

N° 76

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

### TOME III DÉVELOPPEMENT RURAL

Par M. Gérard DELFAU,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Émorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Hérisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean Besson, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, François Gerbaud, Alain Gérard, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Paul Natali, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345**

**Sénat : 73 et 74 (annexe n° 3) (2004-2005)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> - LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT RURAL</b> .....	6
<b>I. UN FINANCEMENT MULTIPLE</b> .....	6
A. L'IMPORTANCE DES FINANCEMENTS EUROPÉENS.....	7
B. LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT RURAL NATIONAL .....	7
C. L'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	8
<b>II. LES GRANDS AXES DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL</b> .....	9
A. L'ENCOURAGEMENT DE L'AGRICULTURE EXTENSIVE .....	9
1. <i>Les indemnités compensatoires des handicaps naturels</i> .....	9
a) Un dispositif éprouvé.....	9
b) Des aides bénéficiant essentiellement aux cultures fourragères .....	10
c) Des crédits qui demandent à être confortés .....	10
2. <i>La prime herbagère agro-environnementale</i> .....	11
a) La revalorisation de la prime .....	12
b) La baisse du nombre de bénéficiaires .....	12
c) La diminution des surfaces couvertes.....	13
B. LES CONTRATS TERRITORIAUX D'EXPLOITATION ET LES CONTRATS D'AGRICULTURE DURABLE .....	14
C. LE SOUTIEN À LA FORÊT .....	15
1. <i>Les crédits de la politique de la forêt</i> .....	15
2. <i>La situation de l'Office national des forêts</i> .....	16
a) L'amélioration de la situation financière de l'Office national des forêts .....	16
b) Le rétablissement du versement compensateur .....	17
c) La question de la reconstitution des forêts .....	17
D. LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE.....	18
E. LA POLITIQUE DE L'EAU .....	19
1. <i>Le cadre général</i> .....	19
a) Le premier programme de mise en œuvre de la directive « nitrates » (1996-2000).....	19
b) Les deuxième (2000-2003) et troisième phases (2004-2007) .....	20
c) La condamnation de la France par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) .....	21
2. <i>Le deuxième programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)</i> .....	22
a) La genèse du PMPOA 2.....	22
b) Le financement du PMPOA 2 .....	22
<b>CHAPITRE II - LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE</b> .....	24
1. <i>Le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural »</i> .....	24
2. <i>Le programme « Forêt »</i> .....	25
3. <i>La mission « Courses et élevage »</i> .....	26

<b>CHAPITRE III - LES RÉSEAUX DE DÉCOUVERTE DE L'ESPACE NATUREL</b> .....	28
A. DES ENJEUX PARFOIS MÉCONNUS .....	28
B. LA PLACE CONSIDÉRABLE DE L'ÉTAT .....	29
a) Les réserves de l'Etat.....	29
b) Les sites classés.....	30
c) Les forêts domaniales .....	30
d) Les parcs nationaux .....	30
C. L'ACTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES .....	30
1. <i>Les parcs régionaux et leurs zones périphériques</i> .....	31
2. <i>Les conservatoires et réserves naturelles régionales</i> .....	31
3. <i>Les forêts</i> .....	32
<b>II. LES UTILISATEURS DES RÉSEAUX DE DÉCOUVERTE DE L'ESPACE NATUREL</b> .....	32
<b>III. LE FINANCEMENT DES RÉSEAUX</b> .....	33
1. <i>Les évolutions de la dotation globale de fonctionnement</i> .....	33
a) La prise en compte de la surface des communes .....	33
b) La dotation de solidarité rurale .....	33
2. <i>La taxe départementale des espaces naturels sensibles</i> .....	34
a) Une taxe souvent méconnue.....	34
b) ... qui dispose de perspectives d'évolution.....	34
3. <i>La participation des usagers : l'exemple des forêts</i> .....	34

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 2004.

A cette date, de nombreuses réponses n'étaient encore pas parvenues à votre rapporteur pour avis. **Sans atteindre le niveau catastrophique de l'an passé, ces retards constituent néanmoins un obstacle inacceptable au bon déroulement de sa mission. Votre commission des affaires économiques rappelle que le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales se classe de ce point de vue tous les ans parmi les ministères les moins respectueux des exigences de la loi organique relative aux lois de finances.**

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2005 s'inscrit dans une période charnière pour le développement rural. Celui-ci connaît en effet de façon concomitante des évolutions sur les plans législatif, budgétaire et administratif.

Sur le plan législatif, l'année 2004 a été largement consacrée à la discussion du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, que votre Haute Assemblée devrait examiner en seconde lecture au cours du mois de janvier 2005. Ce texte au spectre large a été l'occasion pour le Sénat de réaffirmer son attention au monde rural. Votre rapporteur pour avis ne rappellera ici que la création, à l'initiative de votre commission des affaires économiques, de la conférence annuelle sur la ruralité.

L'achèvement de ce vaste chantier devrait être suivi rapidement par l'ouverture de celui de la loi de modernisation agricole, qui comprendra également de nombreux aspects relatifs au développement rural.

Sur le plan budgétaire, le présent projet de loi de finances permet de commencer à évaluer le bouleversement complet de la nomenclature budgétaire qu'entraîne la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. **Votre rapporteur pour avis souhaite souligner la difficulté que cette évolution amène en terme de comparaison des crédits d'un exercice sur l'autre.**

Les crédits proposés pour le budget du ministère de l'agriculture sont en baisse de 1,8 %, à 4,88 milliards d'euros. Votre rapporteur pour avis prend acte de la position du Gouvernement selon laquelle le budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (MAAPAR) serait globalement stable, du fait d'un report de crédits de 90 millions d'euros de 2004 sur 2005.

En tout état de cause, le projet de budget qui vous est soumis n'offre pas de marge financière pour les politiques agricoles et de développement rural. Les variations de crédits au sein de ces politiques sont donc le fait de

réaffectations à enveloppes constantes ou légèrement négatives. Votre rapporteur pour avis s'attachera à souligner l'ordre de hiérarchie du Gouvernement sous-tendant ces réaffectations.

Enfin, sur le plan administratif, l'année 2004 a marqué la consécration de la nouvelle direction générale de la forêt et des affaires rurales (DGFAR) du MAAPAR, puisque cette direction a été chargée de l'élaboration et du suivi du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux.

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

### LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT RURAL

#### I. UN FINANCEMENT MULTIPLE

Le financement des politiques de développement rural se caractérise par sa complexité :

– d’une part, celui-ci repose sur l’Union européenne, l’Etat et les collectivités territoriales. Cette multiplicité de contributeurs est un gage de force, puisque **la somme de ces financements** a atteint 1,9 milliards d’euros en 2003 et **devrait atteindre les 2 milliards d’euros en 2004**. Mais il rend naturellement impossible l’identification d’un acteur à une politique spécifique ;

– d’autre part, les crédits financent **deux grands outils d’action**. Le principal d’entre eux est le Plan de développement rural national (PDRN), qui représente près de 90 % des crédits des politiques de développement rural en France. Le solde s’inscrit dans le cadre des Documents uniques de présentation (DOCUP), qui sont cofinancés par les collectivités territoriales et l’Union européenne, avec un abondement complémentaire de l’Etat.

Le tableau ci-après résume l’évolution et la répartition des crédits de la politique de développement rural.

**FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL EN FRANCE**

	<b>En 2003 (en ME)</b>	<b>En %</b>	<b>En 2004 (prév.) (en ME)</b>	<b>En %</b>	<b>2004/2003</b>
Union européenne	890	47 %	937	47 %	+ 5 %
Etat	889	47 %	897	45 %	+ 1 %
Collectivités territoriales	115	6 %	169	8 %	+ 32 %
<b>Total</b>	<b>1894</b>	<b>100 %</b>	<b>2003</b>	<b>100 %</b>	<b>+ 5,7 %</b>

### ***A. L'IMPORTANCE DES FINANCEMENTS EUROPÉENS***

Les accords de Berlin de 1999 ont marqué la place du développement rural soutenu par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA). Le développement rural constitue en effet désormais le second pilier de la politique agricole commune (PAC).

Cet objectif politique a été traduit, sur le plan juridique, par le règlement européen (CE) 1257/99 du 17 mai 1999, qui a regroupé tous les soutiens accordés au titre du développement rural<sup>1</sup>, en distinguant 22 lignes d'actions.

A cette rationalisation juridique correspond une simplification financière, puisque le financement de ces mesures est assuré par un instrument unique et commun à toutes les aides de la PAC, à savoir le FEOGA section garantie<sup>2</sup>.

**Au total, l'Union européenne finance près de la moitié de la politique de développement rural en France.**

### ***B. LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT RURAL NATIONAL***

Cette recherche de cohérence de l'ensemble des dispositifs structurels et environnementaux s'est accompagnée de l'affirmation d'un principe de subsidiarité laissant le choix aux Etats membres de définir l'application de mesures de développement rural sur leur territoire dans le cadre d'une programmation prédéfinie.

Dans ce contexte, **la France a choisi de décliner le règlement de développement rural principalement sous la forme d'un Plan de Développement Rural National (PDRN)**. Le PDRN définit les actions qui font l'objet d'un cofinancement entre l'Etat et l'Union européenne. Les crédits nationaux du PDRN sont, pour l'essentiel, inscrits dans la loi de finances. Toutefois, les collectivités territoriales contribuent à certaines actions, à hauteur de 5,2 millions d'euros en 2003. Il convient de noter que la participation des collectivités territoriales tend à se développer, puisqu'elle devrait atteindre près de 8 millions d'euros en 2004. Mais, au sein du PDRN, elle reste encore très marginale.

Le PDRN est un instrument de programmation qui couvre un éventail très large d'interventions puisqu'il fédère 17 mesures du RDR correspondant à une vingtaine de dispositifs d'aide. Il mobilise, jusqu'en 2006, 86 % de l'enveloppe FEOGA garantie consacrée au développement rural accordée à la France.

---

<sup>1</sup> Ceux-ci étaient auparavant disséminés dans neuf règlements différents.

<sup>2</sup> Il convient de rappeler que s'ajoutent les actions de soutien aux zones dites d'objectif 1, financées par le FEOGA section orientation.

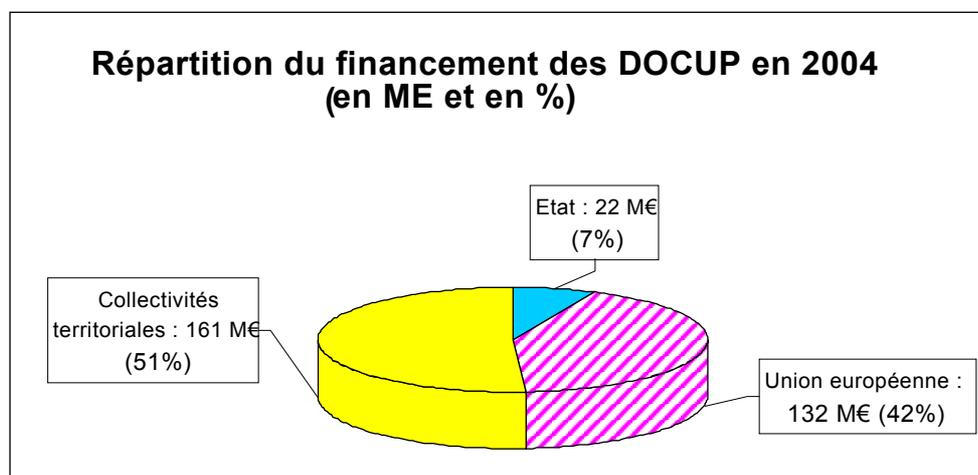
Les crédits inscrits en loi de finances au titre du PDRN relèvent essentiellement du MAAPAR. Le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) y participe pour une part marginale, puisqu'il cofinance certaines mesures forestières et les mesures de protection de l'environnement inscrites dans le programme Natura 2000<sup>1</sup>.

### ***C. L'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

**L'intervention des collectivités territoriales dans le financement des actions de développement rural s'exprime principalement dans le cadre des DOCUP où elles sont associées à la définition des programmes.**

En effet, **les collectivités territoriales –et tout particulièrement les régions- financent plus de la moitié de ces actions, soit 161 M€ en 2004.** Ce chiffre est en forte hausse, puisqu'il était de 110 millions d'euros en 2003. **Les DOCUP sont globalement en croissance rapide de 47 %, puisqu'ils représentent au total 315 M€ en 2004 contre 215 M€ en 2003.**

Le complément est constitué des abondements de l'Union européenne, pour 132 M€, et de l'Etat, pour 22 M€.



*Source : MAAPAR*

<sup>1</sup> Compte tenu des délais de mise en place de Natura 2000, les dépenses ne sont pas encore significatives, les prévisions pour 2004 s'élevant à 2,2 millions d'euros.

## II. LES GRANDS AXES DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL

### A. L'ENCOURAGEMENT DE L'AGRICULTURE EXTENSIVE

Les productions herbagères sont soutenues en France par de multiples dispositifs de types variés. Il existe ainsi des aides qui apportent un soutien indirect à l'agriculture extensive. Les aides directes à la production animale, telle que le complément extensif (COMPEX) sont, par exemple, susceptibles de promouvoir indirectement des productions plus herbagères. De même, les aides aux bâtiments d'élevage ou le soutien au pastoralisme contribuent-ils, mais plus spécifiquement que le COMPEX, à l'amélioration de l'économie des exploitations herbagères.

Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) rémunèrent, dans les zones défavorisées, les surfaces fourragères. Il s'agit d'un soutien spécifique territorialisé des productions herbagères. *A contrario*, Les aides à la mécanisation en zone de montagne sont un soutien non spécifique territorialisé.

Enfin, les contrats territoriaux d'exploitation et les contrats d'agriculture durable peuvent contenir des actions agroenvironnementales spécifiques à la conduite de la production herbagère. Quant à la prime herbagère agro-environnementale (PHAE), elle est spécifiquement conçue pour soutenir sur l'ensemble des territoires des productions herbagères durables et respectueuses de l'environnement.

Votre rapporteur pour avis souhaite insister sur deux dispositifs particulièrement importants : les indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN) et la prime herbagère agro-environnementale (PHAE).

#### 1. Les indemnités compensatoires des handicaps naturels

##### a) *Un dispositif éprouvé*

Créées en 1974, les ICHN sont des aides annuelles versées dans les zones de montagne et dans les zones défavorisées. Leurs objectifs principaux sont :

– d'assurer l'exploitation continue des surfaces de manière à contribuer au maintien d'une communauté rurale viable ;

- de préserver l'espace naturel ;
- de maintenir et promouvoir les modes d'exploitation durables, qui intègrent les exigences environnementales.

