

N° 75

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME III

### DÉVELOPPEMENT RURAL

Par M. Gérard DELFAU,  
Sénateur.

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195**

**Sénat : 72 et 73 (annexe n° 3) (2003-2004)**

---

**Lois de finances.**

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, toutes les réponses aux questionnaires budgétaires auraient dû parvenir aux rapporteurs avant le 9 octobre 2003.

A cette date, aucune réponse n'avait été adressée à votre rapporteur pour avis, celles-ci arrivant progressivement jusqu'à la mi-novembre. **Cette situation ne lui ayant pas permis de travailler dans des conditions conformes à l'importance des questions traitées, il souhaite le signaler publiquement afin que les dysfonctionnements qui ont gêné le bon accomplissement de sa mission soient identifiés et ne se reproduisent pas l'an prochain.**

Mesdames, Messieurs,

Le développement rural est aujourd'hui à la croisée des chemins. D'un côté, la prise en compte de nouvelles attentes sociales par rapport à nos zones rurales et l'évolution de la politique agricole commune, au profit de ce qu'il est convenu d'appeler le « second pilier », ouvrent de nouvelles perspectives au développement et à l'aménagement ruraux. De l'autre, notre formidable potentiel rural, qui est au cœur de notre culture, est menacé par la désertification dans les zones reculées, ou au contraire par le grignotage de la périurbanisation autour des villes. Il s'agit donc d'une politique publique où presque tout reste à faire, ou plutôt à réinventer.

Pour ce faire, il est vrai que le développement rural dispose de crédits, à la fois nationaux et communautaires. Toutefois, ceux-ci sont extrêmement peu lisibles, d'une part, en raison de la multiplicité des sources de financement (Union européenne, Etats et collectivités locales) ; et d'autre part, en raison de l'interaction de différentes politiques : développement rural

et agriculture, développement rural et aménagement du territoire, développement rural et environnement.

Il convient de signaler à ce titre une nouveauté importante pour le secteur : la création d'une nouvelle Direction générale de la Forêt et des Affaires Rurales (DGFAR) au sein du ministère de l'Agriculture. La DGFAR regroupe l'ancienne Direction de l'Espace Rural et de la Forêt (DERF) et l'ancienne Direction des Exploitations de la Politique Sociale et de l'Emploi (DEPSE).

On peut espérer que cette nouvelle organisation administrative, associée à la montée en puissance de la réforme budgétaire introduite par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), permettra une lisibilité accrue des crédits dans les années à venir.

Votre rapporteur pour avis tient à rappeler, enfin, que le développement rural fera l'objet d'un important débat parlementaire, à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. Ce texte, examiné en premier lieu par l'Assemblée nationale en janvier 2004, devrait vous être soumis au printemps 2004.

## **CHAPITRE 1<sup>ER</sup>**

### **LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT RURAL**

#### **I. LES ACTIONS PUBLIQUES AU NIVEAU NATIONAL**

##### ***A. UNE ANNÉE TRÈS DIFFICILE POUR LA FILIÈRE BOIS***

L'an passé, votre rapporteur pour avis avait longuement insisté sur la réorganisation de la filière, et en particulier sur la situation de l'Office national des forêts (ONF). Il doit constater que les espoirs émis l'an passé ne se sont pas concrétisés, en raison de la conjonction de plusieurs éléments négatifs.

## 1. Les suites toujours présentes des tempêtes de 1999

### *a) Des ventes très décevantes à l'automne 2002*

Les prix du bois sont restés, contrairement aux attentes des professionnels du secteur et des propriétaires forestiers, extrêmement bas. Cette situation a naturellement eu un impact très lourd sur les résultats de l'ONF. Dans un marché mal orienté, **les ventes d'automne 2002 ont été particulièrement médiocres**, en raison des **importants stocks** et des **retards d'exploitation des bois sur pied vendus antérieurement**. **Le taux d'invendus a atteint un niveau historiquement élevé de 47 %**. Néanmoins, à la suite des ventes d'automne, une part relativement importante des invendus a pu être négociée, soit environ 500.000 m<sup>3</sup> sur novembre et décembre 2002.

Le chiffre d'affaires des ventes de bois de l'ONF a marqué un net recul, avec la diminution importante des volumes vendus (5,2 millions de m<sup>3</sup> contre 7,2 millions de m<sup>3</sup> en 2001), passant de 201,4 M€ en 2001 à 136,4 M€ en 2002.

#### CHIFFRE D'AFFAIRES DES VENTES D'AUTOMNE DE L'ONF

2000	230,9 M€
2001	201,4 M€
2002	136,4 M€

Par ailleurs, le prix moyen des ventes d'automne s'est établi à 26,22 €/m<sup>3</sup>, soit une baisse de 10 % par rapport au chiffre prévu de 28,85 €/m<sup>3</sup>. Globalement, les cours du bois, hors hêtre, se sont stabilisés par rapport à 2001. C'est notamment le cas pour le chêne de belle qualité ou les résineux, le cours moyen du chêne ne perdant que 1 % par rapport à 2001. En revanche, le marché du hêtre est resté très déprimé : les cours 2002 accusent une baisse de 21 % par rapport à 2001, ce qui confirme l'inactivité du marché asiatique.

L'impact de cette perte de recettes très importante sur le résultat de l'exercice 2002 n'a pu être atténué comme en 2001 par les activités conventionnelles. Le chiffre d'affaire des conventions avec les collectivités propriétaires, portant sur la réalisation de prestations sylvicoles dans leur domaine forestier, a connu une baisse de près de 3 millions d'euros (M€) par rapport à 2001. En effet, la diminution des ressources en 2001 des ventes de bois est à l'origine d'un moindre réinvestissement en forêts des collectivités. **Votre rapporteur pour avis souligne ce point, qui témoigne de la fragilité**

**de l'équilibre de la forêt communale.** En revanche, le chiffre d'affaires des conventions avec l'Etat s'est accru de 1,8 M€ par rapport à l'année 2001, notamment du fait de la prise en charge intégrale par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales (MAAPAR) des conventions relatives à la protection des dunes.

*b) La situation de l'ONF : un déficit contenu, mais important*

L'Office devrait réaliser, pour 2003, un chiffre d'affaires de 550 M€. Le bas niveau des prix et la mauvaise tenue du marché l'avaient amené à prévoir un déficit de 72,5 M€. Néanmoins, par une politique de restriction des coûts très rigoureuse, inscrite dans le Plan pour l'Office (PPO) que votre rapporteur pour avis avait présenté l'an dernier, la direction de l'ONF espère pouvoir finalement contenir ce déficit à 60 M€. L'Etat devrait couvrir ce déficit en abondant la loi de finances rectificative de 35 M€.

Pour l'année à venir, la direction et le ministère escomptent une réduction des déficits à 25 M€, ce qui représente un nouvel effort très important.

