

N° 89

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

DÉVELOPPEMENT RURAL

Par M. Gérard DELFAU,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721.

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 3) (2001-2002).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE 1^{ER} - LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT RURAL	8
I. LES ACTIONS PUBLIQUES AU NIVEAU NATIONAL	8
A. LA POLITIQUE FORESTIÈRE	8
B. AGRICULTURE DE MONTAGNE	12
1. <i>Modifications du périmètre classé en zone de montagne</i>	12
2. <i>Bilan des aides accordées en 2001</i>	13
a) Les aides à la modernisation des exploitations en zone de montagne.....	13
b) L'épineux dossier des ICHN.....	14
3. <i>La publication du décret « montagne »</i>	15
4. <i>La mise en place d'un groupe de travail interministériel sur le pastoralisme</i>	16
5. <i>Les initiatives européennes</i>	17
C. DÉVELOPPEMENT RURAL ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	18
1. <i>Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux</i>	18
2. <i>Le dernier CIADT</i>	21
a) Les actions en faveur de l'agriculture	21
b) Autres actions en faveur des zones rurales	23
II. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET SA TRADUCTION AU NIVEAU NATIONAL	24
A. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT RURAL	24
1. <i>Le règlement européen de développement rural</i>	24
a) Contenu du règlement.....	24
b) Canaux de financement	25
2. <i>Le programme d'initiative communautaire Leader +</i>	26
B. LA TRANSCRIPTION DE CES PRIORITÉS AU NIVEAU NATIONAL	27
1. <i>La mise en œuvre de la politique européenne de soutien au développement rural</i>	27
a) L'application du règlement européen de développement rural.....	27
b) La mise en œuvre de Leader +	29
2. <i>Le rôle des CTE</i>	29
CHAPITRE II - L'EXAMEN DES CRÉDITS	32
I. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE	32
A. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX AMÉNAGEMENTS EN MILIEU RURAL	32
B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AU DÉVELOPPEMENT RURAL PROPREMENT DIT	34
1. <i>Les crédits d'amélioration du cadre de vie et d'aménagement de l'espace rural</i>	34
2. <i>Les crédits destinés au financement de la politique du cheval</i>	36

C. LES CRÉDITS CONSACRÉS A LA FORÊT	38
1. <i>Les priorités du Gouvernement</i>	38
2. <i>Analyse détaillée des crédits</i>	39
D. LES CRÉDITS CONSACRÉS A LA COMPENSATION DE HANDICAPS OU DE CONTRAINTES SPÉCIFIQUES	42
E. LES CRÉDITS DESTINÉS AU FINANCEMENT DES CTE.....	44
II. LES AUTRES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT RURAL	45
A. LA DOTATION DU FA CE.....	45
B. LA DOTATION DU FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU.....	46
a) Fonctionnement du FNDAE.....	46
b) Prévisions pour 2002	48

Mesdames, Messieurs,

L'objet du présent avis budgétaire, dont notre collègue Henri Revol a été, pendant plusieurs années, le brillant rapporteur, est d'analyser les crédits du ministère de l'Agriculture et de la Pêche concourant au développement rural.

La notion de développement rural évoque traditionnellement certaines politiques d'aménagement foncier, de travaux d'hydraulique et d'actions d'animation aux enjeux budgétaires relativement limités.

Outre ces politiques, l'avis budgétaire relatif au développement rural fait également une place importante à l'agriculture de montagne, dans la mesure où la problématique du développement rural prend tout son sens dans les espaces ruraux montagnards, souvent défavorisés et, en tout cas, soumis à des contraintes bien particulières.

Enfin, cet avis est aussi l'occasion d'examiner la politique forestière, qui relève, au sein du ministère de l'Agriculture, de la même direction -la Direction de l'espace rural et de la forêt- que les services s'occupant d'aménagement rural.

Cependant, c'est la reconnaissance, par l'accord de Berlin sur l'Agenda 2000 en mars 1999, d'une véritable politique européenne de développement rural, hissée au rang de deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC), qui donne un nouveau souffle à la notion de développement rural.

Relayée au niveau national par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, puis par le plan de développement rural national approuvé en septembre 2000, cette nouvelle politique européenne tend à affirmer la multifonctionnalité de l'agriculture, c'est-à-dire sa vocation à satisfaire, au sein des espaces ruraux, des attentes qui dépassent sa seule fonction productive.

Le présent avis est donc désormais aussi l'occasion d'évoquer les initiatives auxquelles cette démarche novatrice donne lieu, au premier rang desquelles la mise en œuvre, en France, des contrats territoriaux d'exploitation.

Avant de présenter les crédits du budget de l'agriculture en faveur de ces différents volets de la politique de développement rural, votre rapporteur pour avis souhaite mettre l'accent sur certaines évolutions qui ont marqué l'année 2001.

A la suite d'un examen approfondi et constructif par les assemblées parlementaires -il faut, à cet égard, rendre hommage à l'excellent travail de notre collègue Philippe François, qui a rapporté ce projet de loi au nom de votre Commission des Affaires économiques-, la loi d'orientation sur la forêt a été adoptée à l'unanimité.

Publiée le 9 juillet dernier, elle modernise des pans entiers du code forestier, prenant en compte la diversité des fonctions de la forêt et les nouvelles attentes, notamment sociales et environnementales, dont elle fait aujourd'hui l'objet. Son important volet social tend, par ailleurs, à renforcer la sécurité des personnes intervenant dans le secteur forestier, dont la fréquence et la gravité des accidents qui s'y produisent n'est plus à rappeler.

La loi d'orientation forestière permet ainsi d'envisager la politique forestière nationale dans une optique de développement durable, alors qu'elle était abordée, l'année dernière encore, essentiellement sous l'angle des importants dégâts occasionnés par les tempêtes de décembre 1999.

L'avancée importante que constitue le vote de la loi d'orientation sur la forêt a été complétée, le 22 octobre 2001, par la signature du contrat d'objectifs entre l'Etat et l'Office national des forêts (ONF) pour la période 2001-2006.

Une autre initiative de fond menée au cours de l'année 2001 doit être signalée : il s'agit de la concertation autour du projet de schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux. Ce projet était sans doute imparfait. Notre collègue Roger Besse, rapporteur de l'avis sur ce schéma au nom de la Délégation du Sénat pour l'aménagement du territoire, a exprimé ses réserves à son égard, notamment en raison de la faiblesse des actions envisagées en vue de soutenir le développement économique des zones rurales.

Ce schéma n'en constitue pas moins la première tentative d'inscrire dans une stratégie de moyen terme, impliquant des acteurs aussi divers que l'Etat, les collectivités territoriales ou l'Union européenne, l'ensemble des politiques publiques tendant à favoriser un développement équilibré des espaces ruraux.

L'analyse des crédits, que votre rapporteur pour avis vous livre à présent, révèle des évolutions contrastées, même si, dans un budget de l'agriculture qui, sans vraiment diminuer, est tout au moins soumis à une certaine rigueur, les dotations du développement rural sont globalement préservées.

Les crédits destinés à l'aménagement de l'espace rural sont en progression significative, ce qui conforte une tendance amorcée en loi de finances pour 2001. La ligne budgétaire « aménagement foncier et hydraulique » voit ses dotations augmenter de 4,5 % en autorisations de programme et de 15,7 % en crédits de paiement.

C'est également le cas de la ligne budgétaire 61.40/30, destinée au **financement de la modernisation des exploitations**, dont les crédits augmentent de 18,7% en crédits de paiement. La future répartition de ces crédits supplémentaires entre, d'une part, le volet « élevage » du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) et, d'autre part, les aides aux bâtiments et à la mécanisation en zone de montagne, qui sont les deux mesures financées par cette ligne n'est toutefois pas encore connue.

De même, les crédits d'amélioration du cadre de vie, qui financent des projets de mise en valeur des ressources et du patrimoine local, sont en hausse de 3 %, alors qu'ils avaient diminué de 18 % l'année dernière.

Les crédits affectés à la politique du cheval sont également fortement majorés, cette progression s'expliquant toutefois en grande partie par la budgétisation des dépenses liées à l'établissement public « Les haras nationaux » et des subventions d'encouragement à l'élevage des chevaux, qui figuraient auparavant au compte d'affectation spécial « Fonds national des haras et des activités hippiques ».

Enfin, passant de 60,98 à 76,22 millions d'euros, les crédits consacrés aux contrats territoriaux d'exploitation (CTE) augmentent de 25 %, afin de conforter la montée en charge du dispositif, stimulée cette année par la mise en place de CTE-cadres adaptés aux filières de production. Au 19 octobre, le nombre total de CTE signés était de 14.100, alors que 18.325 dossiers avaient reçu un avis favorable en commission départementale d'orientation agricole.

A l'inverse, **certains crédits subissent une baisse prononcée**. C'est en particulier le cas des crédits en faveur du secteur forestier, qui diminuent de 6,9% en dépenses ordinaires et de 15,5 % en crédits de paiement. Cette diminution affecte notamment les bonifications de prêts (-43,4 %), les opérations de reboisement et de conversion (-22 %), les aides à la modernisation de la première transformation (-10,3 %) et même la prévention des risques (-16 %) qui compte pourtant au nombre des priorités annoncées du Ministère de l'Agriculture en matière de politique forestière.

La diminution constatée de certaines de ces dépenses s'explique par une augmentation du cofinancement communautaire prévu dans le cadre du plan de développement rural national.

La diminution des crédits affecte également la ligne budgétaire consacrée aux sociétés d'aménagement régional, dont les dotations baissent de 11 % en crédits de paiement.

Par ailleurs, l'Etat maintient constant, à 145,9 millions d'euros, le montant du versement compensateur à l'Office national des forêts.