*b) Des aides bénéficiant essentiellement aux cultures fourragères*

Depuis 2001, les modalités de mise en oeuvre des ICHN ont été adaptées au PDRN. Si certaines cultures végétales telles que la canne à sucre, la banane<sup>1</sup>, la pomme, la poire ou la pêche sont parfois primées dans le cadre des ICHN, les **surfaces fourragères** primées sont beaucoup plus importantes. Elles représentent en effet **4,3 millions d'hectares** contre 65.000 hectares pour les cultures végétales.

**Les ICHN sont plafonnées à 50 hectares par exploitation.** Les montants à l'hectare sont fonction du handicap naturel et sont donc plus élevés en zone de haute montagne qu'en zone de montagne simple et *a fortiori* en zone de piémont ou en zone défavorisée non montagneuse. Le dispositif privilégie les petites exploitations, dans la mesure où **les 25 premiers hectares sont payés 20 % plus chers que les 25 suivants.**

Par ailleurs, une majoration est prévue pour les élevages ovins pratiquant le pâturage estival.

Les éleveurs ou les agriculteurs cultivant certaines espèces végétales en montagne sèche doivent respecter les bonnes pratiques agricoles habituelles. Celles-ci prennent en compte le chargement en unités de gros bétail par hectare (UGB/ha), le bien-être des animaux et le respect des normes en matière d'épandage des effluents dans les zones vulnérables<sup>2</sup>.

*c) Des crédits qui demandent à être confortés*

Selon le MAAPAR, **le montant total des dépenses** est stabilisé, puisqu'il devrait être **identique en 2005 au montant 2004, soit 477 M€**. Il convient de rappeler que ce montant intègre le cofinancement communautaire, pour plus de la moitié des crédits.

En 2004, la majoration des 25 premiers hectares a été portée de 10 à 20 % de façon à renforcer le soutien aux petites exploitations. **Notre rapporteur pour avis rappelle que le ministre de l'Agriculture s'était engagé à porter cette majoration à 50 % sur la durée de la législature.** Il s'interroge donc sur la possibilité d'atteindre cet objectif, dès lors que celle-ci

---

<sup>1</sup> Dans les départements d'outre-mer (DOM).

<sup>2</sup> En outre, une indemnité spéciale montagne sèche végétale a été versée à certaines cultures dans la limite de 50 hectares.

resterait inchangée pour 2005. En outre, il convient de rappeler que le maintien des crédits en volume signifie en réalité une diminution en euros constants.

Le tableau ci-après exprime la stabilisation du dispositif.

#### ÉVOLUTION DES ICHN 2003-2005

	2003	2004*	2005*
<b>Nombre de dossiers payés</b>	105 704	105 000	105 000
<b>Montant des paiements (en euros)</b>	448 510 050	477 000 000	477 000 000
<b>Surfaces concernées primées (ha)</b>	4 365 000	4 300 000	4 300 000

\* Prévisionnel  
Source : MAAPAR

## 2. La prime herbagère agro-environnementale

La prime herbagère agro-environnementale (PHAE) a pris la suite de l'ancienne prime au maintien du système d'élevage extensif (PMSEE).

Cependant, là où l'ancienne PMSEE accordait une rémunération aux agriculteurs qui maintenaient un chargement inférieur à 1,4 UGB/ha et dont le taux de spécialisation était supérieur à 75 %, **la PHAE rémunère des pratiques agroenvironnementales**, par le biais de la souscription de mesures agroenvironnementales de gestion extensive de prairies ou de réutilisation de milieux en déprise.

**L'engagement en PHAE porte sur cinq années.** Les mesures agroenvironnementales susceptibles d'être souscrites sont définies par arrêté préfectoral en fonction des priorités environnementales des territoires. Il en va de même pour les modalités pratiques de mise en œuvre, notamment les conditions d'éligibilité portant sur le chargement et le taux de spécialisation. La PHAE est donc une mesure largement déconcentrée pour s'adapter au mieux à la diversité des conduites herbagères sur l'ensemble du territoire français.

En 2003, plus de 3,1 Mha ont été couverts par la PHAE, ce qui représente 56.554 bénéficiaires pour une dépense totale de 211 M€<sup>1</sup>. **Pour 2005, ce montant devrait tomber à 121 M€, éventuellement complétés par un solde de remboursement du FEOGA-Orientation.** Cette diminution est

---

<sup>1</sup> Ce chiffre intègre le cofinancement de l'Union européenne.

la conséquence de la diminution du nombre de bénéficiaires et des surfaces couvertes, effet qui n'est pas contrebalancé par l'augmentation du montant moyen de la prime.

*a) La revalorisation de la prime*

La surface moyenne engagée par dossier est de 56 ha ; **le montant par hectares moyen est de 66,7 €/ha, soit une revalorisation de 80 % par rapport au montant moyen de la PMSEE** qui était de 36,96 €.

Toutefois, **cette revalorisation moyenne masque des disparités départementales**, liées à la concurrence de différentes stratégies locales :

– la volonté de revaloriser le montant à l'hectare d'au moins 70 %, ce qui conduit à choisir des actions parfois plus contraignantes ;

– la volonté d'élargir le nombre de bénéficiaires potentiels en relâchant certaines contraintes, telles que le taux de spécialisation ou la plage de chargement, quitte à réduire le montant unitaire figurant dans la synthèse régionale ;

– le choix de ne pas modifier les critères de chargement ou de taux de spécialisation et le choix de mesures agro-environnementales plus accessibles, pour ne pas exclure d'anciens bénéficiaires de la PMSEE, mais donc moins bien rémunérées, ce qui ne permet pas une revalorisation supérieure à 70 %.

Il convient de noter que les départements de montagne sont particulièrement marqués par une forte hausse du montant moyen à l'hectare pour les entités collectives.

Enfin, le **montant moyen perçu par dossier PHAE** est de **3.733 €**. Il a ainsi été revalorisé de 58 % par rapport au montant moyen d'un dossier PMSEE, qui était de 2.362 €. Cette revalorisation résulte de la combinaison d'une baisse de la surface engagée par dossier (- 12,5 %) et de la revalorisation des montants à l'hectare (+ 80 %).

*b) La baisse du nombre de bénéficiaires*

**Le nombre de bénéficiaires est en baisse de 17,6 % par rapport aux bénéficiaires de la PMSEE**, qui étaient de 68.619 en 2002. La perte s'élève à 12.065 dossiers.

Le MAAPAR estime que ce chiffre s'explique par la combinaison de 3 effets à la baisse :

– l'érosion naturelle des bénéficiaires constatée en PMSEE (4 % de dossiers en moins chaque année entre 1998 et 2002) est accentuée par le critère d'éligibilité à la PHAE lié à

l'âge (avoir moins de 60 ans l'année d'engagement). En 2001, 4 % des bénéficiaires de la PMSEE étaient dans la tranche 61-65 ans et n'ont donc pas pu souscrire la PHAE, et 16 % des bénéficiaires de la PMSEE étaient dans la tranche 56-60 ans ;

– en l'absence de repreneur, une part des exploitants de la tranche 56-60 ans ne peut pas s'engager en PHAE pour une durée de 5 ans. Les services du MAAPAR estiment cet effet à un millier de dossiers ;

– les bénéficiaires ayant transféré leur engagement PMSEE dans un CTE contenant une action agro-environnementale de gestion extensive des prairies et/ou de maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive. On comptait environ 12.000 CTE herbagers dans le décompte PMSEE 2002.