**DÉFICIT DE L'ONF**

2002	88 millions d'euros
2003	60 millions d'euros
2004 (prévision)	25 millions d'euros

Toutefois, ce rétablissement suppose une situation financière stable, c'est-à-dire, en particulier, le maintien du versement compensateur de l'Etat à son niveau actuel de 145 M€. Or, **le projet de loi de finances pour 2004 prévoit une réduction du versement compensateur à 125 M€. Ce point n'est pas sans soulever de vives réserves de la part de votre rapporteur pour avis.**

Il a recueilli le point de vue de la fédération nationale des communes forestières de France (FNCOFOR), par l'intermédiaire de son président M. Yann Gaillard, sénateur de l'Aube. La diminution du versement compensateur suscite, en effet, la très grande inquiétude de la FNCOFOR, comme celle-ci l'a exprimé dans son communiqué de presse du 13 octobre 2003. Ce déficit supplémentaire de 20 M€ ne pourrait être comblé que par une augmentation de la contribution des communes forestières aux frais de garderie de leur forêt. Or, cette hausse de 20 M€ constituerait, pour les 11.000 communes forestières de France, un doublement de leur contribution. **Votre commission fait part de sa préoccupation devant cette perspective.**

Votre rapporteur pour avis a noté que le projet de loi de finances rectificative pour 2003 avait été abondé, conformément aux engagements du ministre de l'Agriculture, de 20 M€ pour répondre aux réactions qu'avait suscitées le projet de loi de finances pour 2004. **Votre commission se félicite de l'attention du Gouvernement aux observations des communes forestières. Toutefois, elle remarque que le même problème devrait surgir dans un an, à l'occasion du prochain projet de loi de finances. C'est pourquoi elle vous propose un amendement au projet de loi de finances pour 2004, tendant à demander la création d'un rapport au Parlement sur la couverture financière des frais de garderie.**

Votre rapporteur pour avis souhaite que la discussion de cet amendement soit l'occasion, pour votre Haute Assemblée, **d'ouvrir le nécessaire débat sur ce point délicat**, ce qui pourrait permettre de définir, d'ici au prochain projet de loi de finances, une solution satisfaisante pour tous les acteurs du dossier.

## **2. Le bilan catastrophique des incendies de l'été**

**Au 31 août 2003, la surface touchée en France par les incendies de forêt s'établit à environ 65.000 hectares (ha).** Ce bilan, qui représente **cinq fois la surface moyenne annuelle décennale** est à mettre en relation avec la **sécheresse** estivale précoce et intense dans la moitié sud de la France, et particulièrement en zone méditerranéenne.

**La zone méditerranéenne contribue pour une grande part au très lourd bilan** constaté, avec **des situations contrastées suivant les départements**. Le Var est le plus touché, avec 20.000 ha brûlés en grande partie dans les Maures et l'Esterel, suivi par la Haute-Corse, avec 16.500 ha brûlés. Parmi les autres départements très touchés, on compte la Corse-du-Sud, avec 6.300 ha, la Lozère et les Alpes-Maritimes, avec 2.600 ha chacun, l'Ardèche, avec 2.500 ha, les Bouches-du-Rhône, avec 1.700 ha et les Alpes-de-Haute-Provence, avec 1.000 ha. En dehors de la zone méditerranéenne, la situation est plus proche des moyennes décennales, avec tout de même 3.500 ha brûlés en Aquitaine, et la même surface en Midi-Pyrénées. Ces chiffres montrent **un bilan des feux de forêt exceptionnellement élevé** pour l'année en cours, puisqu'il se situe, à côté de ceux des années 1979, 1989 et 1990, **parmi les plus lourds depuis que des statistiques sont tenues.**

Votre rapporteur pour avis a noté les différentes initiatives interministérielles prises par le Gouvernement pour mieux analyser les causes des incendies de forêt, et les prévenir avec plus d'efficacité. Il se félicite de ces efforts et émet le souhait que le Gouvernement puisse en présenter les résultats à votre Haute Assemblée au printemps prochain, par exemple à

l'occasion de l'examen du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux.

Le Gouvernement s'est engagé à lancer un contrat de reconstruction écologique des zones sinistrées. A moyen terme, il s'agit, sans se limiter au périmètre de la zone à restaurer, d'intégrer les contraintes d'aménagement à l'échelle régionale et de chercher à construire les termes d'une solidarité, par exemple, entre arrière-pays et littoral. Les actions au bénéfice de la forêt concerneront, notamment, la régénération des peuplements par voie naturelle ou, le cas échéant, artificielle, la prise en compte des espèces végétales et animales menacées, ou encore le cloisonnement des massifs forestiers continus par des coupures forestières aménagées ou des coupures agricoles. Dans l'immédiat, les travaux de première urgence visant à sécuriser les zones incendiées et à éviter l'érosion des sols et les mouvements de terrain font l'objet d'expertise des services de l'ONF, en particulier de ceux chargés de la restauration des terrains en montagne (RTM).

## ***B. LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE ET LES SUITES DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION DU SÉNAT***

La mission commune d'information du Sénat sur la montagne a formulé dans son rapport<sup>1</sup> 98 propositions en faveur de la montagne. Votre rapporteur pour avis souhaite faire le point sur les suites données par le Gouvernement à certaines de ces propositions.

### **1. Soutenir une agriculture de qualité et compenser les services à l'environnement**

- Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) rural du 3 septembre 2003 a annoncé une revalorisation progressive des indemnités compensatrices de handicap naturel (ICHN) sur les 25 premiers hectares à compter de 2004 (proposition n° 15).

- Concernant les obstacles de la réglementation européenne au développement de l'agriculture biologique en montagne (proposition n° 21), des difficultés d'application du règlement (CE) n° 1804/1999 sur les productions animales en agriculture biologique existaient dans le contexte particulier des zones de montagne. Les difficultés relatives aux conditions de pâturage sur des terres domaniales ou communales, à l'alimentation durant les périodes de transhumance et aux restrictions à l'obligation d'accès au plein air

---

<sup>1</sup> *Rapport du Sénat, n° 15 (2002-2003) : L'avenir de la montagne : un développement équilibré dans un environnement préservé.*

lorsque les conditions météorologiques ou l'état du sol ne le permettent pas, ont pu être levées dans leur quasi-totalité, après concertation avec les représentants des éleveurs des zones de montagne.

Les dérogations prévues à l'alimentation des animaux avec les productions végétales de l'unité de production (« lien au sol »), par contractualisation avec des producteurs de végétaux issus du mode de production biologique, ont également permis d'apporter une solution dans le cas des élevages de monogastriques.

Il **reste toutefois une difficulté**, qui ne peut être levée que par une modification de la réglementation européenne : **le règlement interdit de maintenir les animaux attachés**. Malgré les efforts poursuivis, les dérogations prévues restent insuffisantes pour répondre à la pratique de l'attache des bovins pendant la période hivernale, majoritaire en zones de montagne françaises. Ce point devra donc être encore approfondi.

- Le CIADT rural du 3 septembre 2003 a décidé de lancer une étude-action sur le logement des saisonniers, afin de dégager des voies d'amélioration. Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux prévoit également, dans son article 66, la possibilité pour la collectivité d'imposer la construction de logements pour les travailleurs saisonniers dans les autorisations de construction d'unités touristiques nouvelles (proposition n° 38).

## 2. Conforter les soutiens à l'artisanat, l'industrie et le commerce

- La question de la pluriactivité est abordée par le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux : différentes dispositions s'attachent à promouvoir les groupements d'employeurs, à renforcer l'accès des saisonniers à la formation professionnelle, à élargir les possibilités de cumul d'un emploi public et d'un emploi privé ou à simplifier les règles de rattachement aux régimes sociaux pour les pluri-actifs non salariés (proposition n° 41). Une fois encore, votre rapporteur pour avis émet le souhait que l'examen de ce texte permette de renouveler profondément la politique publique en faveur du développement rural.

- La promotion du thermalisme est l'un des thèmes qu'a abordé le CIADT rural du 3 septembre 2003 : il est ainsi prévu de soutenir la diversification des stations thermales rurales, et en premier lieu celles qui se trouvent en zone de revitalisation rurale (proposition n° 43).

### **3. Le défi de la pluriactivité**

Là encore, la question de la pluriactivité est abordée par le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux : différentes dispositions s'attachent à promouvoir les groupements d'employeurs, à renforcer l'accès des saisonniers à la formation professionnelle, à élargir les possibilités de cumul d'un emploi public et d'un emploi privé ou à simplifier les règles de rattachement aux régimes sociaux pour les pluri-actifs non salariés (propositions n° 45 à 51).