Les crédits des interventions spéciales en faveur des zones défavorisées, qui financent les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), sont reconduits à 195,74 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la progression d'un certain nombre de crédits, comme ceux destinés aux opérations d'aménagement hydraulique ou au Fonds de financement des CTE, ainsi que de la stabilité relative des autres dotations.

Il convient toutefois de s'interroger sur la cohérence de la diminution des crédits du secteur forestier qui, rappelons-le, représentent à eux seuls plus de 6,5% du budget du ministère de l'agriculture, avec les engagements pris à travers la loi d'orientation forestière et le tout récent contrat d'objectifs entre l'Etat et l'ONF.

CHAPITRE 1^{ER}

LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT RURAL

I. LES ACTIONS PUBLIQUES AU NIVEAU NATIONAL

A. LA POLITIQUE FORESTIÈRE

La filière forêt-bois contribue largement à l'activité en zone rurale puisqu'elle emploie quelques 500.000 personnes.

La politique forestière mise en œuvre par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche poursuit quatre objectifs principaux :

- la promotion de l'utilisation du bois comme matériau ;
- l'amélioration de la qualité des peuplements, des bois et des produits ;
- la valorisation de toutes les fonctions de la forêt : développement économique, accueil, maintien des grands équilibres naturels ;
- l'instauration d'un équilibre entre l'agriculture et la forêt.

L'année 2001 consacre la modernisation du droit forestier grâce à **l'adoption de la loi d'orientation sur la forêt.**

A la suite d'un travail parlementaire approfondi mené sur plus d'une année, qui a été l'occasion d'échanges constructifs entre les deux assemblées, conduisant à un accord en commission mixte paritaire, **cette loi a été publiée le 9 juillet 2001.**

● Elle affirme, en premier lieu, **l'impératif de gestion durable des forêts** en introduisant dans le code forestier un titre préliminaire, commun aux forêts publiques et privées, consacré à ce thème.

Cette gestion durable doit se traduire par une **approche multifonctionnelle des forêts**, prenant en compte ses fonctions économique, écologique et sociale.

La loi consacre notamment l'objectif d'ouverture des forêts au public, et prévoit l'instauration, à l'initiative des acteurs locaux, de **chartes forestières de territoire**, destinées à favoriser la concertation entre les propriétaires forestiers offrant certains services, et les partenaires intéressés par ceux-ci.

La mise en œuvre de la politique forestière, qui demeure une politique nationale, doit prendre en compte la diversité des situations locales, grâce à l'élaboration **d'orientations régionales forestières**, mais aussi grâce à la participation des collectivités locales, en particulier à travers les contrats de plan.

Le Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers est rénové pour tenir compte de nouveaux objectifs assignés à la forêt en matière de développement durable, de défense de l'emploi ou de lutte contre l'effet de serre.

Enfin, en vue de favoriser un développement durable des forêts, la loi **réserve l'attribution d'aides publiques aux forêts gérées durablement** et instaure deux nouveaux outils : **le règlement type de gestion** et **le code des bonnes pratiques sylvicoles**.

● La loi d'orientation forestière tente également de **renforcer la compétitivité économique de la filière forêt-bois**, notamment par :

– l'instauration d'un **dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI)**, qui permet de déduire de l'impôt sur le revenu une partie des sommes consacrées à l'achat de forêts, de parts de groupements forestiers ou de sociétés d'épargne forestière ;

– la création d'une nouvelle procédure d'aménagement foncier rural, dite « d'échanges et de cessions d'immeubles forestiers », afin de remédier au morcellement de la forêt privée ;

– l'assouplissement des **modes de vente de bois par l'Office national des forêts** ;

– le renforcement **des exigences de sécurité** en matière de travaux de récolte de bois ;

– l’incitation à la mise en place **d’une organisation interprofessionnelle forte et structurée.**

● La loi adapte, en outre, les dispositifs visant à **harmoniser gestion forestière et gestion des territoires** afin de tenir compte de la diversité des situations et des objectifs d’aménagement du territoire. Sont ainsi rénovés :

– le régime juridique du **défrichement** ;

– la législation sur **l’aménagement agricole et forestier** ;

– le dispositif de **protection des forêts contre les incendies**, en vue notamment d’améliorer l’articulation des mesures de protection et le développement urbain ;

– la réglementation relative à la **prévention des risques naturels en montagne.**

● **Les dispositions spécifiques de protection des forêts** sont renforcées.

C’est le cas du régime de **contrôle des coupes**, ainsi que des dispositions relatives à la police des forêts.

La nécessité de rechercher un **équilibre sylvo-cynégétique** permettant, par l’application d’un plan de chasse, la régénération des peuplements forestiers dans des conditions économiques satisfaisantes pour les propriétaires est affirmée.

● Enfin, la loi d’orientation forestière **modernise l’organisation institutionnelle de la forêt.**

Elle tend à améliorer la coordination entre les différentes structures de recherche sur la forêt et le bois.

Les **missions des centres régionaux de la propriété forestière (CRPF)** sont mises en cohérence avec les orientations définies par le nouveau livre préliminaire du code forestier.

Une meilleure articulation entre les CRPF, les chambres d'agriculture et l'ONF est recherchée, dans le sens d'un meilleur **soutien au développement forestier**.

La loi encourage également l'Office national des forêts à développer ses interventions conventionnelles avec les communes forestières, et à pratiquer en particulier les interventions groupées qui permettent de réaliser des économies d'échelle.

Les professions d'expert agricole et d'expert forestier sont reconnues et aménagées.

Votre rapporteur pour avis se félicite de l'adoption consensuelle de ce dispositif qui doit servir de cadre à un développement équilibré des forêts, conciliant efficacité économique et prise en compte des nouvelles attentes de la société.

Il souhaite que les nombreux textes réglementaires d'application prévus par cette loi soient pris dans les meilleurs délais, afin de satisfaire au plus vite les besoins du secteur forestier.

Cette avancée importante que constitue la publication de la loi d'orientation sur la forêt a été complétée, le 22 octobre 2001, par la signature entre l'Etat et l'ONF d'un contrat d'objectifs pour la période 2001-2006. Ce contrat fixe les quatre orientations suivantes :

– le rétablissement de l'équilibre de la gestion des forêts domaniales endommagées par les tempêtes de décembre 1999 ;

A cet effet, l'Etat s'engage à prendre entièrement à sa charge les frais de reconstitution des forêts sinistrées de son domaine privé.

– la clarification des relations contractuelles entre l'ONF et les communes forestières ;

– la contribution de l'ONF à la mise en œuvre des politiques d'intérêt général telles que la lutte contre les incendies de forêts, la prévention des risques naturels en montagne, la participation au réseau Natura 2000, en vue de satisfaire au mieux les attentes environnementales et de loisirs de la société ;

– le développement des activités commerciales de l'Office -conseil, expertise, prestations de protection des milieux...- dans un cadre concurrentiel.

Le contrat d'objectifs indique également que l'ONF devra améliorer ses performances et réaliser des gains de productivité pour parvenir à l'équilibre de ses compte d'ici 2006.

Votre rapporteur pour avis se propose d'interroger le ministre de l'agriculture et de la pêche sur la prise en compte des implications de ce document dans les crédits du budget de l'agriculture destinés au secteur forestier.

B. AGRICULTURE DE MONTAGNE

1. Modifications du périmètre classé en zone de montagne

L'espace montagnard français s'étend sur près du quart du territoire (22,5 %), comprenant sept massifs différents : les Alpes du Nord, les Alpes du Sud, la Corse, le Jura, le Massif central, les Pyrénées et les Vosges. Ces massifs sont de taille variable : le Massif Central représente 40 % de cet espace contre 6 % pour les Vosges.

Le plan de développement rural national (PDRN) n'a pas prévu de modification majeure des zonages en France.

Le classement en zones de montagne, qui renvoie aux catégories « montagne », « montagne sèche » et « haute montagne », conditionne l'éligibilité à certaines aides telles que les indemnités compensatoires de handicaps naturels.

A cet égard, un arrêté interministériel du 21 juin 2001, pris en application du décret n° 2001-535 relatif à l'agriculture de montagne et des autres zones défavorisées, a récemment modifié le périmètre actuellement en vigueur. C'est ainsi que :

– quatre communes du département de Côte d'Or, dix communes de la Nièvre, trois communes de Saône et Loire, deux communes de Haute Corse et quatre communes de l'Isère ont été classées en zone de montagne ;

– 19 communes ou parties de communes du département de l'Aude ont été classées en zone de montagne sèche ;

– une commune du département des Pyrénées Orientales a été classée en zone de haute montagne.

2. Bilan des aides accordées en 2001

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

Ces subventions spécifiques aux zones de montagne visent à favoriser les investissements en bâtiments d'élevage et l'acquisition de matériel adapté.

Le montant total des engagements réalisés durant l'année 2000 s'établit à 13,78 millions d'euros, contre 14, 22 millions d'euros l'année précédente. Ils ont concerné principalement des aides aux bâtiments d'élevage. La part de l'enveloppe totale attribuée aux aides à la mécanisation, égale à 7 % en 1999, a toutefois augmenté en 2000, année durant laquelle elle a représenté 15,5 % des aides attribuées.

L'ATTRIBUTION DES AIDES À LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS EN ZONE DE MONTAGNE (2000)

	Montant (en millions d'euros)	Nombre de dossiers	Part dans le montant total des aides attribuées (en %)
Aides aux bâtiments d'élevage	11,65	1 300	84,5
Aides à la mécanisation	2,13	478	15,5
TOTAL	13,78	1 760	100

Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

L'importance des «files d'attente », qui représentaient à la fin de l'année 2000, selon les chiffres fournis par le ministère de l'Agriculture, un montant de 6,1 millions d'euros, souligne l'insuffisance des aides attribuées au titre de cette année.

