

N° 79

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

TOME III

AMÉNAGEMENT RURAL

Par M. Henri REVOL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Gérard Larcher, Henri Revol, Jean Huchon, Fernand Tardy, *vice-présidents* ; Gérard César, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Minetti, Louis Moinard, *secrétaires* ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Georges Berchet, Jean Besson, Claude Billard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Michel Charzat, Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Jacques Dominati, Michel Doublet, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Gruillot, Claude Haut, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Bernard Joly, Edmond Lauret, Jean-François Le Grand, Félix Leyzour, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Roger Rigaudière, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Josselin de Rohan, René Rouquet, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Jacques Sourdille, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 et 77 (annexe n°3) (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER - L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT RURAL	9
I. LES APPORTS LÉGISLATIFS RÉCENTS	9
A. LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	11
1. <i>Les zonages</i>	11
2. <i>Les fonds d'intervention</i>	16
3. <i>Le fonds de gestion de l'espace rural</i>	17
4. <i>Les services publics</i>	21
B. LA LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE	23
1. <i>L'aménagement et l'entretien de l'espace</i>	23
2. <i>Les mesures en faveur de la pluriactivité</i>	23
3. <i>Les autres mesures</i>	24
C. LA LOI RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	25
II. LA MODIFICATION DES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES	26
III. LES PROJETS EN COURS	28
A. L'ÉLABORATION DU SCHÉMA NATIONAL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	28
B. LA PRÉPARATION DE LA LOI SUR L'ESPACE RURAL	29
CHAPITRE II - LES CRÉDITS CONOURANT À L'AMÉNAGEMENT RURAL	31
I. UN PREMIER BILAN DE LA SUPPRESSION DES FONDS SPÉCIFIQUES	31
II. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT DU MILIEU RURAL	33
A. L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT	34
B. L'ÉLECTRIFICATION	35
C. LES ORDURES MÉNAGÈRES	36
III. LES DOTATIONS INSCRITES AU BUDGET DE L'AGRICULTURE	38
A. LE « BLEU » BUDGÉTAIRE : UNE APPROCHE MINIMALISTE	38
1. <i>Les crédits explicitement considérés comme d'aménagement rural</i>	38
2. <i>Les autres crédits gérés par la direction de l'espace rural</i>	40

B. LES CRÉDITS DESTINÉS À LA COMPENSATION DES HANDICAPS OU DE CONTRAINTES SPÉCIFIQUES.....	42
C. L'APPROCHE SYNTHÉTIQUE DU « BLANC » BUDGÉTAIRE.....	43
D. L'APPROCHE MAXIMALISTE DU « JAUNE » BUDGÉTAIRE.....	46

Mesdames, Messieurs,

L'avis que consacre votre commission aux crédits d'aménagement rural est l'occasion, d'une part, de rappeler la politique menée en la matière au cours de l'année écoulée, d'autre part, d'examiner l'évolution des crédits qui y sont consacrés.

Sur le premier point, on doit constater qu'au cours de la même session, à des titres divers, l'espace rural a été concerné par les dispositions de trois projets de loi, préparés par trois ministères différents : celui de l'aménagement du territoire, celui de l'agriculture et celui de l'environnement.

Il est, à cet égard, significatif que l'aménagement et le développement de l'espace rural aient pu ainsi être considérés à la fois comme la déclinaison rurale d'une politique globale de l'aménagement du territoire, comme l'un des aspects naturels de la politique agricole et comme l'un des objets possibles de prescriptions environnementales.

A l'évidence, l'aménagement rural ne paraît plus pouvoir aujourd'hui être considéré comme de la seule compétence du ministère qui en avait traditionnellement la responsabilité.

Jusqu'aux lois de décentralisation, il pouvait être entendu que l'aménagement rural, au sens strict, était l'affaire du ministre de l'agriculture. La politique d'aménagement rural recouvrait un ensemble d'actions diversifiées : le développement à des fins « productivistes » d'équipements et d'infrastructures collectifs (l'hydraulique, le remembrement) ; la mise à disposition de services à la population (l'adduction d'eau et l'assainissement, l'électrification) ; l'animation économique du milieu rural ; la construction ou le maintien en état d'infrastructures publiques ; la compensation du handicap résultant de la localisation dans des zones difficiles.

L'essentiel de ces actions passait par la réalisation d'aménagement physiques, effectués ou étroitement contrôlés par le ministère de l'agriculture.