### **4. L'aménagement des territoires**

- Le CIADT rural s'inscrit également dans le prolongement des engagements pris en décembre 2002 dans le domaine des services publics. Un accord-cadre avec les grands réseaux de services publics devrait permettre la délivrance de services de toute nature par un réseau pour le compte d'un autre afin de garantir un meilleur service. Quatre départements pilotes<sup>2</sup> font l'objet, dans ce cadre, d'une expérimentation (propositions n° 52 et 53).

- Concernant les technologies de l'information et de la communication, le Gouvernement s'est engagé, au cours du CIADT rural, à réduire la « fracture numérique », qui affecte particulièrement les territoires ruraux en rendant accessible à toutes les communes la connexion à l'Internet haut débit et en garantissant la couverture en téléphonie mobile de 99 % de la population d'ici 2007 (proposition n° 57).

- Dans un souci de généralisation de l'Internet haut débit, le CIADT a également appuyé le développement de technologies alternatives au réseau filaire, à savoir le réseau hertzien et les courants porteurs en ligne (CPL). Par ailleurs, afin d'encourager les investissements, les collectivités locales pourront bénéficier du fond de compensation de la TVA (FCTVA) au titre de leur participation au plan d'extension de la couverture du territoire en téléphonie mobile, signé le 15 juillet 2003 (propositions n° 58 et 80).

### **5. Adapter les contraintes en matière d'urbanisme**

- La mission commune d'information du Sénat avait également formulé des propositions relatives à l'urbanisme en montagne, et notamment à

---

<sup>2</sup> Charente, Corrèze, Dordogne et Savoie.

la constructibilité des terrains sans continuité avec le bâti existant. La loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003<sup>3</sup> a répondu à ces préoccupations en modifiant, dans son article 33, l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, qui visait à préserver les terres agricoles et à protéger les espaces naturels et les paysages, en évitant le mitage des zones de montagne. Cette disposition avait cependant l'inconvénient de freiner parfois le développement des régions de montagne en déclin. La loi du 2 juillet 2003 a donc étendu la constructibilité aux zones en continuité avec les « groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations » (propositions n° 59 et 61).

- Concernant la réforme des procédures d'autorisation d'unités touristiques nouvelles (UTN), le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux prévoit, dans son article 68, des assouplissements des procédures actuelles : si les UTN les plus importantes continueront, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, à être approuvées par le préfet coordonnateur de massif après avis du comité de massif, les UTN d'importance locale seront approuvées par le préfet de département après avis de la commission départementale des sites (propositions n° 68, 69 et 70).

- La proposition n° 83 suggérait de faire entrer le régime des concessions de remontées mécaniques dans le droit commun en ce qui concerne la durée des concessions, actuellement limitées à 18 ou 30 ans. Une disposition en ce sens est prévue à l'article 66 du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux.

## **6. Affirmer l'importance des massifs en termes d'aménagement du territoire**

- La proposition n° 92 évoquait le rattachement du Morvan, classé en zone agricole de montagne, au Massif Central. Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux devrait permettre de répondre à cette demande, en disposant que les zones de montagne se trouvent forcément incluses dans l'un des massifs énumérés à l'article 5 de la loi « montagne » du 9 janvier 1985.

- La proposition n° 95 suggérait que les comités de massif deviennent des instances décentralisées de réflexion, de proposition et de coordination entre régions. Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux prévoit de renforcer leur rôle en leur confiant l'élaboration du schéma interrégional de massif et en leur donnant un rôle en matière de protection de la nature, dans la détermination des sites Natura 2000 notamment. Il permet également aux régions de créer une entente interrégionale, ou un syndicat

---

<sup>3</sup> Loi n° 2003-590 « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003.

mixte si les départements y sont associés, pour les représenter au comité de massif.

### ***C. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES CONTRATS D'AGRICULTURE DURABLE (CAD)***

Le dispositif organisant la mise en œuvre des contrats d'agriculture durable (CAD) s'est développé au cours de l'année 2003, en particulier avec le décret du 22 juillet 2003 ainsi qu'avec un arrêté et une circulaire d'application datés du 30 octobre 2003. Les contrats d'agriculture durable sont passés **entre un exploitant agricole, l'Etat et, le cas échéant, des collectivités territoriales pour une durée de cinq ans**. Ils comprennent **deux volets** : l'un, socio-économique, plafonné à 15.000 €, accompagne les changements de l'exploitation vers une agriculture plus durable (diversification des activités, amélioration de la qualité des produits...); l'autre, agro-environnemental, rémunère les surcoûts et manques à gagner liés à la mise en place de pratiques plus respectueuses de l'environnement.

Les actions susceptibles d'être souscrites dans le cadre de ces contrats sont définies par territoire. Ceux-ci sont constitués au niveau départemental à l'issue d'un processus d'harmonisation régionale et en concertation avec les acteurs du monde rural. **Deux enjeux au maximum par territoire** sont identifiés comme primordiaux au regard de l'environnement ; **à chacun de ces enjeux sont associées trois actions prioritaires** permettant d'y répondre et qui pourront faire l'objet d'une contractualisation. Outre un encadrement budgétaire par le biais **d'enveloppes régionales** de droits à engager, **le montant des contrats est lui-même encadré par une moyenne de 27.000 € pour cinq ans à respecter chaque année au niveau départemental**.

La participation de l'Etat prend la forme de subventions inscrites au chapitre 44-84, article 10 ; en contrepartie de ces aides, le co-financement communautaire est appelé pour la durée totale du contrat. Les enveloppes de droits engagés au titre du CAD sont notifiées par l'administration centrale au niveau régional pour une année civile. Ces sommes sont ajustables sur la base d'un état bimestriel de consommation. Le paiement des aides est assuré par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Les enveloppes se divisent en deux sous-parties :

- une sous-enveloppe liée aux conversions à l'agriculture biologique ;
- une sous-enveloppe comprenant toute action relative aux autres mesures agro-environnementales.

La répartition des enveloppes entre régions tient compte de critères tels que la surface agricole utilisée ou le nombre d'exploitations, ainsi que de critères environnementaux, tels que le renouvellement des opérations locales agri-environnementales (OLAE) ou les surfaces en zones désignées au titre de Natura 2000. Elle se fait de manière déconcentrée. Le préfet de région répartit l'enveloppe entre les départements après consultation des préfets de département, en prenant le soin de distinguer une sous-enveloppe « conversion à l'agriculture biologique ».

Les crédits budgétaires attribués aux CTE et CAD au titre de la loi de finances initiale pour 2003 et de la loi de finances rectificative de décembre 2002 s'élevaient à 295 M€, du fait notamment d'un report de crédit de 2002 sur 2003 ; cette dotation a été réduite à 288,9 M€ en raison de la récente annulation de 6,1 M€ opérée sur la ligne aux fins de financement des mesures exceptionnelles prises à la suite de la sécheresse. Les crédits demandés sont de 250 M€. Tout comme celui des CTE, le financement des CAD est assuré à parité par l'Etat et l'Union Européenne.

## ***D. LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DE L'EAU***

### **1. Le cadre général**

#### *a) La mise en œuvre de la directive « nitrates »*

L'aggravation, depuis de nombreuses années, de la pollution des eaux par les nitrates est incontestable et préoccupante. Due à des pratiques de fertilisation inadaptées, elle entraîne une dégradation de la qualité des eaux souterraines et superficielles. La teneur de ces dernières en azote dépasse parfois le seuil de potabilisation, ce qui peut conduire à abandonner le point de prélèvement, et entraîne systématiquement un renchérissement du prix de l'eau. Certaines eaux deviennent eutrophes<sup>4</sup>, et la flore et la faune peuvent y être modifiées.

Ceci a conduit les Etats membres de l'Union européenne à adopter la **directive du 12 décembre 1991** concernant la protection des eaux contre les pollutions par les nitrates à partir de sources agricoles<sup>5</sup>, dite directive « nitrates ».

---

<sup>4</sup> L'eutrophisation est un phénomène de suraccumulation de débris organiques dans les eaux stagnante qui entraîne une désoxygénation de l'eau.