Pour l'année 2001, les crédits engagés devraient augmenter, les sommes prévues en loi de finances, jointes au cofinancement communautaire et au reliquat des années précédentes devant permettre l'attribution de 21,09 millions d'euros.

b) L'épineux dossier des ICHN

Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) sont des aides spécifiques destinées à soutenir les exploitations situées dans des zones défavorisées telles que les zones de montagne.

Le régime de ces indemnités a été profondément modifié par le plan de développement rural national (PDRN), en conformité avec le règlement européen de développement rural du 17 mai 1999.

Dans son avis budgétaire pour 2001, le précédent rapporteur pour avis du budget du développement rural, notre collègue Henri Revol, avait exposé le contenu de cette réforme caractérisée par :

- le versement des aides en fonction du nombre d'hectares de surface fourragère et non plus en fonction du nombre de têtes de bovins ;
- la conditionnalité des aides au respect de « bonnes pratiques agricoles » ;
- la définition de critères d'extensivité tendant à encadrer le nombre d'animaux primés par hectare.

En outre, cette réforme comporte un recentrage de indemnités accordées sur les zones de montagne, au détriment des autres zones défavorisées telles que les zones de piémont.

Désormais, les trois quarts de l'enveloppe allouée à ces indemnités doivent bénéficier aux seules zones de montagne et haute montagne. Cette exigence a conduit à réduire ou supprimer les ICHN attribuées aux éleveurs de bovins laitiers purs dans les zones de piémont et les zones défavorisées simples.

Votre rapporteur pour avis exprime ses craintes à l'égard de l'application de cette réforme, qui aura pour effet d'exclure des éleveurs du dispositif, soit parce qu'ils ne satisfont pas aux nouveaux seuils de chargement, soit parce qu'ils ne se conforment pas aux « bonnes pratiques agricoles », soit enfin parce que leur exploitation est située en dehors des zones ciblées.

Comme notre collègue Janine Bardou, ancienne Présidente du groupe d'études sénatorial sur la montagne, l'avait indiqué lors de l'examen par la Commission des Affaires économiques du budget de l'agriculture pour 2001, le nouveau régime risque d'accélérer la disparition des exploitations les plus fragiles en zone de montagne.

La possibilité reconnue aux préfets par un décret du 21 juin 2001 d'augmenter ou de diminuer de 20 % le montant de l'indemnité par rapport au montant fixé dans le PDRN risque par ailleurs d'aggraver les inégalités générées par ce nouveau régime.

Une période transitoire de deux ans, au cours de laquelle les exploitants exclus continueront à percevoir une indemnité différentielle progressivement réduite a toutefois été instaurée.

Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche a, en outre, indiqué qu'il avait commandé la réalisation d'une étude d'impact du nouveau régime sur l'année 2001. Les résultats de cette étude, qui devraient être disponibles au début de l'année 2002, pourraient donner lieu à des ajustements du dispositif.

Votre rapporteur pour avis ne manquera pas de suivre attentivement l'évolution de ce dossier, qui suscite tant de mécontentement.

Pendant l'année 2000, les ICHN ont encore été versées selon les anciennes règles, la France ayant obtenu un report d'application de la réforme à la campagne 2001.

D'après les renseignements fournis à votre rapporteur pour avis par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, les montants versés en 2000 ont augmenté, en raison d'une légère hausse du nombre de bénéficiaires, qui s'est élevé à 115.293 contre 112.469 l'année précédente. Le montant moyen par bénéficiaire s'est établi à 3.245,3 euros (21.287,8 francs).

Cette évolution est néanmoins à relativiser car, sur le long terme, une diminution continue du nombre de bénéficiaires est constatée, en même temps qu'une augmentation du montant moyen perçu par ces derniers, ce qui illustre la stratégie de concentration et de ciblage de ce dispositif d'aides.

Par ailleurs, l'effort national fourni en faveur de ces aides a diminué, en liaison avec l'augmentation de 25 à 50 % du taux de cofinancement de l'Union européenne. En 2000, leur financement a mobilisé 187 millions d'euros de crédits nationaux et le même montant de crédits communautaires, soit un total de 374 millions d'euros.

3. La publication du décret « montagne »

Il convient de saluer la **publication très attendue du décret relatif à l'utilisation de la dénomination « montagne »** prévue par l'article 87 de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999.

Les dispositions de ce décret remplacent l'ancienne réglementation de l'utilisation du terme « montagne » sur les produits agricoles et alimentaires, définie par les décrets n° 88-194 et 88-195 du 26 février 1988, en application de la loi « montagne » n° 85-30 du 9 janvier 1985.

Le décret n° 2000-123 du 15 décembre 2000 rappelle que l'utilisation de ce terme est réservé aux denrées alimentaires autres que les vins, ainsi qu'aux produits non alimentaires non transformés pour lesquels toutes les opérations -de la production au conditionnement- sont réalisées dans une zone de montagne, c'est-à-dire une zone dont l'altitude est supérieure ou égale à quatre cents mètres.

Il est prévu que les matières premières entrant dans la fabrication des produits et dans l'alimentation des animaux soient elles-mêmes issues d'une zone de montagne, sauf si elles ne peuvent, pour des raisons naturelles ou techniques, être produites en montagne.

L'utilisation de la dénomination « montagne » pour des denrées ou des produits agricoles originaires du territoire français est subordonnée à l'attribution d'une autorisation administrative délivrée par le préfet de région sur le fondement d'un cahier des charges définissant avec précision les conditions de production.

Enfin, le principal apport de ce décret est l'instauration d'une dispense d'autorisation préalable en faveur des produits originaires d'un Etat membre de l'Union européenne, qui permet à la France de se mettre en conformité avec le droit communautaire de la concurrence.

Dans un arrêt du 6 mai 1997, la Cour de Justice des Communautés européennes avait estimé que la réglementation française contrevenait au droit communautaire de la concurrence dans la mesure où elle conduisait à appliquer un dispositif s'apparentant à une mesure d'effet équivalent à une restriction des échanges.

La nouvelle réglementation les autorise donc à être introduits en France sous la dénomination « montagne » à la seule condition que cette appellation ne soit pas constitutive d'une tromperie sur l'origine.

4. La mise en place d'un groupe de travail interministériel sur le pastoralisme

A l'occasion du **Conseil national de la Montagne du 5 février 2001**, le ministre de l'agriculture a annoncé la mise en place d'un **groupe de travail**

interministériel sur le pastoralisme, auquel il a assigné les missions suivantes :

- rechercher les moyens d'améliorer les actions de développement et de protection de l'activité pastorale, notamment dans les zones où celle-ci doit se concilier avec la présence d'animaux de grande faune ;

- adapter le statut des entités collectives afin de simplifier et de moderniser les procédures ; il s'agit notamment d'harmoniser les conditions de versement des aides aux structures gérant collectivement des surfaces herbagères, telles que les groupements pastoraux, les syndicats de communes ou encore les sectionnaires -nom donné à ces structures dans le Massif Central-, quel que soit leur statut ;

- rechercher une plus grande cohérence entre les droits d'usage et la réglementation communautaire ;

- adapter la formation et le statut des bergers.

La première réunion de ce groupe de travail a eu lieu le 17 mai 2001. Au cours de cette séance a été décidée la création de trois sous-groupes dédiés aux thèmes suivants :

- « entités collectives » ;

- « approche territoriale et valorisation des espaces par la production et la qualité » ;

Ce sous-groupe doit notamment réaliser un état des lieux du pastoralisme en France et une évaluation des programmes en cours ;

- « emploi, formation et métiers de l'agriculture de montagne ».

5. Les initiatives européennes

Sur le fondement d'un rapport d'initiative¹ de M. Michel Ebner, le Parlement européen a adopté le 6 septembre 2001 une **résolution invitant la Commission européenne à élaborer une stratégie globale de développement durable des régions de montagne dans l'Union européenne** et dans les pays candidats à l'élargissement, prenant en compte la nécessité de sauvegarder l'agriculture.

¹ « Agriculture de montagne : 25 ans d'application de la réglementation communautaire », Michel Ebner, au nom de la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement Européen ; 9 juillet 2001.

Cette résolution plaide tout d'abord, dans la perspective de l'élargissement, en faveur d'une définition précise des régions de montagne, qui permettrait de les distinguer clairement des autres régions défavorisées.

Elle critique, en outre, l'idée de supprimer le système des quotas laitiers en zone de montagne.

La résolution a également demandé des actions spécifiques pour les zones de montagne, telles que l'instauration de mesures en faveur des races bovines de montagne ou encore la création d'un label garantissant l'origine des produits de montagne, comme il en existe désormais en France.

Les députés européens ont appelé de leurs vœux la mise en place d'un cadre réglementaire et administratif souple pour les activités de diversification en zone de montagne, comme le tourisme à la ferme et les marchés de producteurs.

Ils ont aussi souhaité la mise en place de politiques d'accueil des immigrants qui soient viables sur le plan social et économique.

Enfin, le Parlement européen s'est prononcé pour le redéploiement des aides de la PAC en faveur du développement rural.

C. DÉVELOPPEMENT RURAL ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux

Au terme d'un processus consultatif initié dès la fin de l'année 2000, le **Gouvernement français a élaboré, conformément à la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire, huit schémas de services collectifs destinés à encadrer les politiques publiques dans un certain nombre de domaines ayant une action structurante pour l'aménagement du territoire** : culture, énergie, enseignement supérieur et recherche, espaces naturels et ruraux, information et communication, santé, sports et transports.

Selon l'article 23 de la loi précitée, le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux « fixe les orientations permettant leur développement durable en prenant en compte l'ensemble des activités qui s'y déroulent, leurs caractéristiques locales ainsi que leur fonction économique, environnementale et sociale ».

Le schéma identifie, en premier lieu, les trois principales tendances qui caractérisent actuellement ces espaces : l'accélération de l'urbanisation, la déprise des zones agricoles en difficulté et l'intensification de la production agricole dans les zones les plus favorables à cette activité.

