la modulation.

D'après ces critères, la modulation ne devrait concerner que les agriculteurs dont le montant des aides est supérieur à 200.000 francs et dont la valeur de l'exploitation ne dépasse pas 350.000 francs.

Les représentants du monde agricole ont dénoncé la complexité des modalités d'application de la modulation.

Ce dispositif va toucher les secteurs de production qui reçoivent des aides importantes, c'est à dire essentiellement les productions de céréales, d'oléagineux et de protéagineux. Les principales régions concernées sont par conséquent le Centre (18 % du total des exploitations touchées), la Bourgogne (10 %), la Picardie (9 %) et la région Champagne-Ardennes (10 %).

D'après le ministère de l'agriculture, la modulation devait concerner environ 57.000 exploitations, soit moins de 10 % du total, mais qui perçoivent 41 % des aides européennes à l'agriculture française. Elles subiraient une baisse de revenus évaluée à 5 % en moyenne.

CHAPITRE II

L'EXAMEN DES CRÉDITS

I. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT RURAL

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

1. Fonctionnement du FACE

Institué par la loi de finances du 31 décembre 1936, le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) est un compte spécial d'EDF, destiné à faciliter les travaux d'électrification des communes rurales. Il contribue ainsi, par l'octroi de subventions en capital, au financement des travaux d'extension, de renforcement et d'intégration des réseaux publics de distribution d'énergie électrique basse tension.

Ce fonds, dont la gestion relève à la fois du ministère de l'agriculture et de la pêche et du ministère de l'environnement, est financé par une contribution annuelle des distributeurs d'énergie électrique basse tension, qui a représenté en 1999 :

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

Ces taux sont fixés chaque année en fonction du programme de dépenses défini par le conseil du FACE, qui se compose de représentants des collectivités, des distributeurs et de l'Etat.

2. Les dotations du FACE

Le FACE contribue au financement de programmes de travaux selon un schéma qui a été modifié depuis cette année :

– Une tranche A/B finance les travaux à 65 %, contre 70 % jusqu’à l’année dernière, de leur montant TTC (en métropole). Elle est répartie chaque année en un programme principal, auquel 90 % de l’enveloppe est affecté, et un programme spécial, qui vise à financer les renforcements anticipés qui doivent être réalisés à la suite d’intempéries et de travaux dans les communes traversées par des lignes haute tension (dits travaux /DUP).

– Une tranche C, dite « environnement », prend en charge 65 % des travaux -contre 50 % jusqu’à l’année 1999- destinés à permettre une meilleure insertion des réseaux ruraux dans le paysage (renforcement, mise en façade).

Le montant total des dotations du Fonds et leurs répartition par programme n’a pas varié entre 1999 et 2000.

RÉPARTITION DES DOTATIONS DU FACE EN 1999 ET 2000 : MONTANT DES TRAVAUX AIDÉS TTC

(en millions de francs)

	1999	2000
	PROGRAMME ARRETE PAR LE CONSEIL (MF)	PROGRAMME ARRETE PAR LE CONSEIL (MF)
PROGRAMME PRINCIPAL	2 270	2 270
PROGRAMMES SPECIAUX	75 ENR/MDE 25 DUP-Int	75 ENR/MDE 25 DUP-Int
PROGRAMME ENVIRONNEMENT	700	700
TOTAL	3 070	3 070

3. Les besoins des communes rurales

● *Les besoins structurels*

Les besoins d'électrification en zone rurale, de nature essentiellement qualitative, concernent, d'une part, la tenue de tension, d'autre part la continuité, la population rurale étant très exposée aux coupures.

Un inventaire réalisé en 1999, complétant celui de 1995 sur l'électrification rurale, a permis de recenser les besoins. Il a été utilisé comme base de la répartition des dotations pour l'année 2000.

Concernant la tenue de tension, 3 à 4% de la population rurale serait encore mal alimentée, c'est à dire soumise à des chutes ponctuelles de tension de plus de 11 %.