Cette conception de l'aménagement rural justifiait pleinement que votre commission consacre un avis spécifique à cette politique, dans le cadre de l'examen des crédits du ministère de l'agriculture.

Ce rôle de « chef de file » du ministère de l'agriculture trouvait, d'ailleurs, sa traduction dans l'organigramme gouvernemental. En effet, le « développement rural », lorsqu'il apparaissait dans l'intitulé des structures ministérielles, était étroitement associé à l'agriculture.

Le ministère de l'agriculture, assisté ou non d'un secrétariat d'Etat, avait ainsi explicitement en charge le développement rural de juillet 1972 à mai 1974, puis, renouant avec la pratique des années soixante-dix, d'octobre 1992 à mars 1993.

La création dans le précédent gouvernement d'un secrétariat d'Etat au développement rural, délégué auprès du ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports, constituait une novation. La solution retenue marquait bien le caractère transversal de la politique d'aménagement rural, qui tend aujourd'hui, à se confondre avec celle de « développement rural » : il s'agirait ainsi de la politique spécifique conduite en faveur du monde rural, mais dans le cadre général de la politique d'aménagement du territoire.

Cette indécision sur le contenu -évolutif- de la notion d'aménagement rural s'accompagne d'une opacité corollaire dans la nature des crédits qui peuvent précisément lui être attribués.

Si l'on retient les seuls crédits explicitement considérés comme d'aménagement rural dans le bleu budgétaire, les dotations représenteraient 467,5 millions de francs, -dont 400 millions de francs au titre du seul fonds de gestion de l'espace rural- soit, à structure constante, une baisse de 18,3 %.

Une autre approche conduit à considérer comme des crédits d'aménagement rural les crédits (hors crédits forestiers) gérés par les services en charge de ce volet de la politique au ministère de l'agriculture : la direction de l'espace rural et de la forêt.

Il faut alors rajouter aux crédits budgétairement considérés comme des crédits d'aménagement rural les crédits d'aménagement foncier et d'hydraulique et ceux des grands aménagements régionaux. Ces crédits sont, eux-aussi en baisse.

Mais le bilan est différent si l'on prend en compte les crédits destinés à la compensation des handicaps ou de contraintes spécifiques : c'est-à-dire les indemnités « montagne », la prime au maintien du troupeau allaitant et les mesures agri-environnementales.

Ce sont ainsi environ 2,7 milliards de francs que le budget de l'agriculture consacrera à la compensation de contraintes particulières, soit une hausse de 1,1 %, sous l'effet de la forte progression des mesures agri-environnementales.

Si l'on retient la nouvelle nomenclature des aides publiques (concours budgétaires, mais aussi financements inscrits aux comptes spéciaux du trésor et retour communautaire) recensées dans le « blanc » budgétaire, ce sont environ 6,5 milliards de francs qui seraient consacrés à l'aménagement rural (dont plus de 60 % au titre de la compensation de différents handicaps), avec une participation communautaire de l'ordre de 40 %.

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

Si l'on veut bien admettre que les crédits en provenance du ministère de l'agriculture recensés dans ce document budgétaire comme concourant à l'aménagement du territoire peuvent être considérés comme des crédits d'aménagement rural, il apparaît alors que l'aménagement rural mobiliserait 13 milliards de francs sur le budget de l'agriculture, deuxième contributeur - en moyens de paiement - à la politique d'aménagement du territoire, après celui des transports terrestres (20 milliards de francs).

Force est de constater que l'opacité de la notion même d'aménagement rural s'accompagne d'une opacité similaire dans l'estimation des crédits budgétaires qui lui sont consacrés. Votre commission ne peut que rappeler, sur ce point, son souhait de voir mieux distinguer, dans le « jaune budgétaire », les crédits bénéficiant au développement rural, qui paraissent pouvoir difficilement être assimilés aux crédits en provenance du budget de l'agriculture que ce document impute à l'aménagement du territoire...

CHAPITRE PREMIER

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT RURAL

Au cours de l'année écoulée, la politique nationale d'aménagement rural aura été marquée par l'adoption d'un ensemble de mesures législatives significatives ainsi que par des modifications, successives, de l'organigramme gouvernemental.

I. LES APPORTS LÉGISLATIFS RÉCENTS

En effet, au cours de la même session, à des titres divers, l'espace rural a été concerné par les dispositions de trois projets de loi, préparés par trois ministères différents : celui de l'aménagement du territoire, celui de l'agriculture et celui de l'environnement.