Il s'attache ensuite à décrire les services que les espaces naturels et ruraux fournissent à la société. Il s'agit de services liés :

- aux productions agricoles et forestières ;
- aux ressources naturelles que sont, par exemple, l'air, l'eau , le sol ;
- à la biodiversité ;
- aux aménités et aux paysages ;
- à la prévention des risques naturels majeurs.

Enfin, le schéma des espaces naturels et ruraux définit les dix enjeux stratégiques nationaux de ces territoires pour les vingt prochaines années :

– **maîtrise de la péri-urbanisation afin de lutter contre une surconsommation de l'espace principalement agricole**, par une politique foncière ;

– **gestion des grandes vallées fluviales et leurs estuaires**, en prévenant leur vulnérabilité aux risques ;

– **restauration des zones humides**, à travers l'application du plan national défini en 1995 ;

– **développement, d'ici 2020, d'un réseau écologique national** dans le cadre du **Réseau écologique paneuropéen** qui visera à **assurer la continuité** entre tous les **sites** d'intérêts écologiques majeurs identifiés et retenus ;

– amélioration de la protection foncière des zones littorales ;

– **préservation des ressources en eau dans certaines zones agricoles** et gestion des conflits d'usage résultant notamment des prélèvements pour l'irrigation agricole ;

– **maintien d'une agriculture dans les zones menacées de déprise** qu'il s'agisse de zones déstabilisées par la proximité des villes ou des zones défavorisées ;

– renforcement des outils de **prévention des risques naturels** et encouragement au **maintien des services collectifs dans les zones de montagne** ;

– incitation à la **gestion durable des forêts à travers la reconnaissance de leur multifonctionnalité** ;

– **maintien des équilibres dans les régions méditerranéennes.**

Comme les autres schémas, le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux a fait l'objet, **le 19 juin 2001, d'un avis de la Délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire.**

Son rapporteur, notre collègue Roger Besse, a critiqué l'approche sélective retenue par ce schéma, qui conduit à privilégier la protection des espaces naturels au détriment de la mise en valeur des zones rurales.

Il a regretté que celles-ci soient essentiellement présentées comme des espaces fournissant aux citoyens des aménités, alors que leur fonction économique, principalement envisagée sous l'angle agricole, est peu valorisée.

L'incertaine portée normative des orientations proposées, l'absence de définition de stratégies d'actions et de nouveaux moyens ont également été soulignées.

Doutant de l'utilité du schéma comme instrument d'aide à la décision publique, notre collègue a notamment mis en cause la confusion des représentations cartographiques, s'agissant en particulier de la restitution des enjeux à l'échelle régionale.

Enfin, il a déploré que le schéma n'insiste pas, en vue d'endiguer la déprise rurale, sur la nécessité de soutenir l'élevage bovin. Il est vrai qu'une menace pèse aujourd'hui sur la pérennité du cheptel bovin, en particulier du troupeau allaitant, en raison des difficultés subies à la suite des récentes crises de santé animale. **Le recul des espaces pâturés dans les régions du grand Centre, au delà des problèmes d'occupation de l'espace rural, risque en effet de mettre à mal l'équilibre économique fragile de nombreux départements.**

L'ensemble des acteurs consultés attend maintenant la publication imminente par le Gouvernement du décret de mise en œuvre de ces schémas de services.

2. Le dernier CIADT

Dans le cadre du Comité interministériel pour l'aménagement et le développement durable du territoire, qui s'est tenu le 9 juillet 2001, le Gouvernement a prévu des actions en faveur du secteur agricole et, plus largement, en faveur des zones rurales.

a) Les actions en faveur de l'agriculture

● La première mesure annoncée tend à **favoriser la réorientation de l'agriculture bretonne**, touchée selon le Gouvernement par des crises agricoles répétées et par la dégradation de la qualité de l'eau, dans le sens d'un développement économique pérenne et respectueux de l'environnement.

Il s'agit, en outre, de faire de cette démarche, axée sur la Bretagne, un exemple pour l'ensemble de l'agriculture française.

Dans cette optique, le CIADT a pris acte des initiatives déployées en Bretagne, en particulier de l'engagement des collectivités territoriales, des professionnels de l'agriculture et de l'agroalimentaire, ainsi que des partenaires sociaux en faveur du **développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne**, matérialisé par la **charte régionale signée le 14 mai 2001**.

Sur le fondement de cette charte, établie à la suite d'un diagnostic approfondi, devrait être élaboré un plan d'action, en concertation avec un groupe de travail régional. A cet effet, le préfet de région est chargé de permettre la poursuite du débat et de la concertation entre acteurs, qui devraient déboucher, à la fin de l'année 2001, sur des assises régionales de l'agriculture et de son environnement.

Pour accompagner cette démarche, le CIADT a annoncé l'octroi, d'ici 2003, de 11,5 millions de francs de crédits supplémentaires aux préfets des départements bretons. Il s'agit de renforcer les moyens des services de l'Etat en matière d'instruction des dossiers et de contrôle du respect de la réglementation sur l'environnement. Une vingtaine de postes affectés au contrôle devraient, en outre, être créés après 2002.

Enfin, le Gouvernement a décidé de prendre en charge le financement de la mesure de couverture des sols, imposée dans le cadre de la directive « nitrates ».

● Le deuxième axe des mesures annoncées par le CIADT en faveur de l'agriculture s'adresse à **la filière bovine**, durement éprouvée par les crises de santé animale -ESB, fièvre aphteuse- de ces derniers mois.

Les actions concernées visent à mobiliser conjointement les fonds publics et les financements professionnels. Elles prévoient:

- une intensification de la communication en faveur de la viande ;
- un renforcement des démarches « qualité » dans la filière bovine, avec une incitation au développement de bonnes pratiques dans le domaine de l'élevage ;
- une participation au financement des mesures de reconversion, de formation aux nouveaux métiers de la filière et de cessation anticipée d'activité, mises en œuvre par les industries des viandes ;
- un plan de soutien à l'équipement des entreprises du secteur en stations de traitement des déchets autres que d'incinération ;
- une aide à l'adaptation des outils industriels aux contraintes survenues à la suite de la crise de l'ESB.

● Le dernier train de mesures annoncées en faveur des espaces agricoles concerne **l'agriculture périurbaine**.

Ces mesures, qui visent à protéger cette agriculture menacée par l'étalement des zones urbaines et confrontée à des difficultés particulières, se composent :

- d'un accompagnement technique et financier de sept **projets expérimentaux agri-urbains** associant agriculteurs, exploitants forestiers et acteurs urbains ;
- de l'engagement à présenter, d'ici 2002, à la Commission européenne **des mesures adaptées à l'agriculture périurbaine dans le cadre de contrats territoriaux d'exploitation** ;
- du renforcement de **l'intervention publique foncière** dans les espaces périurbains.

Le CIADT a plaidé, à cet égard, en faveur d'une synergie renforcée entre les actions conduites par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et les Etablissements publics fonciers (EPF).

Il a également indiqué qu'un rapport sur les modalités de financement des SAFER, sur le portage des réserves foncières en vue de projets d'aménagement périurbain, ainsi que sur le rôle des différents opérateurs dans ce domaine, serait réalisé par une mission interministérielle.

b) Autres actions en faveur des zones rurales

Le CIADT a également annoncé des mesures visant à renforcer la présence et la qualité des services publics de proximité, notamment dans les zones rurales.

Dans ce but, il a lancé un appel à projets, doté d'au moins 10 millions de francs, en vue de soutenir les innovations des maisons des services publics en matière d'insertion dans leur environnement ou d'organisation des services.

Votre rapporteur pour avis considère cette somme comme nettement insuffisante pour permettre un développement efficace de ces structures.

LES MAISONS DES SERVICES PUBLICS DANS LES ZONES RURALES

Les Maisons des services publics regroupent dans les zones rurales, mais également dans les quartiers en difficulté, des services de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public.

Instituées par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, elles rassemblent en réalité des structures telles que les « points publics », les « espaces ruraux pour l'emploi et la formation », apparues depuis une dizaine d'années pour contrer le mouvement de départs des services publics en zone rurale. C'est seulement à partir de 1994 que la formule de ces lieux d'accueil polyvalents fut étendue aux quartiers sensibles.

On compte aujourd'hui 260 maisons des services publics, dont près de la moitié (47,6 %) en zone rurale.

Créées le plus souvent à l'initiative des préfets, éventuellement sur la demande d'une collectivité territoriale, elles rassemblent des services variés sur la base d'une convention ou dans le cadre d'un groupement d'intérêt public.

Elles proposent ainsi une assistance dans les démarches administratives ou des prestations d'aide juridique, délivrent des titres administratifs et versent des prestations dans le secteur de l'emploi ou de l'action sociale.

En outre, le CIADT a décidé qu'un effort serait réalisé en vue de favoriser l'installation de délégués du Médiateur de la République en milieu rural. Ces délégués contribuent à traiter au niveau local les plaintes des usagers.

II. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET SA TRADUCTION AU NIVEAU NATIONAL

A. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT RURAL

Le soutien au développement rural est devenu un élément fondamental de la politique agricole européenne dont il constitue le « deuxième pilier ».

Cette orientation relativement récente -puisque la naissance officielle de cette politique date de l'accord de Berlin sur l'Agenda 2000 de mars 1999- repose sur la prise de conscience de l'importance de l'enjeu que représente le développement équilibré du territoire rural au sein de l'espace européen.

La politique européenne de soutien au développement rural trouve une traduction au travers de deux instruments : le règlement de développement rural et les programmes d'initiatives communautaires.

1. Le règlement européen de développement rural

a) Contenu du règlement

Le règlement CE n° 1257/1999 du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA regroupe l'ensemble des actions européennes en faveur des structures agricoles et des zones rurales, qui relevaient auparavant soit des politiques structurelles, soit des mesures d'accompagnement de la PAC.