<sup>5</sup> Directive n° 91/676/CE.

Cette directive fixe aux Etats membres des **obligations de moyens**. Il s'agit **d'inciter les agriculteurs** à adopter des pratiques de fertilisation et de gestion des terres plus respectueuses de l'environnement et réduisant le risque de lessivage des nitrates. Pour cela, des zones vulnérables, c'est-à-dire des zones où la teneur de l'eau en nitrates dépasse ou risque de dépasser 50 mg par litre, ou bien où les risques d'eutrophisation sont importants, doivent être délimitées. Des mesures adaptées, définies dans la directive, doivent être appliquées dans ces zones vulnérables et en dehors.

Tous les quatre ans, une campagne de surveillance de la teneur des eaux en nitrates doit être menée. Elle donne lieu à un bilan de l'amélioration par les agriculteurs de leurs pratiques de fertilisation azotée et de gestion des terres, ainsi qu'un rapport de mise en œuvre de la directive. Ce rapport est transmis aux autorités communautaires.

#### *b) Les premiers programmes d'action (1996-2000)*

En France, l'application de la directive «nitrates» s'est traduite par un décret du 27 août 1993<sup>6</sup>, qui a conduit à une première délimitation des zones vulnérables à la pollution par les nitrates, ainsi qu'à la définition **d'un code des bonnes pratiques agricoles**. Ce code est **d'application volontaire hors des zones vulnérables**. Il constitue la base des programmes d'action à mettre en œuvre dans les zones vulnérables.

Ainsi, en application du décret du 4 mars 1996<sup>7</sup>, les premiers programmes d'action ont été mis en place dans les zones vulnérables pour une période de quatre ans. Ils comportaient les mesures d'application obligatoire en zone vulnérable, nécessaires à une bonne maîtrise de la fertilisation et à une gestion adaptée des terres agricoles, en vue de limiter à un niveau admissible les fuites de composés azotés dans les eaux superficielles et souterraines. Il s'agissait principalement de sensibiliser les agriculteurs aux risques encourus par l'environnement du fait de pratiques inadaptées de fertilisation, à leur faire connaître les bonnes pratiques, et à les aider à corriger les plus grossières erreurs.

#### *c) Les deuxième (2000-2003) et troisième phases (2004-2007)*

**La campagne de surveillance de la teneur des eaux en nitrates menée en 1999 et 2000 n'a pas montré une amélioration de la situation des eaux s'agissant de leur concentration en des nitrates.** Elle a conduit à **modifier**

---

<sup>6</sup> Décret n° 93-1038.

<sup>7</sup> Décret n° 96-163.

**la délimitation des zones vulnérables et à les étendre**, en particulier à **toute la région d'Ile-de-France**, notamment pour prendre en compte les risques d'eutrophisation des eaux.

A la suite du décret du 10 janvier 2001<sup>8</sup> et de l'arrêté du 6 mars 2001, les deuxièmes programmes d'action ont commencé à être appliqués en juillet 2001 ; ils se termineront en décembre 2003 et laisseront la place aux troisièmes programmes, qui s'étendront du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2007. Ces **nouveaux textes, plus contraignants que les précédents**, prévoient notamment, pour l'ensemble des zones vulnérables, que les arrêtés préfectoraux fixent **des objectifs quantitatifs d'amélioration** des pratiques d'épandages des fertilisants azotés, et que les agriculteurs, en tenant des documents d'enregistrement des pratiques, montrent que l'équilibre entre les besoins azotés des plantes et les apports est respecté. Dans les parties de zones vulnérables où la situation de l'eau est plus critique, des actions renforcées seront prévues par les arrêtés préfectoraux.

Des **zones en excédent structurel (ZES) pour l'azote** ont été définies : il s'agit des **zones où la quantité d'azote issue des effluents d'élevages est supérieure à 170 kg par hectare** de surface épandable. Y sont prévues des actions renforcées, notamment **l'interdiction d'augmenter les effectifs animaux**<sup>9</sup> et l'obligation de traitement ou de transfert des excédents d'azote d'origine animale.

Une attention particulière est portée aux bassins versants, en amont des prises d'eau destinée à la consommation humaine, où la norme de 50 mg de nitrate par litre est dépassée. La couverture totale des sols pendant les périodes de risque important de drainage des nitrates y est obligatoire. La France a obtenu des autorités communautaires l'autorisation **d'indemniser les agriculteurs concernés**. Cette indemnité est destinée à compenser pour partie le surcoût entraîné par l'implantation d'une culture intermédiaire, qui sert de piège à nitrates. Elle est temporaire (de 2001 à 2006) et dégressive. **Le coût de cette indemnisation est supporté à parité par les ministères chargés de l'agriculture**<sup>10</sup> et de l'environnement<sup>11</sup>. **Quatre M€ ont été prévus en 2002 et 2003 pour cette mesure.**

*d) La condamnation de la France par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE)*

---

<sup>8</sup> Décret n° 2001-34.

<sup>9</sup> Sauf dérogation pour les jeunes agriculteurs et les exploitations de dimension économique insuffisante.

<sup>10</sup> Chapitre 44.21, article 22.

<sup>11</sup> Fonds national de solidarité de l'eau.

Par un arrêt du 27 juin 2002, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a condamnée la France en raison de son insuffisante application de la directive « nitrates » :

- pour mauvaise interprétation du critère relatif à l'eutrophisation ;
- pour insuffisance de délimitation des zones vulnérables au vu de ce critère ;
- pour avoir contribué à l'eutrophisation des eaux de la Manche et de la Mer du Nord.

Compte tenu de cette condamnation, les zones vulnérables ont été à nouveau élargies en 2002, mais essentiellement dans les départements côtiers de la Manche et de la Mer du Nord. En effet, les résultats des dernières campagnes de mesures n'ont pas montré la nécessité d'une nouvelle délimitation des zones vulnérables dans les autres départements.

La durée des deuxièmes programmes d'action a été réduite afin qu'ils viennent à échéance le 31 décembre 2003 et que les troisièmes programmes concordent avec les échéances de la directive « nitrates ». Une circulaire du 11 septembre 2003 a fixé la procédure d'élaboration de cette troisième phase. Rappelant les principales dispositions du décret n° 2001-34, qui demeure en vigueur pour l'essentiel, elle ouvre la possibilité aux préfets de reconduire à l'identique les deuxièmes programmes d'action. Elle souligne également la nécessité de contrôles pour assurer le respect des principales obligations de programme. En outre, il est prévu d'adapter la partie de ce décret relative aux ZES. Afin d'accélérer la résorption des excédents en améliorant la situation économique des exploitations qui sont soumises à cette obligation, les restructurations d'élevages qui ne contribuent pas à augmenter la production d'azote issue des effluents, antérieurement proscrites, devraient être facilitées.

#### *e) L'effort de réduction des pollutions par les pesticides*

**Le bilan des pesticides dans les eaux publié en septembre 2003 par l'Institut français de l'environnement montre une présence des pesticides dans 73 % des points d'eau surveillés en rivière et 57 % des eaux souterraines. Votre rapporteur pour avis exprime sa vive préoccupation devant ces chiffres.** Face à cette situation, le Gouvernement mène une politique globale d'intervention alliant des actions réglementaires et des actions incitatives. Ainsi, **plus de 110 matières actives ont été ou seront retirées du marché en 2003**, conformément aux dispositions prévues par la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits

phytopharmaceutiques. D'autres molécules telles que **l'atrazine**, qui posent régulièrement des problèmes par leur présence en quantité excessive dans les eaux destinées à la consommation humaine, font déjà l'objet de décisions de retrait du marché ou de restrictions d'usage au niveau national.