La continuité du service est également importante en zone rurale, non seulement pour les agriculteurs, dont les équipements fonctionnent en grande partie à l'électricité, mais également pour le reste de la population. Le développement de l'informatique et, en particulier, du télétravail, rend plus nécessaire que jamais l'élimination de toute coupure dans l'alimentation électrique.

● *Besoins consécutifs aux tempêtes de décembre 1999*

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 mai 2000 a décidé la création, dans le cadre du FACE, d'un programme spécial « tempêtes de décembre 1999 » pour aider les collectivités maîtres d'ouvrage des travaux d'électrification rurale à enfouir ou à renforcer certaines lignes endommagées, la reconstruction à l'identique des équipements restant à la charge du concessionnaire (EDF dans 95 % des cas).

Dans le cadre de ce nouveau programme spécial, le FACE subventionnera les travaux à hauteur de 65 %.

La contribution des collectivités concédantes situées dans les départements les plus touchés par la tempêtes pourra néanmoins être réduite par l'attribution d'une somme complémentaire, dans le cadre de la contractualisation Etats-régions.

Au sein du programme spécial tempêtes, 100 millions de francs pourront, en effet, être contractualisés avec les conseils généraux et les conseils régionaux concernés, dans le cadre d'annexes aux avenants « tempêtes et marées noires des contrats de plan en cours d'élaboration, de sorte que le FACE, d'une part, les départements et régions d'autre part, contribuent pour le même montant.

Une circulaire conjointe du ministre de l'agriculture et de la pêche et du secrétaire d'Etat à l'industrie, en date du 13 octobre 2000, qui détaille ce programme spécial « tempêtes », détermine la liste des départements -au nombre de 37- reconnus éligibles au regard des critères suivants :

- l'état de catastrophe naturelle y a été constaté par l'arrêté du 23 décembre 1999 ;
- ces départements comportent des zones qui relèvent du régime rural en matière de travaux d'électrification ;
- les tempêtes ont endommagé plus de 1 % des réseaux d'électricité.

Le CIADT du 18 mai 2000 a également autorisé l'utilisation d'une partie de la réserve de 300 millions de francs, destinée aux « situations exceptionnelles auxquelles certaines collectivités pourraient être confrontées », en vue de financer des travaux d'électrification rurale.

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

1. Objectifs et ressources du FNDAE

Créé en 1954, le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) est un compte spécial du Trésor géré par le ministère de l'agriculture et de la pêche qui vise à soutenir les collectivités locales dans la mise en place et le fonctionnement de leurs services publics :

- de distribution d'eau, dès l'origine ;
- d'assainissement de l'eau, depuis 1979 ;
- de lutte contre les pollutions d'origine agricole, depuis 1997.

Le FNDAE constitue un instrument de solidarité nationale en direction des communes rurales, dans la mesure où seules ces dernières perçoivent ses dotations, alors que ses ressources sont constituées de prélèvements perçus sur l'ensemble de la population française.

Ces ressources proviennent, à hauteur de 52 % , du produit d'une redevance de 14 centimes par mètre cube d'eau consommé dans les communes bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable et, pour 48 %, d'un prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel.

2. Le fonctionnement du Fonds

Sur proposition du comité consultatif du Fonds, les aides sont réparties par département sous la forme de dotations affectées à l'eau et à l'assainissement.

Les départements répartissent ensuite ces fonds, sur le fondement de propositions formulées par les communes rurales et leurs groupements qui réalisent des travaux de distribution et d'assainissement et, pour la dotation affectée au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), sur la base des propositions des agriculteurs.

3. Les besoins des communes rurales

En matière d'alimentation en eau potable, les besoins, essentiellement qualitatifs, concernent la qualité de l'eau distribuée, notamment au regard des normes européennes, et la sécurisation des équipements de production et de transport.

En matière de collecte et de traitement des eaux usées, les besoins sont encore importants en termes quantitatifs. Seuls 73,3 % des habitants en zone rurale sont actuellement reliés à un réseau d'assainissement ; ce taux s'abaisse à 66 % pour ce qui concerne le raccordement à une station d'épuration.