Classées en neuf catégories différentes, ces mesures, au nombre de vingt deux, visent à développer la dimension multifonctionnelle de l'agriculture, c'est-à-dire sa contribution, au-delà de la simple activité productive, à l'occupation de l'espace, à l'aménagement du territoire, à l'animation de la vie rurale

Seule la mesure agro-environnementale doit obligatoirement être mise en œuvre par les Etats membres, les autres mesures ne revêtant qu'un caractère facultatif. En autorisant la définition des priorités de développement rural au niveau national, le règlement fait donc une large place au principe de subsidiarité.

b) Canaux de financement

Le règlement de développement rural prévoit le cofinancement de l'ensemble des mesures précitées par le FEOGA et les Etats membres.

S'agissant du cofinancement communautaire, il distingue toutefois entre les deux catégories de mesures de soutien :

– les **mesures d'accompagnement de la PAC** (mesures agro-environnementales, prétraitements, boisement, indemnités compensatoires) font l'objet d'un cofinancement par **la section garantie du FEOGA** sur l'ensemble du territoire ;

– les **autres mesures** de soutien sont cofinancées :

● soit par le **FEOGA-orientation**, lorsqu'elles sont destinées aux **régions de l'objectif 1**, c'est à dire les régions en retard de développement ;

● soit par le **FEOGA-garantie** lorsqu'elles bénéficient aux **régions de l'objectif 2**- régions confrontées à des difficultés d'ordre structurel.

Les ressources allouées au **FEOGA-garantie** pour les dépenses de développement rural représentent **30,37 milliards d'euros pour la période 2000-2006, l'enveloppe annuelle étant plafonnée à 4,3 milliards d'euros.**

Les ressources accordées au **FEOGA-orientation** pour la même période s'élevent, quant à elles, à **195 milliards d'euros**, dont 70 % sont toutefois réservés aux régions de l'objectif 1.

2. Le programme d'initiative communautaire Leader +

Aux termes du règlement européen de développement rural, un programme d'initiative communautaire spécifique au développement rural peut être mis en œuvre pour étendre le champ d'application des mesures cofinancées par le FEOGA-orientation au-delà des régions de l'objectif 1.

Ce type de programme vise à soutenir les initiatives prises par des acteurs locaux en faveur du développement rural, ces partenaires étant désignés par le terme de « groupes d'action locale » (GAL).

Deux initiatives, appelées LEADER I et LEADER II, ont déjà vu le jour en 1991 et en 1994.

Les objectifs et les modalités de mise en œuvre du dernier programme, dénommé LEADER+, ont été définis par une communication de la Commission européenne du 14 avril 2000.

L'initiative communautaire LEADER+ se voit assigner pour objectifs :

- de soutenir des stratégies de développement rural présentées par les GAL pour des territoires donnés, chacune de ces stratégies devant être fondée sur un projet mobilisateur tel que la valorisation de produits locaux ou l'introduction de nouvelles technologies ;

- d'encourager la coopération entre territoires ruraux d'un même Etat ou d'Etats membres différents ;

- d'inciter à la mise en réseau des groupes d'actions locales ainsi que des administrations impliquées dans l'application du programme.

La dotation du FEOGA-orientation affectée à cette initiative s'élève à 2,02 milliards d'euros pour la période 2000-2006.

Sa mise en œuvre au niveau national est subordonnée à la présentation par chaque Etat membre de propositions définissant les territoires retenus, les critères de sélection des projets des groupes d'actions locales, ainsi que les financements complémentaires proposés.

B. LA TRANSCRIPTION DE CES PRIORITÉS AU NIVEAU NATIONAL

1. La mise en œuvre de la politique européenne de soutien au développement rural

a) L'application du règlement européen de développement rural

Les orientations du règlement de développement rural sont mis en œuvre dans deux cadres complémentaires

● Le plan de développement rural national (PDRN)

Approuvé formellement par la Commission européenne le 7 septembre 2000, le plan français de développement rural programme seize des vingt deux mesures proposées par le règlement européen.

**PROGRAMMATION FINANCIÈRE DES MESURES
DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT RURAL NATIONAL
POUR L'ANNÉE 2000 ET POUR LA PÉRIODE 2000-2006**

Mesures	2000		2000-2006	
	Coût total ou dépenses publiques ¹ (en millions de francs)	Coût total ou dépenses publiques ¹ (en millions d'euros)	Coût total ou dépenses publiques ¹ (en millions de francs)	Coût total ou dépenses publiques ¹ (en millions d'euros)
Investissement dans les exploitations agricoles	1 199,66	182,88	10 088,06	1 537,91
Installation de jeunes agriculteurs	1 476,29	225,05	12 346,80	1 882,25
Formation	56,00	8,53	766,00	116,77
Préretraite	589,00	89,94	2 49,16	380,23
Zones défavorisées Zones agricoles soumise à des contraintes environnementales	2 530,00	385,69	18 623,44	2 839,12
Agri-environnement	2 450,00	375,5	15 125,79	2 305,91
Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles	2 333,33	355,71	16 333,33	2 490,00
Boisement de terres agricoles	86,17	13,1	789,85	120,41
Autres mesures forestières	218,85	33,36	3 444,89	525,17
Amélioration des terres	15,15	2,31	106,06	16,16
Remembrement des terres	100	15,24	700,00	106,71
Instauration de services de remplacement sur l'exploitation et de services d'aide à la gestion agricole	-	-	-	-
Commercialisation des produits agricoles de qualité	37,5	5,71	366,25	55,83
Services essentiels pour l'économie et la population rurale	-	-	98,39	15,00
Rénovation et développement des villages et protection et conservation du patrimoine rural	22,5	3,43	219,75	33,50
Diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture en vue de créer des activités multiples ou des alternatives de revenu	37,5	5,71	366,25	33,50
Gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture	22,5	3,430	-	33,50
Développement et amélioration des infrastructures liées au développement de l'agriculture	-	-	-	-
Encouragement des activités touristiques et artisanales	-	-	-	-
Protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture, la sylviculture et la gestion de l'espace naturel, ainsi que l'amélioration du bien-être des animaux	60	9,14	1 181,00	180,04
Reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place des instruments de prévention appropriés	-	-	-	-
Programme	11 235,46	1 712,85	83 269,82	12 694,40

⁽¹⁾ Somme de la contribution nationale et de la contribution européenne

Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Il s'applique à l'ensemble du territoire national pour les quatre mesures d'accompagnement et aux zones autres que celles relevant de l'objectif 1 pour les autres mesures. Il est cofinancé par le seul FEOGA-garantie.

Les documents uniques de programmation (DOCUP) dans les régions d'objectifs 1 et 2

En complément des aides versées directement aux exploitants agricoles dans le cadre du PDRN, la France bénéficie, au profit de certaines régions éligibles, de crédits communautaires inscrits dans les documents uniques de programmation.

Il convient de distinguer entre :

– d'une part, les « **DOCUP objectif 1** », destinés à programmer les mesures autres que les quatre mesures d'accompagnement dans les régions en retard de développement -c'est à dire les départements d'outre-mer, la Corse et le Hainaut- et qui sont abondés par le FEOGA-orientation ;

– d'autre part, les « **DOCUP objectif 2** », permettant de mobiliser quinze mesures différentes dans les zones en difficultés structurelles et financés par le FEOGA-garantie, le FEDER et le FSE.

b) La mise en œuvre de Leader +

L'enveloppe allouée à la France pour la mise en œuvre de LEADER + s'élève à 268 millions d'euros.

Le programme français est en cours d'adoption par l'Union européenne. Un appel à candidature a parallèlement été lancé en mai 2001 au niveau national, qui vise à sélectionner quelques 140 GAL.

2. Le rôle des CTE

Créés par l'article premier de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 en vue de mettre en pratique le concept de la multifonctionnalité de l'agriculture, les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) sont pour le

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche l'instrument privilégié d'action en faveur du développement rural.

Ils doivent, en effet, rémunérer les nouvelles fonctions que se voient reconnaître les agriculteurs dans les domaines de l'environnement, de la qualité et de la sécurité alimentaire, ainsi qu'en matière de revitalisation de l'espace rural.

En contrepartie de ces engagements, les agriculteurs perçoivent des aides à l'exploitation, cofinancées par les crédits nationaux et européens, conformément au règlement européen de développement rural.

Conclu pour une durée de cinq ans entre un agriculteur et le représentant de l'Etat dans le département, chaque CTE doit comporter à la fois un volet socio-économique et un volet environnemental/territorial. Tout projet individuel doit être compatible avec un contrat-type départemental élaboré à partir d'orientations définies par le Ministère de l'Agriculture. La signature d'un CTE peut, par ailleurs, s'inscrire dans une démarche collective, lorsque plusieurs exploitants signent le même contrat en vue de concrétiser un projet commun.

La montée en charge du dispositif s'est effectuée avec une certaine lenteur, qui s'explique pour partie par la complexité de cet instrument.

A titre d'exemple, les règles de financement du CTE diffèrent pour chacun des volets qui composent ce contrat. Le volet environnemental et territorial donne lieu au versement d'une aide annuelle et plafonnée, qui varie annuellement en fonction de la perte encourue et des surcoûts générés par les engagements agri-environnementaux. Le financement du volet socio-économique comporte quant à lui une rémunération des frais liés à la préparation du projet et une rémunération variable dépendant des objectifs atteints.

Au 19 octobre 2001, 14.100 CTE avaient été signés et 18.325 avaient fait l'objet d'un avis favorable par les commissions départementales d'orientation agricole (CDOA). Le montant moyen des aides allouées dans le cadre d'un CTE s'établit à 250.000 francs.