Le nouveau dispositif entraîne également par rapport à la PMSEE un effet à la hausse, même si celui-ci n'est pas de nature à compenser les précédents : l'élargissement des critères d'éligibilité relatif au chargement et au taux de spécialisation dans 55 départements.

### *c) La diminution des surfaces couvertes*

**La surface engagée en PHAE est en baisse de 27,8 % par rapport à la surface engagée en PMSEE, qui était de 4,39 millions d'hectares en 2002. La perte s'élève donc à 1,22 Mha.**

Cette diminution de la surface engagée est liée à celle du nombre de bénéficiaires. Elle est très importante, mais le Gouvernement estime qu'elle est partiellement compensée par le passage en CTE. En effet, on comptait 700.000 ha engagés en CTE herbager inclus dans le décompte de la PMSEE en 2002. Ainsi en ajoutant les surfaces engagées en CTE herbager aux surfaces engagées en PHAE, la baisse par rapport aux surfaces engagées en PMSEE serait de 11 % seulement.

Par ailleurs la surface moyenne d'un dossier PHAE est de 56 ha au niveau national. Cependant, la surface moyenne d'un dossier PHAE est supérieure dans la zone méditerranéenne, qui concentre la majorité des entités collectives, et où les surfaces engagées sont souvent des landes et parcours peu productifs. En revanche, dans le Nord-Ouest, à l'exception de l'Orne et de la Somme, les surfaces moyennes engagées sont inférieures à la moyenne nationale en raison de la prédominance des systèmes d'élevage intensifs.

La surface moyenne nationale est ainsi inférieure de 8 ha à la surface moyenne engagée d'un dossier PMSEE (64 ha en moyenne par dossier PMSEE en 2002). **La surface moyenne par dossier a donc diminué de 12,5 %.**

Trois facteurs peuvent expliquer cette diminution :

– La revalorisation des montants unitaires à l’hectare de la PHAE a pu conduire certains exploitants à diminuer leur surface engagée, tout en augmentant leur montant total. Cette attitude permet d’augmenter le niveau de soutien tout en relâchant le niveau de contrainte sur l’exploitation, ou en diminuant le risque lié à des sur-déclarations de surface, notamment pour des parcours. Le plafonnement du montant par exploitation a également conduit certains exploitants à réduire leur surface engagée ;

– Les exploitants qui ont basculé en CTE ont des surfaces supérieures à ceux qui se sont engagés en PHAE ;

– Les nouveaux entrants, du fait du relâchement de la contrainte du taux de spécialisation contractualisent moins d’hectares de PHAE en moyenne que les anciens bénéficiaires de la PMSEE.

### ***B. LES CONTRATS TERRITORIAUX D’EXPLOITATION ET LES CONTRATS D’AGRICULTURE DURABLE***

Votre rapporteur pour avis ne détaillera pas ici le dispositif des contrats d’agriculture durable (CAD) qu’il a déjà présenté l’an passé.

La préparation de la **mise en oeuvre de la LOLF** aboutit dans cette année de transition à **rendre très difficile toute comparaison des crédits** entre le projet de loi de finances pour 2004 et celui pour 2005. En effet, l’ancien chapitre budgétaire 44-84 qui regroupait en 2004 les 254 millions d’euros finançant les CTE et les CAD est désormais fondue au sein du nouveau chapitre 69-01, qui préfigure le programme « Gestion durable de l’agriculture. Ce nouveau chapitre regroupe les crédits de douze anciens articles, et totalise plus de 860 millions d’euros.

**D’après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, 231 M€ devraient, sur cette somme globale, être consacrés en 2005 aux CTE et CAD, ce qui représente une diminution de 9 %.**

Le Gouvernement avance plusieurs explications à ce recul :

– les CTE les plus anciens, qui étaient les plus importants en termes d’engagements, arrivent à échéance ;

– les CAD montent en puissance à un rythme plus lent que prévu ;

– une partie des mesures auparavant couvertes par les CTE se retrouverait désormais sur d’autres lignes finançant les mesures agro-environnementales. Votre rapporteur pour avis prend acte de ce dernier élément, précisé par le ministre de l’agriculture lors de son audition par votre commission. Il estime toutefois, à titre personnel, que cette explication est

difficile à concilier avec l'argument symétrique justifiant la réduction du nombre de bénéficiaires de la PHAE.

### **C. LE SOUTIEN À LA FORÊT**

#### **1. Les crédits de la politique de la forêt**

Les actions en faveur de la forêt<sup>1</sup> représentent en 2004 11 % des crédits du PDRN. Leur financement se répartit comme suit :

**FINANCEMENT DES MESURES DU PDRN EN FAVEUR DE LA FORÊT  
EN 2003 ET 2004 (EN M€)**

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2004/2003</b>
Etat	116	132	+ 12 %
Union Européenne	56	65	+ 14 %
<b>TOTAL</b>	<b>172</b>	<b>197</b>	<b>+ 26 %</b>

Source : MAAPAR

Au sein du PDRN, ces mesures se sont donc renforcées depuis 2003. Toutefois, du point de vue national, **les crédits inscrits en loi de finances sont en recul constant, ce que déplore à titre personnel votre rapporteur pour avis**. Le tableau ci-dessous illustre cette réalité :

---

<sup>1</sup> Mesures « h » et « i » du PDRN.

Principaux axes d'interventions (en millions d'euros)	LFI 2003	LFI 2004	PLF2005	Évolution 2005/2004
protection (incendie, terrains de montagne, dunes)	54,28	48,69	48,95	+ 0,53 %
travaux (reboisement, voirie forestière)	75,22	71,62	61,66	- 16,15 %
développement forestier	29,32	25,8	24,19	- 6,66 %
versement compensateur (forêts communales) et subvention exceptionnelle ONF	170	150	144,71	- 3,66 %
aval de la filière	22,24	19,8	16,52	- 19,85 %
inventaire forestier national	6,62	6,22	5,99	- 3,84 %
recherche (forêt, bois)	3,97	3,97	3,9	- 1,79 %
fonctionnement spécifique	1,45	1,45	1,31	- 10,69 %
acquisitions	0,41	0,41	0,41	0 %
<b>TOTAL</b>	<b>363,51</b>	<b>327,96</b>	<b>307,62</b>	<b>- 6,61 %</b>

*Source : MAAPAR*

Votre rapporteur pour avis reviendra sur la situation budgétaire de la politique de la forêt au chapitre II du présent rapport. Il souhaite néanmoins souligner que la politique de la forêt voit ses crédits diminuer dans des proportions plus importantes que la moyenne des crédits de l'agriculture. **A titre personnel, il déplore l'ampleur de ces réductions de crédits.**

## **2. La situation de l'Office national des forêts**

Votre rapporteur pour avis attache, tous les ans, une attention particulière à la situation de l'Office national des forêts, du fait de l'importance de l'action de cet établissement public. Naturellement, comme votre rapporteur pour avis l'a déjà indiqué, l'examen des lignes budgétaires consacrées à la forêt ne peut avoir qu'un caractère indicatif, du fait du passage aux règles budgétaires de la LOLF. Votre rapporteur pour avis s'est toutefois attaché à dresser, sur ce point, une comparaison avec l'exercice 2004.