**En ce qui concerne la pratique des mélanges de produits phytopharmaceutiques**, le MAAPAR a engagé courant 2002 une action visant à **recenser les pratiques**, à **définir une procédure d'autorisation**, puis à **mettre en œuvre cette procédure en partenariat** avec les instituts techniques, les syndicats agricoles, les distributeurs et les firmes. Cette action devrait permettre une meilleure sécurisation de ces pratiques. Parallèlement, en application du code rural qui confère aux agents des services de la protection des végétaux la possibilité de procéder à la recherche et à la constatation d'infractions, **le contrôle de l'utilisation des produits phytosanitaires est renforcé**. Enfin, un dispositif de contrôle obligatoire des pulvérisateurs est en cours d'élaboration.

Au travers des groupes régionaux associant l'ensemble des partenaires concernés et animés par les directions régionales de l'agriculture et de la forêt et les directions régionales de l'environnement, sont mises en place au niveau de bassins prioritaires des actions adaptées au contexte local en vue de réduire la présence des produits phytosanitaires dans l'eau. A ce jour, plus de 200 bassins versants prioritaires ont déjà été identifiés. Ils couvrent plus de 4,5 millions d'hectares et concernent les ressources en eau potable de plus de 7,5 millions d'habitants. Les actions préventives engagées, basées sur le volontariat, seront poursuivies, et renforcées. Dans les territoires où l'enjeu territorial « eau et produits phytosanitaires » sera retenu, la mise en place des contrats d'agriculture durable (CAD) devrait contribuer au développement de pratiques agricoles limitant les risques de pollution par ces produits. En outre, le développement de l'agriculture raisonnée devrait contribuer à limiter les problèmes environnementaux liés aux pesticides.

## **2. La budgétisation du Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE)**

### *a) L'origine du fonds*

Le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) est un compte spécial du Trésor géré par le ministère chargé de l'Agriculture (compte 902-00). En application de l'article 58 de la loi de finances pour 2000, l'intitulé de ce compte est devenu « Fonds national de l'eau » et le FNDAE en constitue la première section. Conçu, dès son origine en 1954, comme un instrument financier de solidarité nationale, 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, puis à la lutte contre les pollutions d'origine agricole en 1997. **Prélevées sur l'ensemble des contribuables, les ressources du Fonds sont redistribuées aux seules communes rurales.** Elles provenaient en 2002 :

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

– pour 48 % d'un prélèvement sur les sommes engagées au Pari mutuel urbain (PMU).

**Pour 2003, la loi de finances n'a pas affecté au Fonds le prélèvement sur le PMU, ses seules ressources étant constituées par la recette de la redevance, soit près de 40 M€.**

### *b) Son fonctionnement*

Les aides du FNDAE sont réparties par département sous forme de dotations affectées à l'eau et à l'assainissement. La répartition de ces enveloppes budgétaires entre les départements est proposée au ministère de l'Agriculture par le comité consultatif du Fonds. Les agences de l'eau participent à ce comité. Les départements règlent ensuite, sur la base des propositions présentées par les collectivités locales concernées, la répartition de ces aides entre les communes rurales et leurs groupements qui réalisent des travaux d'eau potable et d'assainissement<sup>12</sup>.

Le FNDAE contribue au financement **d'équipements indispensables aux communes rurales**. Les principaux besoins ont trait :

- à l'alimentation en eau potable et de qualité ;
- à la collecte et au traitement des eaux usées.

Parallèlement, le FNDAE finance également le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA). S'agissant de la dotation du Fonds réservée au financement du PMPOA, la répartition se fait en fonction du nombre de déclarations d'intention éligibles par région en complément des crédits du chapitre 61-40. Les crédits FNDAE sont attribués aux régions prioritaires, c'est-à-dire celles dont la majeure partie du territoire est en zone vulnérable.

---

<sup>12</sup> Article L. 3232-2 du code général des collectivités territoriales.

### *c) La budgétisation*

Le projet de loi de finances propose, en son article 21, la suppression du Fonds national de l'eau (FNE), dont le FNDAE composait la première section. Les dépenses seront donc dorénavant couvertes par le budget de l'agriculture<sup>13</sup>.

## **3. Le deuxième programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)**

### *a) L'origine du programme*

Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) vise à accorder des aides pour mieux utiliser la fertilisation azotée, en particulier quand elle s'appuie sur l'épandage des effluents d'élevage. Ces aides financent les études (diagnostic de l'élevage, projet agronomique) et les investissements nécessaires à l'amélioration des épandages (ouvrages de stockage, matériels assurant une meilleure répartition des effluents...), et à la prévention contre des risques de pollutions ponctuelles (imperméabilisation d'aires bétonnées, séparation des eaux pluviales et des eaux souillées...). Mis en œuvre depuis 1994, le premier PMPOA a permis de traiter plus de 40.000 élevages, soit plus de 5 millions d'équivalents animaux, ou 365.000 tonnes d'azote.

### *b) La réforme de 2002*

Le programme a été suspendu en décembre 2000, suite à une mission d'évaluation demandée en 1999 par les ministres chargés des finances, de l'agriculture et de l'environnement, et à une demande d'information cette même année de la Commission européenne. Il a été réorienté pour en améliorer l'efficacité environnementale et mieux maîtriser les coûts.

Les textes réglementaires nécessaires au redémarrage du programme sont parus en 2002. La **liste des investissements** qui peuvent être aidés a été **révisée**, afin de ne prendre en compte **que ceux qui sont strictement nécessaires** au point de vue de leur efficacité environnementale. Un **coût plafond** a également été fixé pour l'ensemble des travaux éligibles, en tenant

---

<sup>13</sup> En son chapitre 61-40.

compte des coûts réels observés depuis le début du programme. **Les taux de subvention ont été maintenus.** Ainsi, pour tous les éleveurs ayant respecté la réglementation applicable au moment de la construction de leurs bâtiments, ce nouveau dispositif est aussi favorable que le précédent. Les modalités de calcul des aides, qui variaient parfois fortement selon les financeurs, y compris d'une agence de l'eau à une autre, ont par ailleurs été harmonisées. Pour répondre à la nécessité de renforcer le volet agronomique du programme et parvenir à améliorer les pratiques d'épandage, une étude agronomique approfondie est désormais exigée avant de pouvoir bénéficier de l'aide.

**La réforme du PMPOA a été approuvée par la Commission européenne** sous condition qu'il contribue à accélérer l'application de la directive « nitrates ». Il est donc mis en œuvre en priorité dans les zones vulnérables, où il devra être achevé au 1<sup>er</sup> décembre 2006. En dehors de ces zones, les élevages dont les effectifs dépassent 90 unités de gros bétail (UGB)<sup>14</sup> et certains élevages multi-espèces demeurent cependant éligibles au vu de leurs effectifs. **Des zones prioritaires peuvent être délimitées, hors des zones vulnérables**, selon des critères stricts de pollution (taux de nitrate, eutrophisation, bactériologie). Dans ces zones ainsi que dans les zones vulnérables, **le programme est désormais accessible à des exploitations de petite taille.** Toutefois, conformément aux accords passés avec la commission européenne, **20 % seulement des crédits peuvent être affectés au traitement d'élevages situés hors des zones vulnérables.**

### *c) Les perspectives du nouveau programme*

Près de 105.000 élevages sont susceptibles de bénéficier de ce programme, baptisé PMPOA 2, pour la période 2003-2006. Les financements devraient s'élever, au total à 1,3 milliard d'euros. Les engagements de l'Etat sont de l'ordre 80 M€ par an. Les principales nouveautés du programme PMPOA sont les suivantes :

– l'intégration des élevages se fait dans une logique d'approche géographique, par zones d'actions prioritaires ;

– un projet agronomique est obligatoire et sa réalisation conditionne le versement du solde ;

– la déclaration d'intention de s'engager (DIE) dans le programme devait se faire avant le 31 décembre 2002 ;

– au niveau national, 80 % des aides seront attribuées aux éleveurs situés en zone vulnérable.