Il est significatif que l'aménagement et le développement de l'espace rural aient pu ainsi être considérés à la fois comme **la déclinaison rurale d'une politique globale de l'aménagement du territoire**, comme **l'un des aspects naturels de la politique agricole** et comme l'un des **objets possibles de prescriptions environnementales**.

De manière révélatrice, d'ailleurs, l'article premier, de portée déclarative, de chacune de ces lois fait référence à l'espace rural.

Ainsi, l'article premier de la loi n° 95-95 du 1er février 1995 de modernisation de l'agriculture, à l'occasion de la réécriture de l'article premier de la loi du 4 juillet 1980 d'orientation agricole, assigne comme l'un des objectifs de la politique agricole « **de contribuer à l'aménagement et au**

développement du territoire et à l'équilibre économique et social des espaces ruraux (...) dans le respect de la protection de l'environnement ».

De son côté, l'article premier de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement insère un article L.200-2 dans le livre II du code rural aux termes duquel « *les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain et contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales.* »

Enfin, l'article premier de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation, vise implicitement l'espace rural lorsqu'il assigne à la politique d'aménagement et de développement du territoire -objectif d'intérêt général concourant à l'unité et à la solidarité nationale- « *d'assurer à chaque citoyen l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire* », de favoriser « *la mise en valeur et le développement équilibré du territoire* », de corriger « *les inégalités des conditions de vie des citoyens liées à la situation géographique et à ses conséquences en matière démographique, économique et d'emploi* » et de « *compenser les handicaps territoriaux* ».

S'il faut, sans doute, se féliciter de la sollicitude législative dont l'espace rural a fait l'objet, on doit cependant s'interroger sur l'opacité qui paraît entourer la notion « d'aménagement rural ».

Jusqu'aux lois de décentralisation, il paraissait entendu que l'aménagement rural, au sens strict, était l'affaire du ministère de l'agriculture. Cette politique recouvrait un ensemble d'actions diversifiées : le développement à des fins « productivistes » d'équipements et d'infrastructures collectifs (hydraulique, remembrement) ; la mise à disposition de services à la population (adduction d'eau et assainissement, électrification) ; l'animation économique du milieu rural ; la construction ou le maintien en état d'infrastructures publiques ; la compensation du handicap résultant de la localisation dans des zones difficiles.

L'essentiel de ces actions passait par la réalisation d'aménagement physiques, effectués ou étroitement contrôlés par le ministère de l'agriculture.

Cette conception de l'aménagement rural justifiait pleinement que votre commission consacre un avis spécifique à cette politique dans le cadre de l'examen des crédits du ministère de l'agriculture.

Or, il apparaît aujourd'hui que la notion d'aménagement rural tend à se confondre avec celle de développement rural.

Il s'agirait ainsi de la politique spécifique conduite en faveur du monde rural, dans le cadre général de la politique d'aménagement du territoire.

Dans le même temps, il apparaît, au vu des réponses aux questionnaires qui lui ont été adressés, que la conception qu'en a le ministère de l'agriculture est plus restrictive que celle, communément admise : l'aménagement rural paraît recentré sur quelques actions, gérées directement par le ministère, et sur le fonds de gestion de l'espace rural.

A. LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

La loi d'orientation concerne à plusieurs titres l'espace rural : elle détermine des zones prioritaires d'aménagement du territoire qui intéressent, pour partie, l'espace rural ; des instruments financiers sont soit modifiés, soit créés ; elle traite du cas des services publics.

1. Les zonages

La loi d'orientation a prévu la définition de zones prioritaires destinées à servir de support aux mesures spécifiques en faveur du développement économique. S'agissant des territoires ruraux, la loi crée deux nouvelles circonscriptions de référence.

- Les **territoires ruraux de développement prioritaire** (TRDP ; article 42) recouvrent les zones rurales défavorisées caractérisées notamment par leur faible niveau de développement économique et par l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire. Ces territoires abritent, au total, une population d'environ 13 millions de personnes. Ils englobent une partie, mais une partie seulement, des zones d'aménagement du territoire définies au niveau de l'Union européenne qui, elles hébergent 23,1 millions d'habitants. L'institution des TRDP a pour avantage principal de permettre l'attribution d'aides nationales à des communes ou des cantons connaissant des handicaps importants, mais qui ne sont pas, pour autant, inscrits dans des zones d'aménagement du territoire et ne peuvent donc pas bénéficier des primes d'aménagement du territoire. La liste des territoires ruraux de développement

prioritaire a été fixée par un décret n° 94-1139 paru au Journal officiel du 28 décembre 1994.