Selon un inventaire réalisé en 1997, les besoins d'investissement en eau potable et en assainissement des communes rurales s'élevaient à 11,5 milliards de francs par an sur la période 1995-1999. Compte tenu des investissements requis par la directive du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux usées et par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, ces besoins devraient encore progresser. Un inventaire des besoins portant sur la période 2000-2004 devrait paraître prochainement.

4. Les dotations du FNDAE

a) Les dotations eau potable / assainissement

Depuis 1991, ces dotations peuvent être affectées prioritairement à la réalisation de travaux urgents ou importants dans les départements ayant souscrit avec le Fonds des conventions pluriannuelles. Le conventionnement permet par ailleurs aux départements de bénéficier d'une majoration de leur dotation.

Le dispositif de conventionnement a été reconduit à plusieurs reprises, la dernière fois, pour une durée de 5 ans, en 1996.

Cependant, votre rapporteur pour avis s'inquiète de la réduction continue de l'enveloppe affectée aux départements conventionnés, qui ne permet plus de satisfaire aucune demande de conventionnement. En 1999, aucune candidature au conventionnement n'a pu être satisfaite, le nombre des départements conventionnés se maintenant à 75.

Une adaptation du dispositif de conventionnement devrait être mise en œuvre pour la période 2001-2005.

b) Les dotations PMPOA

La loi de finances pour 1997 a prévu que le FNDAE contribuerait, à hauteur de 150 milliards de francs, au financement du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole pendant trois ans.

Les collectivités locales bénéficieront à terme de l'élargissement du champ d'action du FNDAE au financement du PMPOA, dans la mesure où celui-ci vise à réduire la teneur des eaux en nitrates, qui contraint fréquemment les collectivités à acquérir des équipements coûteux de traitement des eaux, voire à abandonner des nappes trop polluées.

La loi de finances pour 2000 a reconduit cette contribution, en prévoyant une dotation PMPOA de 150 millions de francs au sein des crédits du FNDAE.

5. Les crédits du FNDAE pour 2001

Les crédits de fonctionnement du FNDAE diminuent de 25 %, de 20 millions de francs en 2000, à 15 millions de francs pour 2001.

Ses crédits d'équipement progressent en revanche de 5,46%, passant de 938 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement, à 989,19 millions de francs pour ces deux catégories de dépenses.

Les besoins identifiés pour 2001 sont les suivants :

- le solde du programme « grands ouvrages » s'élève à 25 millions de francs ;
- la réserve intempérie devra être pourvue au minimum de 2 millions de francs ;
- la dotation PMPOA devrait être reconduite pour un montant de 150 millions de francs.

Les autorisations de programme disponibles en 1997, 1998, 1999 et 2000 ont été réparties comme suit :

En millions de francs

(MF)	1997	1998	1999	2000*
Crédits disponibles			Réduction de la LFI au niveau des recettes 1998	
- Crédits votés en LFI	975,0	966,0	970,0	938,0
- Réductions d'AP			-27,363	
AP reportées année précédente+ récupérations AP	41,449	40,291	14,697	71,383
Total disponible	1 016,449	1 006,291	957,334	1 009,383
Affectation des crédits				
<i>Dotation Eau Potable - Assainissement</i>				
- Dotations départements non conventionnés	134,200	118,5	107,90	107,600
- dotations départements conventionnés	668,258	699,23	680,41	637,100
- grands ouvrages	15,999	18,5	9,535	26,620
- intempéries	2,789	2,56296	0	2,185
Total Dotation Eau potable - Assainissement	821,246	838,79296	797,845	773,505
<i>Dotation PMPOA</i>				
Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole	130,270	165,802	130,810	172,985
Etat d'avancement				
Total réparti	954,516	1 004,59496	928,655	946,490
Reste non réparti	40,291	1,697	56,042	62,893

* Situation au 21 juillet 2000

II. LES DOTATIONS INSCRITES AU BUDGET DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE

A. LES CRÉDITS CONSACRÉS AU DÉVELOPPEMENT RURAL PROPREMENT DIT

Trois lignes budgétaires financent spécifiquement des actions dans le domaines de l'aménagement rural et du développement rural :

● **La ligne 44.80/10 (animation en milieu rural)** vise à soutenir l'action fédérative des associations têtes de réseau jouant un rôle en matière d'animation rurale. D'un montant de 19,35 millions de francs pour 2001, elle est stable par rapport à l'année précédente.