L'analyse des CTE signés révèle une surreprésentation des contrats signés avec des exploitants situés en zone de montagne. Représentant 11 % des agriculteurs français, ils ont souscrits 18 % des contrats. Une part significative des CTE signés accompagne également des conversions à l'agriculture biologique.

L'année 2001 a été marquée par le lancement de CTE-cadres destinés à favoriser l'émergence de projets collectifs.

S'inscrivant dans une démarche simplificatrice, ces CTE-cadres sont en quelque sorte des contrats-types, déclinés par système de production. Les agriculteurs peuvent y adhérer sans les modifier ou, au contraire, l'enrichir de mesures correspondant mieux à leur projet personnel. Par ailleurs, ces CTE-cadres présentent l'avantage d'avoir été préalablement agréés par les CDOA, ce qui dispense les signataires d'un examen individuel par ces commissions.

Premier CTE-cadre, le CTE « élevage-herbager » a été lancé en février 2001. Il a été suivi d'un CTE « élevage porcin » et d'un CTE « laitier ». D'autres sont en préparation, dans les domaines des grandes cultures, de l'agri-tourisme ainsi que des fruits et légumes.

CHAPITRE II

L'EXAMEN DES CRÉDITS

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

A. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX AMÉNAGEMENTS EN MILIEU RURAL

● **La ligne 61-44/10 (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 2000 s'est élevé à 168 millions d'euros, soit environ 1,1 milliard de francs. La participation financière du ministère de l'agriculture et de la pêche a représenté 8,5 % de cette somme.

Pour l'année 1999, ces financements publics ont été utilisés à 35 % pour des travaux d'irrigation, à 28 % pour l'aménagement des rivières, le reste ayant été notamment affecté à des opérations d'assainissement et de drainage (15 %), ou à la réalisation ou l'entretien de barrages et retenues collinaires (13 %).

Les crédits abondant la ligne « aménagement foncier et hydraulique » dans le budget du ministère de l'agriculture pour 2002 s'établissent à 18,736 millions d'euros en autorisations de programme et à 14,515 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente des **augmentations respectives de 4,5 % et 15,7 %**. Ces progressions, qu'il convient de saluer, confirment une tendance amorcée en loi de finances pour 2001, après plusieurs années de baisse.

D'après les renseignements fournis par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche à notre demande, les crédits d'hydraulique agricole prévus pour l'année 2002 devraient être consacrés en priorité au financement d'investissements de valorisation de la ressource, tels que les retenues collinaires, plutôt qu'à des projets d'extension de réseaux de canalisation.

● **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'agri-tourisme, la valorisation des ressources locales ou la mise en valeur du patrimoine.

Pour l'année 2002, la dotation de cette ligne budgétaire est simplement reconduite à 2,607 millions d'euros (17,1 millions de francs) en autorisations de programme. Elle augmente néanmoins de 3% en crédits de paiement, passant de 2,040 à 2,103 millions d'euros (13,8 millions de francs), après avoir diminué de 18,2 % l'année dernière.

● **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).

La Société pour la mise en valeur des régions Auvergne et Limousin (SOMIVAL) qui développe des actions en faveur des territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) ne reçoit pas de crédits au titre de cette ligne budgétaire, le Ministère de l'Agriculture ayant depuis 2000 recentré ses financements en direction du secteur hydraulique.

A cet égard, les dotations allouées aux trois SAR précitées 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.

Pour 2002, les crédits inscrits à la ligne 61-44/70 se stabilisent à 4,574 millions d'euros (30 millions de francs) en autorisations de programme, mais diminuent de plus de 11 % en crédits de paiement, dont le montant s'établit à 5.489 millions d'euros (36 millions de francs).

**LES CRÉDITS CONSACRÉS A L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL
DANS LE BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE**

Ligne budgétaire	Loi de finances pour 2001 (en millions d'euros)		Projet de loi de finances pour 2002 (en millions d'euros)		Evolution 2002/2001 (en %)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
61-44/10 Aménagement foncier et hydraulique	17,921	12,237	18,736	14,515	+ 4,5	+ 15,7
61-44/20 Amélioration du cadre de vie et développement rural	2,607	2,040	2,607	2,103	-	+ 3
61-44/70 Grands aménagements régionaux	4,573	6,098	4,574	5,489	+ 0,01	- 11,09
Total	25,101	20,375	25,917	22,107	+ 3,25%	+ 8,5%

***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 mobilise quatre lignes budgétaires.

- **La ligne 44-80/10 (animation en milieu rural)** se compose des crédits destinés à soutenir les principales associations intervenant dans le domaine de l'animation du milieu rural. Depuis un an, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche s'est engagé dans un conventionnement pluriannuel avec les quinze associations dites « têtes de réseau » de l'animation rurale, destiné à permettre un soutien à moyen terme de leurs actions.

Lors d'une rencontre organisée le 26 septembre dernier avec les associations du monde rural pour commémorer le centenaire de la loi de 1901 sur la liberté d'association, le ministre de l'Agriculture et de la Pêche a annoncé la constitution, sur le site Internet du ministère, d'un espace consacré aux associations travaillant à l'animation rurale.

Il n'en reste pas moins que la ligne budgétaire « animation rurale », dotée de quelque 3,145 millions d'euros, reste stable par rapport à l'année précédente.

Votre rapporteur pour avis regrette qu'aucune augmentation de crédits n'ait été décidée pour traduire le soutien exprimé par le ministre de l'agriculture aux associations concernées à l'occasion de cette manifestation.

● **La ligne 44-80/20 (interventions pour l'aménagement rural)** regroupe des crédits visant à financer des actions de développement économique, telles que l'agri-tourisme, la valorisation des ressources locales ou le développement de projets collectifs agricoles, dans le cadre des contrats de plan Etat-région.

Elle contribue également à soutenir des actions de recherche et de communication conduites par des associations spécialisées.

Cette ligne, dotée de 3,259 millions d'euros, connaît une légère progression (+ 0,25%) par rapport à l'année 2001.

● **La ligne 44-80/60 (fonctionnement des SAFER)** regroupe les crédits de fonctionnement destinés aux sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER).

D'un montant de 7,694 millions d'euros pour l'année 2002, elle bénéficie d'une légère augmentation (+ 0,93 %) par rapport à 2001, ce qui est toutefois sans commune mesure avec la progression de 11 % observée en loi de finances pour 2001.

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

Ligne budgétaire	Loi de finances pour 2001 (en millions d'euros)	Projet de loi de finances pour 2002 (en millions d'euros)	Evolution 2002/2001 (en %)
44.80/103 Animation rurale	3,145 023	3,145 023	-
44.80/20 Interventions pour l'aménagement rural	3,251 433	3,259 360	+ 0,25
44.80/60 Fonctionnement des SAFER	7,622 451	7,694 102	+ 0,93
TOTAL	14,018 907	14,098 485	+ 0,57

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

La politique du cheval est financée par six lignes budgétaires, dont certaines ont été spécialement créées en raison de la budgétisation d'une partie du Fonds national des Haras et des activités hippiques.

En effet, l'article 37 du projet de loi de finances pour 2002 budgétise les dépenses liées à l'établissement public « Les Haras nationaux » et les subventions d'encouragement à l'élevage des chevaux.

Ces dotations, jusqu'à présent inscrites sur le compte d'affectation spéciale « Fonds national des Haras et des activités hippiques », étaient de ce fait soumises aux aléas de recettes liés aux prélèvements sur les enjeux des courses.

● L'article 37 du projet de loi de finances modifie par conséquent le périmètre de ce compte, désormais intitulé « Fonds national des courses et de l'élevage » qui ne retrace plus que les seules subventions pour le développement de l'élevage et des courses, ainsi que les dépenses éventuelles ou accidentelles.

Ce compte est abondé par le prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel urbain et les produits des services rendus par les Haras nationaux.

● Les dépenses transférées sur le budget du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche figurent désormais :

– à la ligne **34-97/80 (dépenses liées à la mise en œuvre des actions forestières)** dont l'augmentation de crédits de 76.225 euros correspond à ce transfert ;

– à la ligne **36-22/44 (Haras nationaux)** qui augmente de 20,09 millions d'euros et qui est destinée au financement des dépenses de fonctionnement des Haras nationaux ;

– à la ligne **37-11/42 (forêt et aménagement rural)** dont les crédits augmentent de ce fait de 152.449 euros ;

– à la nouvelle ligne **44-80/70 (intervention en faveur de l'élevage et de l'utilisation du cheval)**, créée spécifiquement dans le projet de loi de finances pour 2002 et abondée de 5,03 millions d'euros ;

– à la ligne **61-44/60 (élevage des chevaux et équipement hippique)** qui progresse de 410.000 euros en crédits de paiement ;

– à la nouvelle ligne **61-44/90 (Haras nationaux)** qui concerne les subventions d'investissement aux Haras nationaux et qui est dotée de 14,483 millions d'euros en autorisations de programme et de 7,043 millions d'euros en crédits de paiement.

**CRÉDITS DU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE
CONCOURANT À LA POLITIQUE DU CHEVAL**

Ligne budgétaire	Nature	Montant en millions d'euros DO et CP
34-97/80	Dépenses liées à la mise en œuvre des activités forestières	0,076
36-22/44	Fonctionnement des Haras nationaux	0,152
37-11/42	Forêt et aménagement rural	40,900
44-80/70	Intervention en faveur de l'élevage et de l'utilisation du cheval	5,031
61-44/60	Elevage des chevaux et interventions hippiques	0,425
61-44/90	Investissements des Haras nationaux	7,043
TOTAL		53,627

Le montant total des crédits consacrés à la politique du cheval pour 2002 -à l'exclusion des crédits figurant au compte d'affectation spéciale « Fonds national des courses et de l'élevage »- s'élève à **53,627 millions d'euros** (353,14 millions de francs).