● A l'intérieur des TRDP, **les zones de revitalisation rurale (ZRR** : I de l'article 52 : l'article 1465 A du code général des impôts) comprennent les communes appartenant aux territoires ruraux de développement prioritaire et situées soit dans les arrondissements dont la densité démographique est inférieure ou égale à 33 habitants au kilomètre carré, soit dans des cantons dont la densité est inférieure à 31 habitants au km², dès lors que ces arrondissements ou cantons satisfont également à l'un des trois critères suivants : le déclin de la population totale, le déclin de la population active, un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale. Elles comprennent également les communes situées dans les cantons dont la densité démographique est inférieure ou égale à 5 habitants au kilomètre carré. Ces zones de revitalisation rurale regroupent au total, plus de 4,4 millions d'habitants et concernent 728 cantons couvrant 21 millions d'hectares.

Le décret d'application, soumis à notification préalable à la Commission européenne, serait actuellement en cours de signature et devrait « être très prochainement publié ». Il aura pour objet de préciser certaines modalités d'appréciation des critères et de définir exhaustivement les zones concernées.

● Les TRDP et les ZRR bénéficient des avantages fiscaux ou sociaux et de certaines mesures prévus par la loi :

Article 15 : Majoration du crédit impôt-recherche (Art. 244 quater B IIc du Code général des Impôts).

Article 43 : Intervention du Fonds national de développement des entreprises.

Article 44 - I - Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises qui s'installent dans les TRDP (44 sexies du Code général des Impôts).

Article 44 - II - Réduction du droit de mutation des fonds de commerce et de clientèle dans les TRDP (722 bis du Code général des Impôts).

Article 46 : Exonération de taxe professionnelle pour la création, la décentralisation, l'extension ou la reprise d'entreprises situées dans les TRDP (article 1465 du Code général des Impôts).

Article 49 : Réduction optionnelle de la taxe départementale pour les acquisitions de résidence, consécutives à une délocalisation dans les TRDP (article 1594 F quater du Code général des Impôts).

Article 50 : Abattement de 50 % sur l'assiette de la taxe départementale dans les ZRR, compensé (article 1594 F ter du Code général des Impôts) pour les mêmes opérations.

Article 52 : Exonération de la taxe professionnelle pour les créations ou extensions d'activité dans les ZRR (article 1465 A du Code général des Impôts).

Article 55 : Exonération de l'impôt sur le revenu pendant deux ans pour les logements vacants remis en location dans les communes de moins de 5 000 habitants.

Article 56 : Amortissement fiscal exceptionnel dans les ZRR (article 39 quinquies D du Code général des Impôts).

Article 58 : Exonération des cotisations patronales pour les nouvelles embauches dans les ZRR.

Article 59 : Prise en charge des cotisations familiales dans les ZRR.

Article 62 : Attribution prioritaire des aides de l'Etat à la réhabilitation de l'habitat ancien dans les ZRR.

Article 63 : Passation de contrats particuliers entre l'Etat et les collectivités situées dans les ZRR.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PRINCIPALES MESURES ZONÉES

	TRDP hors ZRR	ZRR
FNDE (article 43)	oui	oui
Exonération IR et IS (article 44 sexies CGI)	oui	oui
Réduction droits de mutation fonds de commerce (article 722 bis CGI)	oui	oui
Exonération TP non automatique non compensée (article 1465 CGI)	oui	oui
Réduction droit départemental d'enregistrement immeubles d'habitation (article 1594 F quater CGI)	oui	oui
Abattement assiette droit départemental d'enregistrement habitation (article 1594 F ter CGI)		oui
Exonération TP automatique et compensée (article 1465 A CGI)		oui
Exonération IR revenu logement anciennement vacant (article 15 ter CGI)	communes de moins de 5.000 habitants	
Amortissement exceptionnel sur constructions (article 39 quinquies D du CGI)		oui
Exonération des cotisations sociales pour embauche		oui
Exonération des cotisations d'allocations familiales		oui

TRDP : Territoires ruraux de développement prioritaire
ZRR : Zones de revitalisation rurale

● Outre la création de ces catégories de zones prioritaires d'aménagement du territoire, la loi prévoit la création de **pays**, qui peuvent, aux termes de l'article 23, « **exprimer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural** ».