● **La ligne 44.80/20 (interventions pour l'aménagement rural)** permet de financer deux catégories d'actions.

Elle contribue, d'une part, au financement d'actions de développement économique, telles que l'encouragement à la création d'activités, la valorisation des ressources locales et du tourisme rural, dans le cadre des contrats de plan Etat-région.

Elle participe, d'autre part, au financement, au niveau national, d'actions de recherche et de diffusion d'informations réalisées notamment par des associations spécialisées. Il s'agit, par exemple, de favoriser la commercialisation de produits touristiques innovants ou de développer de nouvelles technologies de communication.

D'un montant de 20,93 millions de francs pour l'année 2001, cette ligne budgétaire est en légère augmentation par rapport à l'année précédente.

● **Enfin, la ligne 44.80/60 (fonctionnement des SAFER)** voit ses crédits augmenter de 5 millions de francs (+ 11,1 %), de 45 millions de francs en 2000, à 50 millions de francs en 2001, cette progression apparaissant nécessaire au regard des nouvelles missions confiées aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999.

	Loi de finances	Projet de loi de finances pour 2001	Evolution 2001/2000
--	-----------------	-------------------------------------	---------------------

	2000 (en millions de francs)	(en millions de francs)	(en %)
44.80/10 Animation rurale	19,35	19,35	-
44.80/20 Interventions pour l'aménagement rural	20,928	20,930	+ 0,01
44.80/60 SAFER	45,0	50,0	+ 11,1
TOTAL	85,28	90,28	+ 5,86

B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX AMÉNAGEMENTS EN MILIEU RURAL

Quatre lignes sont consacrées aux opérations d'aménagement rural :

● **La ligne 61-44/10 (aménagement foncier et hydraulique)** finance essentiellement les opérations d'hydraulique agricole. Après des années de diminution, son montant augmente de 15 % en autorisations de programme, passant de 102,11 millions en 2000 à 117,5 millions pour 2001. Il décroît néanmoins de 14 % en crédits de paiement, de 93,24 à 80,22 millions de francs.

● **La ligne 61.44/70, relative aux grands aménagements régionaux**, permet l'attribution de crédits contractualisés à des sociétés d'aménagement régional (SAR), auxquelles est confiée, en vertu de la loi n° 51-592 du 24 mai 1951, la réalisation d'opérations de mise en valeur des régions. Seules trois SAR bénéficient encore des crédits inscrits sur la ligne 61.44/70 :

- la société du canal de Provence (SCP) ;
- la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG) ;
- la compagnie d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc (CNABRL).

Les opérations réalisées par ces SAR, qui étaient traditionnellement des activités liées à la vente d'eau pour les besoins de l'agriculture, de l'industrie et des collectivités locales, se sont modifiées sous l'effet de la diminution des programmes d'hydraulique agricole. Elles privilégient désormais les actions en direction du développement rural.

Les investissements financés par la ligne 61.44/70 et réalisés par les SAR sont très variés.

Dans le domaine de l'hydraulique, ils concernent :

- la construction de barrages et de retenues collinaires ;
- l'élaboration de réseaux d'adduction d'eau brute en vue de l'alimentation en eau de collectivités et d'industries ;
- ou encore la consolidation des réseaux d'irrigation collective.

En matière de développement rural, les missions des SAR consistent à :

- protéger les massifs forestiers, notamment en zone méditerranéenne ;
- gérer des contrats de pays ;
- conduire des programmes de reconversion concernant par exemple la production viti-vinicole ;
- organiser la commercialisation d'une production ;
- réaliser des équipements collectifs de tourisme.

L'action des SAR sollicite par ailleurs les collectivités publiques au plan local, et notamment les régions, qui contribuent au financement de leurs investissements, à mesure que les crédits alloués par le budget de l'Etat diminuent. Depuis quatre ans, la participation financière des régions dépasse celle de l'Etat.