---

<sup>14</sup> Ou 70 UGB pour les jeunes agriculteurs.

## CHAPITRE II

### LA MODERNISATION DE LA POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT RURAL

#### I. LA CRÉATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA FORÊT ET DES AFFAIRES RURALES (DGFAR)

Comme l'avait indiqué votre rapporteur pour avis l'an passé, l'année écoulée a vu la fusion de la Direction de l'espace rural et de la forêt (DERF) et de la Direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi (DEPSE) au profit d'une nouvelle Direction générale de la forêt et des Affaires rurales (DGFAR). La création de la DGFAR correspond à la volonté du ministre de l'Agriculture de mettre en œuvre une politique forte et lisible en faveur du monde rural. Elle répond également à un souci de simplification et d'efficacité. **Votre rapporteur pour avis suivra avec le plus grand intérêt les effets de cette réorganisation, dont il émet le souhait qu'elle soit bien coordonnée avec la réforme du ministère dans le cadre de la mise en oeuvre de la LOLF.**

**Au vu du caractère exceptionnel de cette réorganisation administrative, votre rapporteur pour avis présentera cette année le détail de l'organisation de la direction générale.** La DGFAR développe des missions horizontales qui prennent en compte les données environnementales, sociales et économiques des territoires ruraux. Ses missions concernent les exploitations agricoles, l'aménagement et le développement durable des territoires, ainsi que les activités forestières et le secteur cheval, qui contribuent de manière prioritaire à la gestion des espaces ruraux et à un développement local équilibré. Un pôle social, chargé à la fois de la protection et de l'action sociales et de la politique en faveur du travail et de l'emploi, assure les missions à destination non seulement des agriculteurs, mais aussi des salariés des secteurs agricoles, agroalimentaires et forestiers et, plus généralement, des partenaires du monde rural. Ce dernier aspect ne rentre naturellement pas dans le champ de compétence de votre commission des Affaires économiques.

La nouvelle direction est également dotée d'une mission horizontale chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes

communautaires relatifs au développement rural et aux politiques structurelles, ainsi que des relations avec les collectivités territoriales qui, dans le contexte de la décentralisation, sont des partenaires de plus en plus importants pour une politique de l'Etat mieux ciblée en faveur de l'ensemble du monde rural. Les crédits nationaux affectés à la DGFAR ont ainsi été, en grandes masses thématiques et pour l'année 2003 :

– 1.047 M€ pour la gestion durable des exploitations agricoles et des territoires ruraux ;

– 397 M€ pour la gestion durable de la forêt ;

– 590 M€ pour la protection sociale agricole.

Ces grandes masses se sont réparties comme suit :

● Gestion durable des exploitations agricoles et des territoires ruraux

10,96 M€	au titre du soutien aux territoires et aux acteurs ruraux
20,30 M€	au titre de l'utilisation de l'eau en agriculture et de la connaissance des sols
50,77 M€	au titre de la politique en faveur du cheval
275,07 M€	au titre de l'appui au renouvellement des exploitations agricoles
161,98 M€	au titre de la modernisation des exploitations
479,13 M€	au titre des mesures agro-environnementales
49,00 M€	Au titre de la gestion des aides nationales et communautaires

● Gestion durable de la forêt

25,43 M€	au titre du développement économique de la filière forêt-bois
186,48 M€	au titre de la gestion du patrimoine forestier public
132,66 M€	au titre de l'amélioration de la gestion de la forêt privée
52,42 M€	au titre de la prévention des risques et la protection de la forêt

● Protection sociale agricole

584,81 M€	au titre du financement des prestations agricoles
5,99 M€	au titre des actions sociales

Il convient d'ajouter les crédits de deux comptes spéciaux :

– les crédits du Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) servent à aider les communes rurales à financer les infrastructures en matière d'eau et d'assainissement. Ils représentent près de

140 M€ en subventions et 1,6 M€ en fonctionnement. Il est prévu de budgétiser ce compte spécial du Trésor au 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>15</sup> ;

– les crédits du Fonds national des haras et des activités hippiques servent au soutien de la filière équine. Ils représentent une masse financière de plus de 82 M€.

A ces crédits nationaux s'ajoutent **656 M€ de financements communautaires**, pour ce qui concerne les **exploitations agricoles et les territoires ruraux**, et **48 M€ de crédits communautaires**, pour ce qui concerne la gestion durable des **forêts**. La mise en œuvre de ces politiques est assurée par les 301 agents de la DGFAR<sup>16</sup>.

## II. LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

Votre rapporteur pour avis rappelle que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) réorganise les politiques publiques, au sein des ministères, en missions et programmes. Les propositions du Gouvernement concernant les missions seront officiellement arrêtées avant la fin de l'année 2003, ainsi que l'a précisé le ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire, dans sa communication au Conseil des ministres du 12 mars 2003<sup>17</sup>. Le budget du MAAPAR pourrait, si ces propositions sont retenues, se structurer en cinq programmes. Les politiques de développement rural seraient insérées dans le **premier programme**, qui pourrait s'intituler « **Gestion durable de l'agriculture, des territoires ruraux et de la pêche** ». Il regrouperait les crédits nationaux qui complètent les financements communautaires de la PAC, ainsi que les crédits des secteurs forestiers et de la pêche. Le MAAPAR estime que cette solution permettrait de regrouper les principaux leviers budgétaires de la politique agricole et de l'action sur les territoires, donnant ainsi au concept d'affaires rurales les moyens d'action permettant d'en faire une véritable politique publique reconnue au plan budgétaire. Ce programme comprendrait enfin les crédits des services déconcentrés chargés de la mise en œuvre opérationnelle de ces politiques. **On y distinguerait les actions suivantes**<sup>18</sup> :

– développement économique et qualitatif des productions agricoles et agroalimentaires : adaptation des filières, gestion des crises, élimination des farines animales, promotion, aide alimentaire, moyens des offices agricoles ;

---

<sup>15</sup> Voir supra.

<sup>16</sup> En effectifs physiques au 1<sup>er</sup> septembre 2003 (soit 283 équivalents temps plein).

<sup>17</sup> Sauf la pêche pour laquelle ces moyens resteraient gérés par le ministère de l'Équipement.

<sup>18</sup> Les actions relevant du développement rural apparaissent en caractère gras.

– **exploitations agricoles et territoires ruraux : aménagement de l'espace rural, hydraulique, cheval, installation, restructuration, lutte contre les pollutions agricoles, mesures agro-environnementales**, moyens du CNASEA ;

– **gestion durable de la forêt : développement économique de la filière forêt-bois, gestion de la forêt publique, gestion de la forêt privée, prévention des risques et protection de la forêt** ;

– **gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture : interventions économiques et gestion de la ressource** ;

– **mise en œuvre de la politique de gestion durable de l'agriculture et des territoires ruraux : moyens des directions départementales de l'agriculture et de la forêt répartis suivant les actions ci-dessus, moyens communs et moyens mis en œuvre pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable.**

### **III. UN RENDEZ-VOUS ATTENDU : LE PROJET DE LOI DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX**

Conformément au programme qu'il avait présenté au début de la législature, le ministre de l'Agriculture a mis en chantier un projet de loi relatif aux affaires rurales. Conçu dans le cadre d'une approche interministérielle, sous le pilotage du ministère, ce texte a suscité de grandes attentes de la part des acteurs agricoles et ruraux. De fait, **le projet de loi devrait être l'occasion d'un large débat parlementaire sur la ruralité, sa situation actuelle et ses perspectives.** Le texte sera examiné au début de l'année 2004 par l'Assemblée nationale, avant d'être présenté au Sénat au mois d'avril, selon les informations dont dispose à ce jour votre rapporteur pour avis. Sans anticiper sur ce débat, votre rapporteur pour avis souhaite apporter quelques informations à ce sujet, outre les éléments déjà présentés dans le cadre des suites données au rapport de la mission commune d'information du Sénat sur la montagne<sup>19</sup>.