L'état d'avancement de la politique dite « de pays » est détaillée dans l'avis « Aménagement du territoire » de votre commission.

On peut cependant indiquer que le renouvellement municipal semble avoir retardé la mise en place des nouvelles commissions départementales de coopération intercommunale chargées de **constater** l'existence d'un pays.

Dans l'immédiat, le Gouvernement a lancé une opération dite de « préfiguration » sur la base de 42 « pays tests », dont la liste figure ci-après.

Depuis sa date d'établissement, le pays Centre-Bretagne, à cheval sur les départements des Côtes d'Armor, du Finistère et du Morbihan a été ajouté à cette liste et celui du grand Havre en a été retiré.

Liste des pays de préfiguration

ALSACE	Pays du Sundgau (Haut-Rhin)
AQUITAINE	Pays du Périgord Noir (Dordogne) Pays du Drop (Lot-et-Garonne)
AUVERGNE	Pays de Saint-Flour (Cantal)
BOURGOGNE	Pays de Dresse Louhannaise (Saône-et-Loire) Pays de l'Auxois (Côte-d'Or) Pays d'Avallon (Yonne)
BRETAGNE	Pays de Vilaine et de Redon (Ile-et-Vilaine + Morbihan + Loire-Atlantique) Pays de Ploërmel (Morbihan)
CENTRE	Pays du Saint-Amandois (Cher) Pays du Chinon (Indre-et-Loire) Pays du Pithiverais (Loiret)
CORSE	Pays de Balagne (Haute-Corse)
CHAMPAGNE-ARDENNE	Pays de la Pointe (Ardennes)
FRANCHE-COMTE	Pays Horloger (Doubs)
ILE-DE-FRANCE	Pays de la Bassée (Seine-et-Marne + Aube)
LANGUEDOC-ROUSSILLON	Pays des Cévennes Viganaises (Gard + Hérault)
LIMOUSIN	Pays de Tulle (Corrèze) Pays du Plateau de Millevaches (Corrèze + Creuse + Haute-Vienne)
LORRAINE	Pays du Val de Lorraine (Meurthe-et-Moselle)
MIDI-PYRÉNÉES	Pays Bourrian (Lot) Pays des Côteaux de Bigorre (Hautes-Pyrénées)
NORD-PAS-DE-CALAIS	Pays de l'Artois Nord (Pas-de-Calais) Pays de Sept vallées (Pas-de-Calais)
BASSE-NORMANDIE	Pays d'Auge Calvadosien (Calvados)
HAUTE-NORMANDIE	Pays du Grand Havre (Seine-Maritime) Pays de Risle-Estuaire (Eure)
PAYS-DE-LOIRE	Pays d'Ancenis (Loire-Atlantique) Pays Segréen (Maine-et-Loire) Pays des Pictons (Vendée) Pays du Choletais (Maine-et-Loire)
PICARDIE	Pays du Plateau Picard (Oise) Pays de Thiérache de l'Aisne (Aisne)
POITOU-CHARENTES	Pays du Loudunais (Vienne) Pays de Haute-Saintonge (Charente-Maritime)
P.A.C.A.	Pays de Giono (Alpes-de-Haute-Provence) Pays d'Apt-Lubéron (Vaucluse) Pays de Briançon (Hautes-Alpes)
RHONE-ALPES	Pays de Bièvre-Valloire (Isère) Pays de Chartreuse (Savoie + Isère) Pays de la Vallée de l'Arve (Haute-Savoie) Pays du Bugey (Ain)

(Source : DATAR, mise à jour le 1^{er} octobre 1995)

2. Les fonds d'intervention

Dans ce domaine, la loi d'orientation procède à une réforme radicale des fonds budgétaires intéressant l'aménagement rural : d'une part elle fusionne deux fonds ruraux traditionnels au sein d'un fonds unique, d'autre part, elle crée un nouveau fonds spécifique.

- L'article 33 de la loi, tout d'abord, crée un **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire** (FNADT), qui a vocation à remplacer sept fonds spécialisés, dont deux fonds ruraux : le FIDAR (fonds interministériel de développement et d'aménagement rural) et le FIAM (fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne).