Pour 2001, les crédits abondant la ligne 61.44/70 se stabilisent à 30 millions de francs en autorisations de programme, et à 40 millions de francs en crédits de paiement, après une baisse marquée -respectivement de 35 % en autorisations de programme et de 41 % en crédits de paiement- l'année précédente.

● **La ligne 61.44/20 (amélioration du cadre de vie et développement rural)**, en grande partie contractualisée, finance des études de faisabilité préopérationnelles et des investissements relatifs à des projets de développement rural, dans des domaines divers :

- la valorisation des ressources agricoles locales ;
- la mise en valeur du patrimoine ;
- le développement du tourisme rural ;

– le pastoralisme.

Les crédits de cette ligne budgétaire sont reconduits, pour un montant de 17,1 millions de francs en 2001 en autorisations de programme, mais diminuent de 16,35 à 13,38 millions de francs en crédits de paiement, soit de 18,2 %.

	Loi de finances 2000 (en millions de francs)		Projet de loi de finances pour 2001 (en millions de francs)		Evolution 2001/2000 (en %)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
61-44/10 Aménagement foncier et hydraulique	102,11	93,24	117,5	80,22	+ 15	- 14
61-44/20 Amélioration du cadre de vie et développement rural	17,1	16,35	17,1	13,38	-	- 18,2
61-44/70 Grands aménagements régionaux	30	40	30	40	-	-
TOTAL	149,21	149,59	164,6	133,6	+ 10,3	- 10,7

C. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORÊT

Les crédits en faveur de la forêt pour 2001 connaissent une progression de 31 %, grâce à une revalorisation de 563 millions de francs.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cet effort particulier au profit des forêts, tout à fait justifié au vu des dommages subis par celles-ci lors des tempêtes de décembre 1999, et qui permet de conforter la progression de 540 millions de francs enregistrée l'année précédente pour ce secteur.

D'un montant total de 2,57 milliards dans le projet de loi de finances pour 2001, ces crédits se répartissent de la manière suivante :

– 1,97 milliard de francs sont alloués aux dépenses ordinaires, qui connaissent globalement une progression de 26 %.

**CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORÊT PAR LE BUDGET 2001
DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE
DÉPENSES ORDINAIRES (en francs)**

Nature des crédits		LFI 2000	PLF 2001	Evolution en %
Titre III		314 215 872	341 905 602	+ 9 %
Chapitre 35-92	Forêts : travaux d'entretien (intégralité du chapitre)	149 300 000	164 000 000	+ 10 %
Chapitre 36-22	Subventions de fonctionnement à divers établissements publics			
Article 41	Inventaire forestier national	33 097 457	41 000 000	+ 23,9 %
Article 44	Haras nationaux	131 818 415	136 905 602	+ 4,4 %
Titre IV		1 244 218 289	1 624 530 000	+ 30,5 %
Chapitre 44-42	Charges de bonification (libellé modifié)			
Article 20	Prêts à la forêt. Charges de bonification (nouveau)	-	300 000 000	
Chapitre 44-80	Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural			
Article 20	Interventions pour l'aménagement rural (nouveau)		20 930 000	
Article 21	Interventions pour l'aménagement rural (ancien)	20 928 289		
Article 80	Cofinancements du FEOGA-Orientation au titre des objectifs 1 et 5b			
Chapitre 44-92	Fonds forestier national et Office national des forêts (intégralité du chapitre)	1 223 290 000	1 303 600 000	+ 6,56 %
Article 10	Production forestière et sauvegarde de l'espace forestier : crédits non déconcentrés	18 900 000	18 900 000	-
Article 20	Production forestière et sauvegarde de l'espace forestier : crédits déconcentrés	62 800 000	118 100 000	+ 88,05 %
Article 30	Fonds forestier national : orientation et valorisation de la filière forêt-bois	184 590 000	209 600 000	+ 13,54 %
Article 70	Contribution de l'Etat aux frais de gestion des forêts des collectivités assurés par l'ONF	957 000 000	957 000 000	-

Totaux pour les dépenses ordinaires	1 558 434 161	1 966 435 602	+ 26,2 %
--	----------------------	----------------------	-----------------

Au sein du titre III, les chapitres qui enregistrent une progression notable sont le chapitre 35.92 (travaux d'entretien), dont les crédits, d'un montant de 164 millions de francs, augmentent de 10 %, et le chapitre 36.22/41 (Inventaire forestier national) dont les crédits, en hausse de 23,9 %, s'élèvent à 41 millions de francs.