C. LES CRÉDITS CONSACRÉS A LA FORÊT

1. Les priorités du Gouvernement

Les crédits consacrés au secteur forestier répondent, selon le Gouvernement, à un certain nombre de priorités.

La première d'entre elles est **la reconstitution de la forêt après les tempêtes** de décembre 1999, qui bénéficie, depuis l'année dernière, d'une dotation annuelle de 91,04 millions d'euros (600 millions de francs). Cette dotation doit permettre d'engager les travaux de boisement, de reboisement et de voirie routière, afin d'honorer, malgré les dégâts provoqués par les tempêtes, les engagements souscrits par la France à Kyoto.

La protection des forêts, qui constitue la deuxième priorité de ce secteur, se voit affecter une enveloppe de 56,45 millions d'euros (372 millions de francs).

Cette dotation autorise l'attribution de moyens stables à la politique de restauration des terrains en montagne et permet d'augmenter ceux consacrés à la protection de la forêt contre les incendies.

Les crédits du Conservatoire de la forêt méditerranéenne progressent, à cet égard, de plus de 14 % pour atteindre 10,97 millions d'euros (72 millions de francs).

Les crédits de protection phytosanitaire et de surveillance sanitaire des forêts s'établissent à 3,79 millions d'euros (25 millions de francs), en conformité avec le plan chablis.

Le soutien à l'efficacité économique de la filière forêt-bois, troisième axe du budget du secteur forestier, se traduit par une stabilité des interventions en faveur des industries du bois. Celles-ci comprennent :

- des aides aux investissements immatériels ;
- des aides aux investissements des scieries ;

– des aides à la modernisation des exploitations forestières.

Enfin, le montant du **versement compensateur de l'Etat à l'Office national des forêts**, qui vise à financer l'écart entre le coût de la gestion, par l'ONF, des forêts des communes forestières et le montant des frais de garderie supportés par celles-ci, **est reconduit à 145,89 millions d'euros** (957 millions de francs).

2. Analyse détaillée des crédits

Les crédits consacrés à la forêt dans le projet de loi de finances pour 2002 s'élèvent à 340,9 millions d'euros (2,24 milliards de francs) contre 391,8 milliards d'euros (2,57 milliards de francs) l'année précédente.

Parmi ces crédits, 259,28 millions d'euros sont alloués aux dépenses ordinaires, en diminution de 6,9%.

Les dépenses forestières du titre III (moyens des services) connaissent une progression moyenne de 3,4 %, qui concerne notamment le chapitre 37-11/42 (forêt et aménagement rural), le chapitre 36-22/41 (subvention de fonctionnement à l'Inventaire forestier national) et le chapitre 34-15/92 (dépenses de matériel et de fonctionnement liées à la mise en œuvre des actions forestières).

Les crédits du titre IV, destinés aux interventions publiques, sont en revanche en diminution de 8,4 %, s'établissant à 223,9 millions d'euros.

Le chapitre 44-42/20 (bonifications de prêts à la forêt) est particulièrement touché par cette baisse, puisque ses crédits diminuent de 43,4 %.

Les crédits destinés à la sauvegarde de l'espace forestier au niveau déconcentré sont également en baisse (– 4,2 %).

Les dotations en faveur de l'orientation et la valorisation de la filière bois, ainsi que la contribution de l'Etat aux frais de gestion par l'ONF des forêts des collectivités sont toutefois stables, s'établissant respectivement à 31,953 millions d'euros et à 145,893 millions d'euros.

**CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORÊT PAR LE BUDGET 2002
DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE**

DÉPENSES ORDINAIRES (en euros)

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Crédits en loi de finances initiale 2001	Crédits en projet de loi de finances 2002	Evolution (en %)
TITRE III	MOYENS DES SERVICES	34 802 628	36 009 760	+3,4 %
31-15/92	Rémunération des personnels ouvriers en matière de sauvegarde de l'espace forestier	230 926	230 926	-
34-97/80	Dépenses de matériel et de fonctionnement liées à la mise en œuvre des actions forestières	1 798 898	1 875 123	+4,1 %
35-92	Forêt : travaux d'entretien (intégralité du chapitre qui comprend des crédits pour les anciens harkis et des crédits déconcentrés et non déconcentrés en faveur de la sauvegarde de l'espace forestier)	25 001 639	25 611 435	+2,4 %
36-22/41	Subvention de fonctionnement à l'inventaire forestier national	6 250 410	6 619 072	+5,6 %
37-11/42	Forêt et aménagement rural : vulgarisation, information, assistance technique et animation	1 520 755	1 673 204	+10,2 %
TITRE IV	INTERVENTIONS PUBLIQUES	244 474 866	223 902 437	-8,4%
44-42/20	Charges de bonification de prêts à la forêt	45 734 705	25 916 333	-43,4 %
44-92/10	Production forestière et sauvegarde de l'espace forestier : crédits non déconcentrés	2 885 860	2 881 287	-0,16%
44-92/20	Production forestière et sauvegarde de l'espace forestier : crédits déconcentrés	18 007 278	17 257 794	- 4,2%
44-92/30	Fonds forestier national : orientation et valorisation de la filière forêt-bois	31 953 314	31 953 314	-
44-92/70	Contribution de l'Etat aux frais de gestion des forêts des collectivités assurées par l'ONF	145 893 709	145 893 709	-
TOTAL POUR LES DÉPENSES ORDINAIRES		279 2777 494	259 912 197	-6,9%

DÉPENSES EN CAPITAL (en euros)

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Loi de finances initiale 2001 CP	Projet de loi de finances 2002 CP	Evolution (en%)
TITRE V	INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ETAT	3 850 000	3 727 000	-3,2%
51-92/90	Travaux de sauvegarde du domaine	3 850 000	3 727 000	-3,2 %
TITRE VI	SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ETAT	86 313 000	72 476 000	-16,0 %
61-02/10	Conservatoire de la forêt méditerranéenne	9 604 000	10 976 000	+14,3 %
61-45/10	Prévention des risques et opérations de protection	8 605 000	6 711 000	-16,8 %
61-45/20	Acquisitions	689 000	519 000	-24,7 %
61-45/30	Mesures forestières en agriculture	6 737 000	5 980 000	-11,2 %
61-45/40	Reboisement, conversion, amélioration, équipement, outils de gestion : opération éligible au FEOGA-Garantie	46 444 000	36 166 000	-22,1 %
61-45/50	Reboisement, conversion, amélioration, équipement, outils de gestion : opération non éligible au FEOGA-Garantie	5 359 000	3 596 000	-32,9 %
61-45/60	Modernisation de la première transformation	2 927 000	2 626 000	-10,3 %
61-45/70	Modernisation de l'exploitation forestière	3 515 000	3 234 000	-8 %
61-45/80	Actions incitatives et expérimentations	2 973 000	2 668 000	-10,2 %
TOTAL POUR LES DÉPENSES EN CAPITAL		90 163 000	76 203 000	-15,5%

D'autre part, 76,2 millions d'euros sont destinés au financement de dépenses en capital, en baisse de 15,5 % par rapport à l'année précédente.

Le titre V, qui rassemble les crédits finançant les **investissements exécutés par l'Etat**, est doté de 3,73 millions d'euros en crédits de paiement, qui servent exclusivement à abonder le chapitre 51-92/90 (travaux de sauvegarde du domaine. Ces crédits baissent de 3,2 % par rapport à l'année précédente

Les crédits du **titre VI**, destinés au versement de **subventions d'investissement** par l'Etat, accusent une diminution de 16 %, passant de 86,31 à 72,48 millions d'euros en crédits de paiement. Cette diminution concerne l'ensemble des chapitres de ce titre.

Ainsi, les crédits rassemblés au chapitre 61-45/40 (opérations de reboisement, de conversion, d'amélioration, d'équipement éligibles au FEOGA), d'un montant de 36,17 millions d'euros, décroissent de 22 % par rapport à 2001.

Les crédits destinés aux dépenses de même nature, mais non éligibles au FEOGA (chapitre 61-45/50) baissent quant à eux de près de 33 %.

Il en est de même des dotations destinées aux acquisitions (-24,7 %), aux opérations de prévention des risques (-16,8 %) ou encore à la modernisation de la première transformation (-10,3 %) ou de l'exploitation forestière (-8 %).

Seul le Conservatoire de la forêt méditerranéenne voit sa dotation progresser de 14,3 %, à 10,976 millions d'euros.

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.**

Passant de 195,76 millions d'euros en 2001 à 195,74 millions d'euros pour l'année 2002, les crédits inscrits à cette ligne sont quasiment reconduits.

Cette stabilisation fait suite à une diminution de 17,7 % de cette enveloppe en loi de finances pour 2001, compensée par la montée en charge du taux de cofinancement des indemnités compensatoires de handicaps naturels par le budget européen. De fait, les crédits affectés au versement de ces aides devraient atteindre 426,86 millions d'euros, en comptant la part financée par l'Union européenne.

Néanmoins, votre rapporteur pour avis regrette que l'augmentation de 500 millions de francs de crédits, à laquelle le Gouvernement s'était engagé le 24 octobre 2001, à la suite d'une forte mobilisation des agriculteurs et des élus de la montagne, ne trouve pas de traduction dans les crédits pour 2002. **Cette augmentation serait pourtant très souhaitable pour corriger les effets de la réforme des ICHN, qui pénalise, voire exclut, du dispositif de nombreux exploitants.**

● **La ligne 44-80/50, abondée par des crédits destinés aux actions spécifiques en zones défavorisées**, voit sa dotation progresser de 5,3 %, pour atteindre un montant de 1,487 million d'euros.

Votre rapporteur pour avis rappelle que les actions financées par ces crédits tendent, par exemple, à encourager la promotion des produits de montagne, la réalisation de projets collectifs agricoles en zone de montagne, à soutenir le maintien et le développement des races rustiques montagnardes ou encore à financer le programme national d'expérimentation sur les systèmes extensifs et la pluriactivité.