### *a) L'amélioration de la situation financière de l'Office national des forêts*

L'Office assainit progressivement ses finances, en se rapprochant de l'équilibre qu'il devrait atteindre en 2005. **Votre rapporteur pour avis souhaite souligner l'importance de cet effort** : après un déficit de 88 M€ en

2002 et de 60 M€ en 2003, celui-ci devrait être ramené à 25 M€ en 2004, alors même que le marché n'a pas complètement absorbé les excédents liés à la tempête de 1999. **Votre commission se félicite de cette amélioration de la situation de l'ONF.**

*b) Le rétablissement du versement compensateur*

L'an passé, votre commission s'était émue de la réduction de 20 millions d'euros du versement compensateur et avait chargé votre rapporteur pour avis d'ouvrir le débat sur ce point en séance publique.

**Cette année, le versement compensateur est rétabli à près de 145 millions d'euros, ce dont votre commission se félicite vivement.**

Votre rapporteur pour avis observe, néanmoins, que cette stabilité laisse d'autant moins de marges de manœuvre à l'établissement public que celui-ci attend des reports de crédits pour solder une dette de 5,4 millions d'euros, liés au non-paiement de certaines actions de restauration des terrains en montagne (RTM) exécutées par l'ONF au profit de l'Etat.

*c) La question de la reconstitution des forêts*

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, le MAAPAR envisagerait de consacrer, au sein du programme « forêt », 7,6 M€ à la reconstitution des forêts gérées par l'ONF et 58,6 M€ pour celle des forêts privées, ainsi que pour les autres aides à l'investissement en forêt et l'acquisition de forêts.

Votre rapporteur pour avis constate, en premier lieu, que ce montant global de 66,2 M€ est nettement inférieur (-33 %) à celui de la loi de finances pour 2004 qui s'élevait à près de 88 M€. En second lieu, ces sommes marquent une très forte évolution par rapport à la répartition habituelle, qui laissait une part beaucoup plus importante à la forêt publique.

**Votre rapporteur pour avis souhaite donc, à titre personnel, d'une part, que les actions de reconstitution des forêts voient leurs crédits rétablis au niveau de l'an passé et, d'autre part, que leur partage se fasse de façon plus équilibrée.**

#### ***D. LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE***

En 2000<sup>1</sup>, plus de 100.000 exploitations agricoles sont classées en zone de montagne et haute-montagne et près de 7.400 en piémont. On recense 7.400 exploitations situées en haute montagne, 96.500 en zone de montagne et environ 31.000 en zone de piémont. Au total, **les exploitations de montagne, haute montagne et piémont représentent 35 % des exploitations et 33 % de la surface agricole utile (SAU) française.**

Bien que les situations diffèrent d'un massif à l'autre, **l'agriculture de montagne repose principalement sur l'élevage. 60 % des exploitations élèvent des bovins** avec un effectif moyen de 53 bovins (soit un effectif 20 % inférieur à l'effectif moyen français) ; environ **20 %** des exploitations détiennent des **ovins**, avec un effectif moyen d'environ 170 têtes (soit 1,7 fois plus que l'effectif moyen France entière) et **16 %** des exploitations détiennent des **porcins**, l'effectif moyen étant en revanche quatre fois inférieur à celui constaté en moyenne nationale.

Cet élevage se caractérise également par **d'importantes disparités**. Si l'élevage bovin l'emporte dans le Limousin, la production laitière est dominante dans le Jura, les Vosges, les Alpes-du-Sud, les Pyrénées et l'Auvergne. On peut ainsi esquisser à grands traits une répartition géographique au sein de laquelle l'élevage bovin-lait est surtout pratiqué au Nord, l'élevage bovin-viande dans le Centre, et l'élevage ovin-caprin au Sud. Enfin, on constate que **l'élevage est majoritairement extensif avec un chargement moyen inférieur aux deux tiers du chargement moyen national.**

Les cultures pratiquées sont liées à l'élevage. Seules 4% des exploitations sont orientées vers les grandes cultures. **90% des exploitations de montagne ont des superficies fourragères** et 37% d'entre elles détiennent des parcours ou landes improductifs.

En 2000, 26,6% des exploitations montagnardes ont une SAU comprise entre 20 et 50 ha, 19% présentent une SAU comprise entre 50 et 100 ha ; enfin, les classes inférieures à 5 ha et de 5 à 20 ha représentent environ 23% chacune.

Les exploitations agricoles montagnardes ont su s'adapter à des conditions naturelles difficiles selon les orientations suivantes :

– la diversification économique sur l'exploitation, et en particulier l'agro-tourisme, sont deux fois plus importants que dans le reste de la France ;

---

<sup>1</sup> Source : Agreste – recensement agricole 2000.

– la valorisation de la production par l’élaboration de produits spécifiques de montagne ayant une forte notoriété qualitative est essentielle pour l’économie locale<sup>1</sup> ;

– le soutien aux investissements d’infrastructures a favorisé la modernisation des exploitations ;

– le renforcement des aides à l’installation a permis un rajeunissement des chefs d’exploitation.

Comme en témoigne l’histoire, **la pluriactivité des zones de montagne constitue un élément structurel de l’économie montagnarde** et plus particulièrement de l’agriculture. Cette tradition qui fait partie de la vie locale a l’avantage de maintenir des actifs et de contribuer à l’aménagement du territoire<sup>2</sup>.

Naturellement, **l’agriculture de montagne est la principale cible des dispositifs d’ICHN et de PHAE, présentés plus haut.**

## ***E. LA POLITIQUE DE L’EAU***

A l’approche du projet de loi sur l’eau, votre rapporteur pour avis souhaite rappeler le contexte dans lequel s’inscrit la politique de l’eau.

### **1. Le cadre général**

#### *a) Le premier programme de mise en œuvre de la directive « nitrates » (1996-2000)*

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

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur pour avis rappelle que cet élément est à l’origine du débat sur l’opportunité de la définition d’un « label montagne ».

<sup>2</sup> Votre rapporteur pour avis avait présenté l’an passé les suites de la mission commune d’information du Sénat sur la montagne, qui avait formulé dans son rapport (n° 15 (2002-2003) : L’avenir de la montagne : un développement équilibré dans un environnement préservé) 98 propositions en faveur de la montagne. Il n’y revient donc pas plus avant ici.

l'eau. Certaines eaux deviennent eutrophes<sup>1</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>2</sup>, dite directive « nitrates ».

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.

L'application de cette directive a abouti à la mise en place d'un premier programme d'action de 1996 à 2000.

*b) 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 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.

Les troisièmes programmes s'étendent 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

---

<sup>1</sup> L'eutrophisation est un phénomène de suraccumulation de débris organiques dans les eaux stagnante qui entraîne une désoxygénation de l'eau.

<sup>2</sup> Directive n° 91/676/CE.

zones vulnérables où la situation de l'eau est la 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 ha** de surface épandable. Y sont prévues des actions renforcées, notamment **l'interdiction d'augmenter les effectifs animaux<sup>1</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/l de nitrate 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 et de l'environnement.**

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

Par un arrêt du 27 juin 2002, la Cour de justice des communautés européenne (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.

---

<sup>1</sup> Sauf dérogation pour les jeunes agriculteurs et les exploitations de dimension économique insuffisante.

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

### *a) La genèse du PMPOA 2*

Le Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), mis en œuvre dès 1994, doit répondre à la nécessité d'améliorer la qualité de l'eau par l'introduction de préoccupations environnementales dans les pratiques agricoles. Son principe est d'accorder des **aides pour favoriser dans les exploitations agricoles des investissements de nature à réduire les pollutions dues aux effluents d'élevage et pour mieux raisonner la fertilisation azotée**, notamment améliorer l'épandage des effluents d'élevage.