#### ***A. LES MESURES FISCALES EN FAVEUR DES ZONES HUMIDES***

Le projet de loi en faveur du développement des territoires ruraux prévoit des mesures spécifiques à certains espaces. Pour favoriser la préservation et la gestion durable des zones humides en nature de prés ou de

---

<sup>19</sup> Cf. supra.

landes (40 % des zones humides de France), une exonération de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) serait mise en place. Cet allègement de la fiscalité foncière vise à corriger un effet pervers découlant d'une conception aujourd'hui dépassée, incitant au retournement des prairies et à la mise en culture des landes.

## ***B. LA RELANCE DU SECTEUR DU CHEVAL***

Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux prévoit, dans son article 10, le basculement d'une large part du secteur du cheval dans le régime fiscal des bénéficiaires agricoles (BA). Cette évolution positive pourrait être anticipée dès le projet de loi de finances pour 2004, la commission des Finances présentant un amendement en ce sens. Votre rapporteur pour avis suivra, en tout état de cause, avec grand intérêt, l'incidence d'une telle évolution sur le secteur.

## **CHAPITRE III**

### **LES CRÉDITS DISPERSÉS D'UNE POLITIQUE TRANSVERSALE**

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

Les crédits du développement rural s'inscrivent plus globalement dans **un budget de l'agriculture marqué par les contraintes financières pesant sur l'Etat. De nombreuses lignes budgétaires sont ainsi en diminution.** Votre rapporteur pour avis rappelle la complexité de l'analyse des crédits de la politique du développement rural, dans la mesure où celle-ci s'appuie le plus souvent sur un cofinancement de plusieurs ministères, ou de l'Etat et des collectivités locales, ou enfin de l'Etat et de l'Union européenne.

## ***A. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX AMÉNAGEMENTS EN MILIEU RURAL***

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

Le montant total des travaux d'hydraulique agricole subventionnés par les pouvoirs publics en 2002 s'est élevé à 145 M€, soit une baisse de 5 M€ (- 3,3 %). **En deux ans, l'effort d'investissement pour l'hydraulique agricole a donc reculé de 23 M€, ce que déplore, à titre personnel, votre rapporteur pour avis.** Le financement du MAAPAR ne représente en réalité qu'une petite part de cet effort global, mais diminuant de 2 M€ par an depuis deux ans.

Les crédits demandés pour 2004 pour le chapitre 61-44 « aménagement de l'espace rural », à l'article 10 « aménagement foncier et hydraulique », s'établissent à 14,7 M€ en autorisations de programme (AP) et à 12,9 M€ en crédits de paiement (CP), ce qui représente une **baisse de 22 % des AP et de près de 10 % en CP.**

● **La ligne 61-44/20 (amélioration du cadre de vie et développement rural)** rassemble des crédits de subventions d'investissement en vue du financement de projets de développement rural dans des domaines tels que l'agritourisme, la valorisation des ressources locales ou la mise en valeur du patrimoine. Pour l'année 2004, la dotation de cette ligne budgétaire passe de 2,60 M€ à 1,72 M€ en AP (- 34 %). La diminution des crédits de paiement s'accroît, puisque ceux-ci passent de 1,84 M€ à 1,22 M€ (- 33,7 %).

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

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

Ces dotations doivent servir à financer des programmes d'investissement liés à des opérations d'hydraulique agricole, à l'exclusion de toute autre action, notamment en matière d'aménagement rural, que ces structures seraient susceptibles de conduire.

**Là encore, les crédits baissent pour 2004** puisque AP et CP sont ramenés à 4 M€, contre 4,57 en 2003 (- 12,5 %).

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

Ligne budgétaire	Projet de loi de finances pour 2003 (en M€)		Projet de loi de finances pour 2004 (en M€)		Evolution 2004/2003 (en %)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
61-44/10 Aménagement foncier et hydraulique	18,8	14,3	14,7	12,9	-21,81 %	-9,79 %
61-44/20 Amélioration du cadre de vie et développement rural	2,6	1,8	1,7	1,2	-34,62 %	-33,33 %
61-44/70 Grands aménagements régionaux	4,6	4,6	4	4	-13,04 %	-13,04 %
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>20,7</b>	<b>20,4</b>	<b>18,1</b>	<b>-21,54 %</b>	<b>-12,56 %</b>

Au niveau global, on assiste donc à un très fort recul des AP (- 21,54 %) et un recul très sensible des CP (- 12,6 %). **Votre rapporteur pour avis exprime, à titre personnel, sa préoccupation devant ce recul généralisé des crédits de toutes ces lignes d'aménagement de l'espace rural.**

**B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AU DÉVELOPPEMENT RURAL  
PROPREMENT DIT**

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

L'amélioration du cadre de vie et l'aménagement de l'espace rural mobilisent deux lignes budgétaires.

● **Les crédits demandés pour la ligne 44-80/90 (aménagement de l'espace rural) s'élèvent à 7,89 M€ contre 8,81 en 2003 (- 10,5 %), alors que cette ligne avait progressé de 6,8 % l'an passé.**

● **La ligne 44-80/60 (fonctionnement des SAFER) regroupe les crédits de fonctionnement destinés aux sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER). Avec 6,2 M€ pour l'année 2004, cette ligne est en forte baisse (- 19,5 %).**

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

Ligne budgétaire	Loi de finances pour 2003 (en M€)	Projet de loi de finances pour 2004 (en M€)	Evolution 2004/2003 (en %)
44-80/90 (nouvelle)	8,75	7,89	-9,9 %
44-80/60 Fonctionnement des SAFER	7,7	6,2	-19,5 %
TOTAL	16,45	14,09	-14,3 %

**Votre rapporteur pour avis ne peut que constater l'importance des baisses de crédits. Il exprime, à titre personnel, sa préoccupation devant cette tendance généralisée.**

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

La nomenclature budgétaire liée à la politique du cheval connaît, cette année, plusieurs modifications.

- la ligne 34-97/80 (dépenses liées à la mise en œuvre des actions forestières) est supprimée ;

- la ligne 36-22/44 (Haras nationaux), destinée au financement des dépenses de fonctionnement des Haras nationaux, est en **nette baisse** à **38,92 M€ (- 5 %)** ;

- la ligne 37-11/42 (forêt et aménagement rural) est en augmentation de 0,2 M€, à 1,87 M€ ;

- la ligne 44-80/70 (intervention en faveur de l'élevage et de l'utilisation du cheval) progresse de 40.000 euros, à 4,3 M€ (+ 0,9 %) ;

- la ligne 61-44/60 (élevage des chevaux et équipement hippique) est en fort recul puisque les AP passent de 1,25 M€ à 1 M€ (- 20 %), et les CP de 0,85 M€ à 0,7 M€ (- 12,7 %) ;

- Enfin, la ligne 61-44/90 (Haras nationaux), qui concerne les subventions d'investissement aux Haras nationaux, est en augmentation, puisque les AP sont reconduites à 7,32 M€ et que les CP augmentent de 4,38 M€ à 6,58 M€ (+ 50 %).

### ÉVOLUTION DES LIGNES BUDGÉTAIRES CONCOURANT À LA POLITIQUE DU CHEVAL

Ligne budgétaire	Nature	Montant en € DO et CP (LFI 2003)	Montant en € DO et CP (PLF 2004)	Evolution (en %)
36-22/44	Fonctionnement des Haras nationaux	40 967 372	38 920 000	- 5 %
37-11/42	Forêt et aménagement rural	1 673 204	1 873 204	+ 11,95 %
44-80/70	Intervention en faveur de l'élevage et de l'utilisation du cheval	4 260 100	4 300 000	+ 0,94 %
61-44/60	Elevage des chevaux et interventions hippiques	857 000	700 000	- 18,32 %
61-44/90	Investissements des	4 380 000	6 580 000	+ 50,23 %

	Haras nationaux			
<b>TOTAL</b>		<b>53 212 687</b>	<b>52 373 204</b>	<b>- 1,58 %</b>

**Les crédits de la politique du cheval sont donc en baisse**, même si celle-ci est moins importante que celle de l'an passé, qui avait atteint - 6,7 %.