Au sein du titre IV, 300 millions de francs de crédits, inscrits au nouvel article 20 du chapitre 44.42, sont alloués en faveur de prêts à la forêt.

La dotation, inscrite au chapitre 44.92, en faveur du Fonds forestier national et de l'office national des forêts, augmente de 6,56 %, passant de 1,22 milliard à 1,3 milliard de francs. Cette augmentation se porte notamment sur les crédits destinés à l'orientation et à la valorisation de la filière-bois (article 30 du chapitre 44.92), dont la dotation progresse de 25 millions de francs, soit de 30 %.

– 605 millions de francs sont, d'autre part, affectés au financement de dépenses en capital.

**CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORÊT PAR LE BUDGET 2001
DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE
DÉPENSES EN CAPITAL (en francs)**

Titre V		24 600 000	25 600 000	+ 4 %
Chapitre 51-92	Espace rural et forêts : travaux et acquisitions			
Article 51	Inventaire forestier			
Article 52	Travaux en forêts des départements d'outre-mer			
Article 70	Aménagement touristiques des forêts			
Article 80	Acquisitions	1 220 000	350 000	-71,3 %
Article 90	Travaux de sauvegarde du domaine	23 380 000	25 250 000	+8 %
Titre VI		418 550 000	579 500 000	+38,45 %
Chapitre 61-02	Conservatoire de la forêt méditerranéenne (intégralité du chapitre)	63 000 000	63 000 000	
Chapitre 61-44	Aménagement de l'espace rural			
Article 20	Amélioration du cadre de vie et développement rural	16 350 000	13 380 000	-18,2 %

Chapitre 61-45	Fonds forestier national et autres opérations forestières (intégralité du chapitre)	339 200 000	503 120 000	+48 %
Totaux pour les dépenses en capital		443 150 000	605 100 000	+ 36,5 %

Le titre V connaît une progression mesurée de 4 %, les acquisitions diminuant de 71 %. Les travaux de sauvegarde du domaine augmentent en revanche de 23,38 à 25,25 millions de francs, soit 8 %.

Le titre VI enregistre, avec un taux de croissance de 38,4 %, la plus forte augmentation des crédits alloués à la forêt.

Au sein de ce titre, la progression la plus remarquable concerne le chapitre 61-45, relatif au « Fonds forestier national et autres opérations financières », dont les crédits augmentent de 413 millions de francs en 2000, à 805,4 millions de francs pour 2001, en autorisations de programme, soit une augmentation proche de 95 %. Cette hausse sensible permettra notamment d'augmenter les dotations allouées au reboisement, à la prévention des risques ou encore à la modernisation des entreprises de première transformation.

Tout en approuvant l'effort ainsi porté sur le secteur forestier, votre rapporteur pour avis souhaite que celui-ci soit prolongé sur le plan fiscal, en particulier dans le cadre du projet de loi d'orientation pour la forêt qui sera prochainement débattu devant le Sénat.

Il souligne, à cet égard, la nécessité de prévoir un dispositif fiscal incitant à réaliser des investissements dans le secteur forestier. Il souhaite que le groupe de travail annoncé par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale, soit mis en place dans les plus brefs délais.

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

Ces crédits comprennent deux types de dotations, auxquelles il convient d'ajouter les subventions accordées aux bâtiments d'élevage et au matériel en zone de montagne.

● **Les interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées, inscrites à la ligne budgétaire 44.80/30**, correspondent aux indemnités compensatoires de handicaps naturels ;

Les crédits inscrits à cette ligne diminuent de 276 millions de francs, soit 17,7 %, le montant prévu pour l'année 2001 s'élevant à 1,284 milliards de francs, contre 1,56 milliards de francs l'année précédente.