Ces aides financent :

- les études (diagnostic de l'élevage, projet travaux, projet agronomique),
- les investissements nécessaires au stockage, à l'amélioration des épandages et à la prévention contre des risques de pollutions ponctuelles.

**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 l'engagement d'une procédure d'examen par la Commission européenne clôturée en février 2004 par l'application rétroactive du règlement d'exemption qui permet d'assouplir les règles de procédure en matière d'aides d'Etat dans le secteur agricole.

Il a été réorienté pour, d'une part, en améliorer l'efficacité environnementale par la mise en place d'un projet agronomique approfondi et par une intégration des élevages par zones prioritaires ; et, d'autre part, mieux maîtriser les coûts par le plafonnement des investissements éligibles.

**Le PMPOA 2 est un régime notifié d'aide d'Etat sans cofinancement, contraint dans le temps et limité aux zones vulnérables.** Il comporte des conditions d'application strictes.

Un peu plus de 125.000 éleveurs ont fait parvenir aux guichets uniques une déclaration d'intention d'engagement (DIE) dans le programme au 31 décembre 2002. Parmi celles-ci, environ 105.000 sont éligibles : 85 % des exploitations sont situées en zone vulnérable et 75 % des exploitations détiennent des bovins.

### *b) Le financement du PMPOA 2*

Sur la base du respect des contrats de plan Etat-régions (CPER) et du respect de l'engagement de couvrir l'ensemble des zones vulnérables avant fin

2006, l'Etat a prévu de consacrer au total 353,7 M€ à ce programme entre 2003 et 2006, les agences de l'eau devant fournir le double de cette somme.

**Les financements publics jusqu'en 2006 devraient s'élever, au total, à environ 1,4 milliards d'euros.** La part de chacun des financeurs est de un sixième pour l'Etat, un sixième pour les collectivités territoriales et un tiers pour les agences de l'eau. Le dernier tiers est à la charge de l'éleveur.

Depuis 2000, les dotations en autorisations de programme en lois de finances ont été les suivantes<sup>1</sup> :

**EVOLUTION DU PMPOA ET DU FNDAE**

<b>Année</b>	<b>Chapitre 61.40 (Part PMPOA)</b>	<b>FNDAE</b>	<b>TOTAL</b>
2000	22,87 M€	22,87 M€	45,74 M€
2001	22,87 M€	22,87 M€	45,74 M€
2002	22,87 M€	22,87 M€	45,74 M€
2003	17,00 M€	45,00 M€	62,00 M€
2004	48,5 M€	0 M€	48,5 M€
Perspectives 2005	117 M€		117 M€

La suppression dès 2004 du FNDAE suscite la préoccupation de certaines collectivités territoriales quant aux modalités de répartition des charges de gestion et de traitement de l'eau. **Votre commission sera naturellement très attentive à ces enjeux dans le cadre du prochain projet de loi sur l'eau.**

---

<sup>1</sup> *Votre rapporteur pour avis rappelle que la ligne de crédit 61-40 article 30 finance à la fois des investissements (aide aux bâtiments et aides à la mécanisation) en zone de montagne (environ 1/3 du budget), et la mise aux normes environnementales des bâtiments d'élevage (PMPOA, environ 2/3 du budget).*

## **CHAPITRE II - LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE**

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 cette nouvelle architecture sont désormais connues.

En outre, comme votre rapporteur pour avis l'a déjà indiqué, **certains crédits font dès cette année l'objet d'une expérimentation de mise en oeuvre de la LOLF**.

Le budget du ministère de l'agriculture comportera, à l'avenir, une mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ». Cette mission comprendrait quatre programmes, dont deux concernent plus particulièrement les politiques de développement rural

### **1. Le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural »**

Ce programme comprendrait, outre la politique de la pêche, l'essentiel de la politique de développement rural, à l'exception des crédits de la forêt qui feront l'objet d'un programme spécifique. Ce programme représenterait, **pour 2005, 1,53 milliards d'euros** contre 1,61 en 2004, soit une **diminution des crédits de - 5 %**. Il comprendrait **sept actions** :

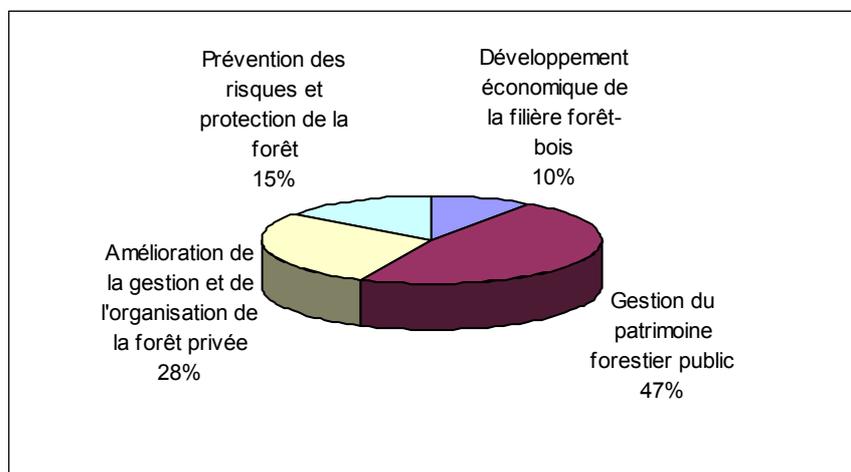
- l'action « soutien aux territoires et aux acteurs ruraux » ;
- l'action « politique du cheval » ;
- l'action « appui au renouvellement des exploitations agricoles » ;
- l'action « modernisation et maîtrise des pollutions » ;
- l'action « mesures agroenvironnementales et territoriales » ;
- l'action « gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture » ;

– l'action « dépenses de personnel et de fonctionnement ».

## 2. Le programme « Forêt »

**Les crédits du programme « Forêt » sont en baisse de 6,5 %, à 325 M€,** contre 347 M€ pour 2004. Les quatre actions de ce programme voient leurs crédits évaluatifs reculer, dans des proportions variables : le poids respectif des différentes opérations est illustré par le graphique ci-dessous :

RÉPARTITION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « FORÊT »



● L'action « développement économique de la filière forêt-bois » est en baisse de 8 %, à 31 M€, ce qui paraît à votre rapporteur pour avis d'autant plus regrettable que **le renchérissement général du prix des matières premières redonne aujourd'hui tout son attrait au bois-matériau. Il rappelle également que la fiscalité sur le bois-énergie est tout à fait défavorable. Il souhaite donc que le Gouvernement puisse préciser en séance publique si des perspectives de réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont envisageables dans ce domaine.**

● L'action « gestion du patrimoine forestier public » est en baisse de 4,5 %, à 154 M€. L'an passé votre rapporteur pour avis s'était ému, comme beaucoup de nos collègues, de la diminution du versement compensateur attribué à l'office national des forêts (ONF) en contrepartie des frais de garderie des forêts communales. Votre commission avait, du reste, choisi d'insister sur ce point en adoptant un amendement d'appel permettant un débat lors de l'examen du projet de loi de finances. Cette année, le versement compensateur est rétabli à un niveau globalement satisfaisant. Toutefois, c'est désormais l'ensemble du cadre budgétaire de la forêt publique qui est

fortement contraint avec ce recul global de 4,5 % des crédits de cette action, ce que **votre rapporteur pour avis déplore à titre personnel** ;

- L'action « amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt privée » est en baisse de près de 11 %, à 92 M€. Votre rapporteur pour avis note pourtant que les conséquences des tempêtes de 1999 ne sont pas effacées ;

- Enfin, l'action « prévention des risques et protection de la forêt » est, elle aussi, en baisse de plus de 2 %.