● **Le compte d'affectation spéciale « Fond national des courses et de l'élevage »** retrace les subventions pour le développement de l'élevage et des courses. Ce compte est abondé par le prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel urbain (PMU) et les produits des services rendus par les Haras nationaux. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce compte d'affectation spéciale est appelé à disparaître dans un avenir proche, ce qui posera la question du financement du soutien aux sociétés-mères organisatrices des courses de galop et de trot.

### *C. LES CRÉDITS CONSACRÉS A LA FORÊT*

#### **1. Les arbitrages du Gouvernement**

L'an dernier, votre rapporteur pour avis avait examiné en détail cette politique et s'était félicité du choix du Gouvernement de soutenir ce secteur très important pour les zones rurales et pour tout un pan de l'activité agricole, artisanale et industrielle. Malheureusement, **les crédits consacrés à la forêt sont**, cette année, **en baisse de 54 M€**. Cette baisse s'explique en particulier par la **diminution de 20 M€ du versement compensateur à l'Office national des forêts (ONF)**. Celui-ci passe en effet de 145 M€ à 125 M€. D'autre part, les aides aux prêts forestiers perdent également 20 M€, pour passer de 28 millions à un peu plus de 8 M€. **Votre rapporteur pour avis regrette, à titre personnel, cette évolution qui intervient à un moment où la filière n'a pas encore surmonté les séquelles des tempêtes de 1999, et dans un contexte marqué par les catastrophiques incendies de l'été 2003.**

## 2. Analyse détaillée des crédits

Les crédits consacrés à la forêt dans le projet de loi de finances pour 2004 s'élèvent à près de **343 M€** contre 396 M€ l'année précédente, soit une **baisse de 13,4 %, ce que votre rapporteur pour avis déplore à titre personnel.**

Parmi ces crédits, 234 M€ sont alloués aux dépenses ordinaires, en baisse de 17,6 %, qui contraste avec l'augmentation de 10,5 % l'an passé.

**Les dépenses forestières du titre III (moyens des services)** sont en baisse, à 29 M€ contre 34 M€ en 2003 (- 14,7 %).

**Les crédits du titre IV, destinés aux interventions publiques,** sont en baisse plus marquée encore de 18,4 %, à 204 M€ contre 250 M€ en 2003. On remarque notamment que le chapitre 44-42/20 (bonifications de prêts à la forêt) est amputé de 20 M€ (- 70,5 %).

**109 M€** sont destinés au financement de **dépenses en capital,** en **baisse de 3,6 % par rapport à l'année précédente.** **Votre rapporteur pour avis regrette cette baisse des investissements.**

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

Les crédits du **titre VI,** destinés au versement de **subventions d'investissement** par l'Etat, diminuent de 3,2 M€ (- 3 %) Cette évolution contraste singulièrement avec celle de l'an passé, qui avait vu ces crédits augmenter de 50 %.

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

#### DÉPENSES ORDINAIRES (en euros)

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Crédits en LFI 2003	Crédits en PLF 2004	Evolution (en %)
<b>TITRE III</b>	<b>MOYENS DES SERVICES</b>	<b>34 063 088</b>	<b>29 271 541</b>	<b>- 14,1 %</b>
31-15/92	Rémunération des personnels ouvriers en matière de sauvegarde de l'espace forestier	231 213	232 831	+ 0,7 %
34-97/80	Dépenses de matériel et de fonctionnement liées à la mise en œuvre des actions forestières	1 855 111	-	- 100 %
35-92	Forêt : travaux d'entretien (intégralité du chapitre)	25 354 435	22 820 000	- 10,0 %

36-22/41	Subvention de fonctionnement à l'inventaire forestier national	6 622 329	6 218 710	- 6,1 %
<b>TITRE IV</b>	<b>INTERVENTIONS PUBLIQUES</b>	<b>249 881 287</b>	<b>204 637 000</b>	<b>- 18,1 %</b>
44-42/20	Charges de bonification de prêts à la forêt	28 000 000	8 280 000	- 70,5 %
44-92/ (intégralité du chapitre)	Fonds forestier national et ONF	221 881 287	196 357 000	- 11,6 %
<b>TOTAL POUR LES DÉPENSES ORDINAIRES</b>		<b>283 944 375</b>	<b>233 908 541</b>	<b>- 17,7 %</b>

#### **DÉPENSES EN CAPITAL (en euros)**

Ligne budgétaire	Nature des crédits	LFI 2003 CP	PLF 2004 CP	Evolution (en%)
<b>TITRE V</b>	<b>INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ETAT</b>	<b>3 665 000</b>	<b>3 665 000</b>	<b>0 %</b>
51-92/80	Acquisitions	-	-	-
51-92/90	Travaux de sauvegarde du domaine	3 665 000	<b>3 665 000</b>	0 %
<b>TITRE VI</b>	<b>SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ETAT</b>	<b>108 500 000</b>	<b>105 305 000</b>	<b>- 3 %</b>
61-02 (Intégralité du chapitre)	Conservatoire de la forêt méditerranéenne	11 000 000	9 500 000	- 13,7 %
61-45 (Intégralité du chapitre)	Fonds forestier national et autres opérations forestières	97 500 000	95 805 000	- 1,8 %
<b>TOTAL POUR LES DÉPENSES EN CAPITAL</b>		<b>112 165 000</b>	<b>108 970 000</b>	<b>- 2,9 %</b>
<b>TOTAL DO + CP</b>		<b>396 109 375</b>	<b>342 878 541</b>	<b>- 13,5 %</b>

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

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

- **La ligne 44-80/30 rassemble les dotations affectées aux interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées, qui**

**permettent le versement des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN).**

Passant de **204 M€** en 2003 à **230 M€** pour l'année 2004, les crédits inscrits à cette ligne **augmentent nettement de 12,7 %, ce dont votre rapporteur pour avis se félicite**. Il rappelle toutefois que l'essentiel est que ces crédits soient ensuite réellement versés, ce qui demande que soit enfin résorbé le retard dans le traitement des dossiers.

● **7,89 M€ sont demandés pour la ligne 44-80/90 consacrée à l'aménagement de l'espace rural, en baisse de 10,5 %.**

● **Les crédits de la ligne budgétaire 61-40/30 visent à participer au financement de la modernisation des exploitations.** Passant de 34 M€ à 68,5 M€, les AP de cette ligne doublent. En revanche, cette ligne ne comporte pas de CP pour l'année 2004.

● Une nouvelle ligne 61-40/40 est créée pour financer l'adduction d'eau et l'assainissement, à la suite de la suppression par le projet de loi de finances du FNDAE<sup>20</sup>.

#### ***E. LES CRÉDITS DESTINÉS AU FINANCEMENT DES CTE ET DES CAD***

Passant de 200 M€ à 254,7 M€, les crédits consacrés aux contrats territoriaux d'exploitation (CTE) et aux contrats d'agriculture durable (CAD) figurent à la **ligne 44-84/10**. La dotation augmente donc de 27 %. Toutefois, les crédits dépensés en 2003 devraient atteindre 295 M€, en raison de reports de 2002 sur 2003.

\*

\*

\*

---

<sup>20</sup> Cf. supra.

**Lors de sa réunion du mardi 18 novembre 2003, la Commission des Affaires économiques a, malgré la proposition contraire de son rapporteur pour avis, donné un avis favorable à l'adoption des crédits du budget de l'agriculture consacrés au développement rural, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004.**