En dépit de la compensation permise par l'augmentation de 25 à 50 % du taux de cofinancement européen, cette diminution des crédits nationaux affectés aux indemnités compensatoires de handicaps naturels était inacceptable, compte tenu des effets prévisibles de la réforme des modalités d'octroi de ces ICHN, qui pourraient exclure du dispositif près de 10 % des bénéficiaires actuels.

Dans ces conditions, il apparaissait légitime d'affecter les économies réalisées au plan national, grâce à l'augmentation de la participation communautaire, à la politique de la montagne. C'est ce à quoi le Gouvernement s'est engagé le 24 octobre dernier, à la suite d'une forte mobilisation des organisations professionnelles agricoles et des représentants de la montagne, en affectant une enveloppe supplémentaire d'un montant de 500 millions de francs en faveur de l'agriculture de montagne.

● **Les actions spécifiques en zones défavorisées, regroupées à la ligne 44.80/50**, et en grande partie contractualisées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, concernent :

- la mise en œuvre de projets collectifs agricoles visant à améliorer la gestion de l'espace, notamment en montagne à travers les diagnostics pastoraux ;
- le soutien aux races rustiques et aux organismes collectifs d'élevage en montagne ;
- la promotion des produits de montagne ;
- le programme national d'expérimentation sur les systèmes extensifs et la pluriactivité.

Les crédits de la ligne 44.80/50 augmentent de 32,4 %, passant de 7 millions de francs en 2000 à 9,27 millions de francs pour 2001.

	Loi de finances 2000 (en millions de francs)	Projet de loi de finances pour 2001 (en millions de francs)	Evolution 2001/2000 (en %)
44.80/30 Interventions spéciales dans les zones			

agricoles défavorisées	1 560,00	1 284,00	- 17,7
44.80/50			
Actions spécifiques en zones défavorisées	7,00	9,27	+ 32,4
TOTAL	1 567,00	1 293,27	- 17,5

● **La ligne budgétaire 61.40/30 regroupe les crédits relatifs à la modernisation des exploitations.**

Ces crédits sont stables à 224 millions de francs en autorisations de programme et augmentent de 134 millions de francs en 2000 à 160 millions de francs pour 2001 en crédits de paiements, soit une hausse de 19,4 %.

L'enveloppe de 224 millions de francs devrait être répartie entre une dotation de 150 millions de francs, destinée au financement du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) et une dotation de 74 millions de francs aux bâtiments d'élevage et à la mécanisation en zone de montagne.

Votre commission regrette que les subventions aux bâtiments d'élevage et à la mécanisation en montagne, comprise dans ces crédits, demeure inchangée à 74 millions de francs, alors que des crédits supplémentaires auraient été nécessaires pour résorber les files d'attente et satisfaire les demandes nouvelles.

E. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX CONTRATS TERRITORIAUX D'EXPLOITATION

Ces crédits ont déjà fait l'objet d'une présentation par notre collègue Gérard César dans son avis sur le budget de l'agriculture.

Il convient néanmoins de les évoquer dans le cadre de cet avis, dès lors que le contrat territorial d'exploitation est censé s'intégrer à la politique de développement rural, notamment parce qu'il peut permettre le versement d'aides allouées au titre de cette politique au plan européen.

La diminution de 950 à 400 millions de francs des crédits consacrés aux CTE dans le projet de loi de finances pour 2001 doit être vivement critiquée.

Certes, les objectifs affichés par le Gouvernement en la matière -50.000 CTE signés pour 2000- sont loin d'être atteints. Cette réduction des crédits affectés aux CTE n'en constitue pas moins un désaveu par le Gouvernement de sa propre politique. Elle apparaît d'autant plus inacceptable que les obstacles à la montée en charge des CTE sont

avant tout imputables aux lenteurs administratives et à la complexité des règles applicables.

En outre, il convient de s'interroger sur la légitimité des prélèvements opérés sur le revenu des agriculteurs par la modulation des aides européennes dont l'introduction, l'année dernière, a été présentée comme nécessaire au financement de ces contrats.

*

* *

Sur la proposition de son rapporteur, la commission des Affaires économiques a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés au développement rural inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001.