● **Les crédits de la ligne budgétaire 61-40/30 visent à participer au financement de la modernisation des exploitations.**

Passant de 34,15 à 29,73 millions d'euros, ces crédits diminuent de 11,3 % en autorisation de programme. Ils augmentent toutefois de 18,7 % en crédits de paiement, pour atteindre 28,966 millions d'euros.

Ils sont traditionnellement répartis entre :

– une dotation destinée au financement du volet « élevage » du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), qui s'est élevée à 22,87 millions d'euros (150 millions de francs) pour l'année 2001 ;

– une dotation affectée aux bâtiments d'élevage et à la mécanisation en zone de montagne, qui a atteint 11,28 millions d'euros (74 millions de francs) l'année dernière.

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la possibilité d'utiliser les crédits destinés au PMPOA, dès lors que le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche a donné comme mot d'ordre de ne plus instruire les dossiers déposés depuis le 13 décembre 2000, en raison de la non-validation de la seconde version de ce programme par la Commission européenne. Il souhaite que le Gouvernement mette tout en œuvre pour que le nouveau programme soit validé au plus vite, au risque de mettre en difficulté un certain nombre d'éleveurs dont les dossiers sont en souffrance.

LA RÉFORME DU PMPOA

A la suite d'une mission d'évaluation réalisée l'année dernière par l'Inspection générale des finances, le Gouvernement a décidé de réviser le volet « élevage » du PMPOA, pour en améliorer l'efficacité environnementale et en maîtriser les coûts.

Ce projet de réforme, vivement critiqué par la profession agricole qui redoute une diminution, voire une exclusion de certains bénéficiaires, prévoit :

– la substitution à la priorité d'intégration par taille des élevages d'une priorité d'intégration en fonction de zones géographiques ;

– une plus grande exigence de justification des investissements éligibles au regard de l'utilité environnementale ;

– une révision des coûts plafonds des frais pris en charge ;

– l'harmonisation des modalités de calcul des aides, qui tendaient à varier selon les financeurs.

Ce projet de réforme a été transmis à la Commission européenne pour validation. Entre temps, celle-ci a engagé une action pré-contentieuse contre la France, lui reprochant d'avoir financé, par le biais du PMPOA, les investissements des éleveurs à hauteur de 65 %, alors que le plafond autorisé en matière d'aides publiques aux investissements s'établit en principe à 35 % et à 45 % dans les zones défavorisées.

Depuis, la Commission européenne bloque la validation de la nouvelle version du programme, le point de désaccord avec le Gouvernement français se focalisant sur le taux des aides.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis souhaite que l'augmentation des crédits de paiement de la ligne budgétaire 41-60/30 bénéficie effectivement à la dotation destinée au bâtiment d'élevage et à la mécanisation en zone de montagne, de sorte que la formation de nouvelles files d'attente, imputable à l'insuffisance de ces aides, puisse être évitée l'année prochaine.

E. LES CRÉDITS DESTINÉS AU FINANCEMENT DES CTE

Passant de 60,98 à 76,22 millions d'euros, les crédits consacrés aux contrats territoriaux d'exploitation (CTE), figurant à la **ligne 44-84/10 (Fonds de financement des CTE)** sont majorés de 15,24 millions d'euros soit une augmentation de 25 %.

Pour le Gouvernement, il s'agit de conforter l'accélération du dispositif constatée au cours de l'année 2001.

II. LES AUTRES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT RURAL

A. LA DOTATION DU FACE

Compte spécial d'EDF chargé de contribuer, par l'attribution de subventions en capital, au financement des travaux d'électrification des communes rurales, le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) est sous la double tutelle du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et du Secrétariat d'Etat à l'Industrie.

Il est financé par une contribution annuelle versée par les distributeurs d'énergie basse tension, fixée pour l'année 2000 à :

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

Ces taux, qui sont déterminés chaque année en fonction du programme de dépenses défini par le conseil du FACE, ont régulièrement décliné depuis vingt ans, à mesure de l'augmentation de la consommation d'électricité. Ils restent stables en 2000 et en 2001.

Les contributions du FACE au financement de programme de travaux obéissent, depuis l'année 2000, au schéma suivant :

- **une tranche A/B** vise à prendre en charge des travaux à hauteur de 65 % de leur montant. L'enveloppe affectée à cette tranche se répartit entre un **programme principal** et des **programmes spéciaux** ;

Ces programmes spéciaux tendant à financer :

. soit des travaux (dits « travaux DUP ») dans les communes traversées par des lignes haute-tension ou des renforcements de ligne à la suite d'intempéries (« travaux Int ») ;

. soit des actions de maîtrise de la demande en électricité faisant appel aux énergies renouvelables (« travaux ENR/MDE »).

Un nouveau programme spécial « tempête » a, en outre, été institué par une circulaire conjointe du Ministre de l'Agriculture et du Secrétariat d'Etat à l'industrie du 13 octobre 2000, à la suite des tempêtes de

décembre 1999 qui avaient fortement endommagé les réseaux électriques ruraux dans certains départements. Pour l'année 2001, ce programme a été partiellement abondé par un redéploiement des crédits du programme principal et du programme spécial ENR/MDE.

– **une tranche C, dite «environnement»**, qui finance à hauteur de 65 % les actions destinées à améliorer l'insertion des réseaux ruraux dans le paysage.

En 2001, l'enveloppe totale affectée au FACE progresse de 3,2 %, passant de 468 à 483,2 millions d'euros.

**RÉPARTITION DES DOTATIONS DU FACE EN 2000 ET 2001 :
MONTANT DES TRAVAUX AIDÉS TTC**

(en millions d'euros)

	2000	2001
	PROGRAMME ARRETE PAR LE CONSEIL	PROGRAMME ARRETE PAR LE CONSEIL
PROGRAMME PRINCIPAL	346,1	338,4
PROGRAMMES SPECIAUX	11,4 ENR/MDE 3,8 DUP -Int	3,8 ENR/MDE 3,8 DUP -Int 30,5 spécial tempête
PROGRAMME ENVIRONNEMENT	106,7	106,7
TOTAL	468	483,2

***B. LA DOTATION DU FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT
DES ADDUCTIONS D'EAU***

a) Fonctionnement du FNDAE

Le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) est devenu la première section -section A- du Fonds national de l'eau, en application de l'article 58 de la loi de finances pour 2000.

Géré par le ministère de l'agriculture et de la pêche, ce Fonds verse des dotations aux communes rurales en vue de la réalisation de travaux de

distribution et d'assainissement de l'eau, ainsi que, depuis 1997, des mesures de lutte contre les pollutions d'origine agricole.

En effet, la loi de finances pour 1997 a prévu que le FNDAE participerait à hauteur de 150 millions de francs au financement du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), cette dotation complémentaire s'ajoutant au financement de l'Etat inscrit au chapitre 61-44/30 du budget du ministère de l'agriculture.

Initialement prévue pour trois ans (1997-1998-1999), cette dotation complémentaire a été reconduite pour 2000 et 2001.

Les ressources du Fonds proviennent :

– pour 52 % du produit d'une redevance sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes –urbaines et rurales- disposant d'une distribution publique d'eau potable ;

– pour 48 % d'un prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel.

Jusqu'en 2000, une partie de la dotation « eau potable et assainissement » servait à distribuer une majoration d'aide aux départements qui s'engageaient, à travers la signature d'une convention, à concentrer l'attribution des crédits sur des axes prioritaires souffrant de retard. Compte tenu du fait que plus de 90 % des départements sont à présent conventionnés, cette prime a été supprimée en 2001. Les conventions demeurent toutefois, mettant l'accent sur un objectif d'utilisation rapide des crédits, ainsi que sur la nécessité d'améliorer la qualité de l'eau.

Durant l'année 2001, les autorisations de programme disponibles du Fonds se sont élevées à 1,06 milliards de francs, parmi lesquels 989,2 millions de francs provenaient de crédits votés en loi de finances initiale et 71,7 millions de francs de crédits reportés ou récupérés.

Au sein de cette enveloppe, un montant de 963,2 millions de francs a effectivement été utilisé. Il a été réparti de la manière suivante :

– 813,2 millions de francs (soit 84,4 %) ont été affectés à la dotation « eau potable et assainissement » ;

– 150 millions de francs (soit 15,6 %) ont été attribués au PMPOA.

Le reste à répartir pour l'année 2001 s'élève à 97,7 millions de francs.

b) Prévisions pour 2002

Pour 2002, l'évaluation de recettes de la section A « Fonds national de développement des adductions d'eau » du compte d'affectation spécial « Fonds national de l'eau » comprend 77 millions d'euros (505,1 millions de francs) au titre du produit de la redevance sur les consommations d'eau et 65 millions d'euros (426,37 millions de francs) au titre du prélèvement sur le produit du pari mutuel.

S'agissant des prévisions de dépenses, 140,4 millions d'euros sont ouverts en autorisations de programmes -soit une diminution de 6,9 %- et 140,4 millions d'euros en crédits de paiement, qui diminuent dans la même proportion.

Les besoins d'investissement pour l'alimentation en eau potable et l'assainissement des communes rurales sur la période 1995-1999 ont été évalués sur la base d'un inventaire publiée en 1997. L'inventaire pour la période suivante, dont la réalisation était déjà annoncée l'année dernière semble avoir pris quelque retard.

D'après les renseignements fournis à votre rapporteur pour avis, les besoins pour 2002 se répartissent entre :

– 118,15 millions d'euros pour le volet « eau potable et assainissement » ;

– 22,87 millions d'euros pour le PMPOA.

*

* *

Alors que son rapporteur pour avis lui proposait d'émettre un avis favorable, la Commission des Affaires économiques a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du budget de l'agriculture consacrés au développement rural, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002.