Votre rapporteur pour avis rappelle que, dans le cadre de la LOLF, ces crédits ne revêtent qu'un caractère évaluatif, dans la mesure où des réaffectations de crédits sont possibles entre actions et entre programmes de la même mission. Toutefois, **dans la mesure où l'ensemble des crédits de la mission agriculture est en recul, il ne peut que faire part, à titre personnel, de sa préoccupation devant le projet de budget.**

### **3. La mission « Courses et élevage »**

Le Gouvernement envisage de transformer le compte d'affectation spéciale n° 902-19, actuellement intitulé « Fonds national des courses et de l'élevage » en une mission spécifique dont le seul objet serait d'abriter un compte d'affectation spéciale semblable à l'actuel.

Pour 2005, ce compte devrait être équilibré à 90 M€.



## **CHAPITRE III - LES RÉSEAUX DE DÉCOUVERTE DE L'ESPACE NATUREL**

Le projet de loi de développement des territoires ruraux a été l'occasion de mettre en évidence les contrastes marquant l'espace rural. Il en est ainsi des évolutions démographiques, qui voient la population de certains territoires, en particulier dans l'espace périurbain, croître rapidement alors que d'autres zones déclinent.

De la même façon, alors que l'on assiste à une tension croissante sur les services publics en zone rurale, on voit se développer de nouveaux usages et une nouvelle demande sociale d'aménagement de ces territoires.

Naturellement, l'essentiel de cette demande est le fait des ruraux, qui sont confrontés aux inégalités de développement et de ressources de ces territoires. Toutefois, on ne peut négliger l'accroissement de la demande sociale provenant des urbains. Or, il semble inéquitable que les charges résultant de cette demande de la population urbaine reposent sur la population rurale, au travers des collectivités territoriales, alors même que celle-ci est souvent confrontée à l'insuffisante satisfaction de ses attentes.

Votre rapporteur pour avis a souhaité s'attacher cette année à ces enjeux, dans le cadre du volet thématique de son rapport, en le consacrant aux réseaux de découverte de l'espace rural.

A cette fin, il a adressé un certain nombre de questions aux services du ministère de l'agriculture. Il doit déplorer -en le regrettant- le caractère assez peu exploitable des réponses qui lui ont été fournies à ce titre. En revanche, l'étude que le président de la commission des affaires économiques a bien voulu demander sur ce sujet au service des collectivités territoriales du Sénat était de bien meilleure facture et a donc permis de nourrir les développements suivants. **Votre rapporteur pour avis souhaitait souligner ce dernier point.**

### ***A. DES ENJEUX PARFOIS MÉCONNUS***

L'étude *Quelle France rurale pour 2020* réalisée en septembre 2003 par la DATAR insistait sur le véritable renouvellement de l'utilisation collective de l'espace naturel comme espace récréatif et de loisir.

**Naturellement, l'espace rural ne peut pas se distinguer de l'activité agricole. Il s'agit là d'un point essentiel qui fait consensus au sein de votre commission des affaires économiques.**

Il n'en reste pas moins que le développement rapide des activités non productives est une caractéristique importante de l'espace rural aujourd'hui. La conférence permanente du tourisme rural indiquait ainsi en mai 2004 que la campagne est le premier espace touristique fréquenté par les Français en nombre de séjours, et le deuxième en nombre de nuitées, juste après le littoral.

Votre rapporteur pour avis souhaite, au vu des enjeux de cette question, fournir à votre Haute Assemblée quelques éléments chiffrés sur l'importance des réseaux de découverte et de valorisation de l'espace rural. On recense ainsi en France :

– 800.000 kms de chemins et sentiers, dont 180.000 kms balisés. On compte en particulier 50.000 kms en réseaux de grande randonnée, ce qui constitue un potentiel remarquable ;

– 160.000 kms de sentiers équestres balisés ;

– 7.000 kms de « vélos-routes » ;

– 8.500 kms de voies navigables et 125.000 kms de cours d'eau accessibles en canoë-kayak ;

– 42 parcs naturels régionaux ;

– 300 bases de loisirs.

L'implication des collectivités locales dans le développement de ces réseaux va toujours croissant, ce qui n'est pas sans poser la question des limites financières de ces collectivités. Toutefois, on ne saurait oublier l'importance considérable que conserve l'Etat dans ce domaine, au travers des différents éléments de son patrimoine.

## ***B. LA PLACE CONSIDÉRABLE DE L'ÉTAT***

### *a) Les réserves de l'Etat*

L'Etat possède :

– 536.000 ha de réserves naturelles, dont 360.000 ha dans les DOM ;

– 55.000 ha de réserves nationales de chasse et de faune sauvage ;

– des parcs nationaux couvrant une étendue de 370.000 ha.

A ces espaces, il convient d'ajouter les zones couvertes par les arrêtés préfectoraux de biotope, pour 100.000 ha, et les réserves biologiques et forestières pour 320.000 ha.

*b) Les sites classés*

Depuis une loi de 1930, une politique de classement de sites a été mise en place afin de préserver les plus remarquables d'entre eux. Il est donc interdit de procéder à toute modification des lieux, sauf autorisation expresse accordée par le ministre de l'environnement. Le nombre de ces sites est estimé à environ 2.800, ce qui représente une surface totale avoisinant les 660.000 ha. Une très large part d'entre eux est constituée de sites naturels remarquables, tels la forêt de Fontainebleau, les gorges du Tarn, la montagne Sainte-Victoire ou la baie du Mont-Saint-Michel.

*c) Les forêts domaniales*

Les forêts domaniales représentent environ 10 % des 4 millions d'hectares de forêts publiques en France métropolitaine. Votre rapporteur pour avis rappelle que cette étendue, certes considérable, est néanmoins faible en comparaison de l'étendue des forêts communales.

*d) Les parcs nationaux*

Il existe 6 parcs nationaux : les Cévennes, les Écrins, la Guadeloupe, le Mercantour, les Pyrénées, Port-Cros et la Vanoise. Ces parcs doivent permettre de protéger des territoires exceptionnels dans leur zone centrale tout en favorisant le développement économique, social et culturel de leur zone périphérique.

### ***C. L'ACTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES***

Les espaces naturels sous maîtrise foncière publique appartenant aux collectivités territoriales, aux conservatoires régionaux et au Conservatoire du littoral, accueillent une part importante des activités récréatives. On distingue quatre grands cadres d'intervention des collectivités territoriales :

## 1. Les parcs régionaux et leurs zones périphériques

Les parcs et les zones périphériques des parcs naturels régionaux (PNR)<sup>1</sup> couvrent environ 900 000 ha. Les 42 PNR représentent 13 % du territoire, départements d'outre-mer inclus, soit un total de 6,5 Mha. Ils ont pour objet :

– de protéger le patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ;

– de favoriser le développement économique, social, culturel et la qualité de la vie ;

– d'assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;

**L'aménagement et la gestion des PNR sont confiés à un syndicat mixte** regroupant les collectivités territoriales et leurs groupements ayant approuvé la charte des parcs régionaux. Les PNR sont en général engagés dans des démarches de **partenariat avec les chambres d'agriculture** pour la valorisation des territoires et la mise en œuvre de projets innovants.