Ce fonds a été mis en place, par anticipation, dans la loi de finances pour 1995.

- Sans concerner, spécifiquement l'espace rural, le nouveau **Fonds national de développement des entreprises** (FNDE) peut intervenir en faveur du développement rural.

Ce fonds, prévu par l'article 43 de la loi, a pour objet de développer l'emploi, favoriser le maintien, la croissance et la création des entreprises petites et moyennes dans les zones d'aménagement du territoire, dans les **territoires ruraux de développement prioritaire** et dans les zones de redynamisation urbaine. Ce fonds a pour vocation de renforcer les fonds propres et de favoriser l'accès au crédit de ces entreprises. Il a pour but de concourir à la mobilisation en leur faveur de l'épargne de proximité.

Le décret en Conseil d'Etat, nécessaire à la mise en place de ce fonds, est toujours attendu.

- Enfin, l'article 38 de la loi a créé un fonds spécifique : le **Fonds de gestion de l'espace rural** (FGER), dont la mise en oeuvre a été assurée par le décret n° 95-360 du 5 avril 1995 et par la circulaire du 6 avril 1995.

3. Le fonds de gestion de l'espace rural

Les articles L. 112-16 et L. 112-17 du code rural (créés par l'article 38 de la loi « aménagement du territoire ») en définissent la finalité, les bénéficiaires et les modalités de gestion : le « *fonds contribue au financement de tout projet d'intérêt collectif concourant à l'entretien ou à la réhabilitation de l'espace rural* » et doit être « *en priorité affecté aux agriculteurs ou à leurs groupements* ».

Ce fonds, doté sur crédits du ministère de l'agriculture mais créé dans le cadre d'une loi d'orientation sur l'aménagement du territoire, répond à la demande formulée par la profession agricole, et tout particulièrement du Centre national des jeunes agriculteurs, à partir de son congrès de 1992, de voir reconnu et rémunéré le rôle de l'agriculture dans l'entretien de l'espace. La mission d'information sénatoriale sur l'avenir de l'espace rural, avait formulé, dès 1991, la proposition de prendre en compte, en le rémunérant, le rôle d'entretien de l'espace, estimant que « *le rôle assuré par l'activité agricole dans la création et l'entretien des paysages n'a jusqu'ici été considéré que comme un sous-produit de l'activité productive, dont la rémunération était assurée à travers le prix versé pour la production agricole.*

Il apparaît aujourd'hui nécessaire, dans les cas où les prix seraient insuffisants, que cette fonction spécifique puisse faire l'objet d'une rémunération spécifique et complémentaire.

Un certain nombre de départements ont déjà mis en oeuvre des contrats d'entretien de l'espace, passés entre la collectivité et l'exploitant.

Plusieurs de nos voisins européens acceptent de verser des aides à l'exploitant qui maintient son activité en zone difficile. Il reste que certains obstacles doivent être levés. La contrepartie de l'indemnité versée doit être clairement indiquée, évaluée et contrôlée. Il ne s'agit pas d'autre part, d'une prime de jardinage ou de fauchage qui serait déconnectée de l'activité de production -les agriculteurs ne sont pas, en premier lieu, des paysagistes- mais de la prise en compte dans le cadre de l'activité de production du rôle joué dans l'entretien de l'espace ».

La circulaire d'application précise que le fonds « *a notamment pour mission de soutenir, en leur apportant une contribution financière, les actions concourant à l'entretien et à la réhabilitation d'espaces agricoles en voie d'abandon y compris dans les zones soumises à une forte pression foncière, d'éléments naturels du paysage rural notamment dans un objectif de conservation de la diversité biologique et d'espaces où l'insuffisance d'entretien est susceptible de provoquer des risques naturels.* »

Plusieurs exemples sont cités :

- la gestion d'espaces agricoles lorsqu'ils sont soumis aux effets de la **déprise** ;

- la gestion d'espaces sensibles ou d'écosystèmes fragiles, notamment les **zones humides**, la restauration et l'entretien de **réseaux de haies**, l'entretien d'éléments naturels susceptibles de contribuer à **l'insertion paysagère de bâtiments agricoles** ;

- l'entretien d'éléments naturels qui présentent un intérêt particulier pour le **paysage rural** et qui ne font l'objet d'aucune valorisation économique (anciens vergers traditionnels, par exemple) ;

- l'entretien de certaines **zones périurbaines non bâties et non constructibles** où la pression foncière conduit à les voir délaissées par l'agriculture ;

- la **prévention contre les incendies** avec entretien de pare-feux par pâturage ;

- l'entretien des zones naturelles d'expansion des **crues** ;

- la revégétalisation par un couvert herbacé de **zones sensibles à l'érosion**.