Chaque PNR est administrativement et financièrement indépendant. Ils se sont regroupés au sein de la Fédération des parcs naturels régionaux de France pour défendre leurs intérêts communs, échanger des expériences au niveau technique et scientifique et informer le public.

## 2. Les conservatoires et réserves naturelles régionales

Les collectivités locales peuvent procéder à des acquisitions foncières en vue d'assurer la conservation d'espèces et d'habitats naturels. Elles peuvent en confier la gestion à des conservatoires (conservatoires régionaux d'espaces naturels, conservatoire de l'espace littoral...).

Quant aux réserves naturelles régionales, elles sont naturellement d'ampleur plus modeste que celles de l'Etat. Elles ont vocation à préserver les milieux fragiles, rares ou menacés, de valeur écologique ou scientifique régionale. Elles ont été créées par la loi du 27 février 2002 et intègrent les anciennes réserves naturelles volontaires.

Outre l'intérêt purement environnemental de ces actions, celles-ci contribuent à accroître l'attrait du territoire pour les visiteurs. Naturellement, le développement de l'activité touristique ne doit pas conduire à menacer l'intégralité des zones préservées.

---

<sup>1</sup> Cf. articles L.224-1 et L.244-2 du code rural.

### 3. Les forêts

Au cours des dernières décennies, l'accueil des promeneurs a pris une importance croissante pour les forêts publiques, en particulier dans les zones périurbaines.

**Votre rapporteur pour avis rappelle que les forêts communales couvrent 2,5 millions d'hectares et qu'une commune sur trois est propriétaire de forêts.** La forêt communale est composée d'unités de gestion d'une taille inférieure à celle des forêts de l'Etat (220 ha en surface moyenne pour chacune des quelque 10.000 communes propriétaires de forêts).

Par ailleurs, les départements (un peu plus de 30.000 ha), les régions (quelque 6.000 ha) et certains établissements publics (environ 80.000 ha) sont également propriétaires de forêts publiques.

**On évalue néanmoins à seulement 60.000 ha<sup>1</sup> la surface totale des forêts publiques gérées de façon prioritaire pour l'accueil des promeneurs.** La forêt de Fontainebleau, forêt domaniale, est la plus visitée avec près de 10 millions de visites chaque année.

## II. LES UTILISATEURS DES RÉSEAUX DE DÉCOUVERTE DE L'ESPACE NATUREL

Il convient de noter que le développement de l'utilisation des réseaux de découverte de l'espace naturel touche en priorité, bien entendu, les zones les plus accessibles depuis les centres urbains.

Concernant le profil des utilisateurs de l'espace rural comme lieu de loisirs, la forte proportion de retraités et de professions intermédiaires ne doit pas masquer une forte progression ces dernières années :

- des cadres qui consacrent une part importante du temps libre dégagé par les 35 heures à l'espace rural ;
- des personnes de 25 à 44 ans qui effectuent près de 45 % des séjours, même si les séjours longs sont plutôt le fait des retraités ;
- des groupes avec enfants, qui représentent un tiers des séjours.

---

<sup>1</sup> La forêt, notes et études documentaires, 2003. Ce chiffre intègre les forêts domaniales.

### III. LE FINANCEMENT DES RÉSEAUX

Les réseaux de découverte de l'espace rural sont une source de richesse considérable. Votre rapporteur pour avis souhaite rappeler, de ce point de vue, que **la part de l'espace rural en termes de consommation touristique est estimée à environ 20 milliards d'euros, c'est-à-dire environ 20 % de la consommation touristique en France.**

Concernant la question délicate du financement de l'équipement en réseaux de découverte de l'espace rural, **il n'y a pas de chiffres synthétiques qui permettent d'évaluer précisément l'effort de la collectivité et les nécessaires péréquations entre les différents territoires.** Il est toutefois possible de distinguer certains outils financiers qui répondent en partie à cette préoccupation.

#### 1. Les évolutions de la dotation globale de fonctionnement

##### *a) La prise en compte de la surface des communes*

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit, dans ses articles 29 à 31, des évolutions de la dotation globale de fonctionnement (DGF) que perçoivent les communes, leurs groupements et les départements. Parmi les modifications proposées, votre rapporteur pour avis remarque en particulier la proposition de prendre en compte, pour une part certes marginale de la DGF des communes, leur superficie. **Sans exagérer la portée de ce dispositif, qui devrait représenter environ 170 M€, votre commission se félicite de la philosophie qui l'anime.**

##### *b) La dotation de solidarité rurale*

La dotation de solidarité rurale (DSR) est attribuée **aux communes de moins de 10.000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20.000 habitants.**

**En 2003, la DSR a atteint 407 M€ dont 126,3 M€ (+ 4,17 %) au titre de la fraction de la DSR dite " bourgs-centres ",** qui est spécifiquement dédiée aux communes assurant une fonction de structuration de l'espace rural.

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est envisagé d'augmenter la DSR des bourgs-centres. Alors que le Gouvernement proposait un coefficient de 1,5, l'Assemblée nationale, à l'initiative de son rapporteur général, a réduit celui-ci à 1,15.

## 2. La taxe départementale des espaces naturels sensibles

### *a) Une taxe souvent méconnue...*

**La taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS)**, qui s'est substituée à l'ancienne redevance d'espace vert, a été instaurée par la loi du 18 juillet 1985. Elle est liquidée par les Directions départementales de l'équipement (DDE) au moment de la délivrance des permis de construire.

A ce jour, un peu plus des deux tiers des départements perçoivent la taxe (71 départements). Les espaces naturels acquis par les départements à l'aide du produit de cette taxe couvrent 70.000 ha, soit, en moyenne, un peu moins de 1.000 ha par département concerné.

Le recouvrement de la taxe, tous départements confondus, **rapporte 100 M€ par an, soit 5 fois le budget annuel du Conservatoire du littoral**. Mais il existe un écart significatif entre la liquidation et le recouvrement de la taxe, de l'ordre de 20 M €.

Le montant de la taxe, fixé par le législateur, est compris entre 0 et 2 % du coût de la construction. 13 départements ont opté pour le taux maximum de 2 %, 38 ont choisi le taux médian de 1 %, 21 ont opté pour un taux inférieur à 1 %.

### *b) ... qui dispose de perspectives d'évolution*

**Si la perception de la taxe était élargie à tous les départements, au taux moyen de 1 %, la recette globale serait de 180 M€, en supposant un bon recouvrement de la taxe. Cette proposition est avancée par l'Inspection générale de l'Environnement.**

## 3. La participation des usagers : l'exemple des forêts

Votre rapporteur pour avis souhaite signaler que se développent les expériences reposant sur une participation directe des usagers des réseaux de découverte de l'espace rural. Il s'agit en particulier de programmes offerts par l'ONF qui prévoient un encadrement des usagers, voire la fourniture du gîte et du couvert. Ces exemples constituent des voies originales, et sans doute prometteuses, de valorisation du patrimoine naturel dans le cadre d'un équilibre qui garantisse un juste partage des charges d'entretien de l'espace rural.

**En conclusion, votre rapporteur pour avis tient tout à la fois à souligner l'atout important que peut constituer l'espace naturel pour les collectivités territoriales rurales ; mais aussi à insister sur la nécessité que le développement des activités de loisirs et de tourisme respecte la vocation agricole des zones rurales.**

\*

\*

\*

**Lors de sa réunion du mercredi 24 novembre 2004, 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 2005.**