Le fonds peut, s'il y a lieu, intervenir pour l'entretien et la réhabilitation d'espaces forestiers autres que les forêts productives.

Il est précisé que le fonds ne peut intervenir en soutien de l'exécution d'obligations légales d'entretien, notamment en matière de débroussaillage et de curage des cours d'eau.

Par ailleurs, il n'a pas vocation à se substituer aux financements spécifiques dont bénéficient certaines actions, ni à prendre en charge, par exemple les travaux sur les bâtiments, les conservatoires et collections de races ou espèces animales ou végétales, le débroussaillage mécanique s'il n'est pas suivi d'un pâturage, la prévention des risques d'inondation ne découlant pas d'une absence d'entretien de l'espace agricole ou forestier.

En outre, il ne peut pas intervenir sur les périmètres de sites naturels bénéficiant d'une protection spécifique, tels que les zones centrales des parcs nationaux et les réserves naturelles.

De plus, les terrains du domaine de l'Etat et des collectivités territoriales, à l'exception des communes, sont exclus du champ d'intervention du fonds qui ne pourra donc intervenir, en ce qui concerne les

terrains des collectivités, que sur les propriétés communales ou sectionnales. De même les espaces consacrés au bâti, aux infrastructures et les espaces constructibles ou situés à l'intérieur d'une agglomération sont exclus du champ d'intervention du fonds.

Les crédits du FGER sont répartis en trois sections distinctes :

- une section gérée au niveau national représentant 6 % du fonds ;
- une section attribuée aux départements d'outre-mer, ainsi qu'aux collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon, représentant 4 % du fonds ;
- une section départementale égale à 90 % du fonds. Celle-ci est répartie entre les départements sur la base de critères objectifs, tenant compte des superficies susceptibles d'être concernées : à raison de 22 % pour la superficie, et pour le surplus sur la base de la surface pondérée des sols non directement productifs¹. Les coefficients de pondération tels qu'ils sont prévus par le décret du 5 avril 1995 sont les suivants :

- superficies toujours en herbe : 1
- forêts non essentiellement productives : 0,5
- sols non productifs, ni altérés ni bâtis : 2
- sols à roche mère affleurante : 0,1
- zones humides : 3

La gestion des crédits déconcentrée s'effectue au niveau départemental, selon la clef de répartition ci-après.

¹ L'article L. 112-17 prévoit que les crédits sont répartis « sur la base de critères prenant notamment en compte la superficie dont sont déduites les surfaces consacrées au bâti, aux infrastructures, à un usage forestier essentiellement productif ainsi que les surfaces consacrées à un usage agricole autres que celles toujours en herbe. »

Fonds de gestion de l'espace rural

Repartition de la section destinée aux départements métropolitains pour 1995 arrêtée le 28 juin 1995

	Departement	Montant
01	AIN	3 184 490 F
02	AINNE	3 215 070 F
03	ALLIER	5 667 725 F
04	ALPES-HTE-PROVENCE	4 021 965 F
05	HAUTES-ALPES	3 711 995 F
06	ALPES-MARITIME	3 253 295 F
07	ARDACHE	3 789 140 F
08	ARDENNES	3 018 385 F
09	ARIEGE	3 227 580 F
10	AUBE	2 004 380 F
11	AUDE	4 940 755 F
12	AVEYRON	6 364 115 F
13	BOUCHES-DU-RHONE	5 068 635 F
14	CALVADOS	3 787 750 F
15	CANTAL	4 899 055 F
16	CHARENTE	2 752 200 F
17	CHARENTE-MARITIME	3 103 870 F
18	CHER	3 700 875 F
19	CORREZE	3 688 365 F
21	COTE-D'OR	4 124 825 F
22	COTES D'ARMOR	3 340 865 F
23	CREUSE	4 382 670 F
24	DORDOGNE	5 339 685 F
25	DOUBS	3 527 125 F
26	DROME	2 975 295 F
27	EURE	2 613 895 F
28	EURE-ET-LOIR	1 998 125 F
29	FINISTERE	3 777 325 F
2A	CORSE DU SUD	4 524 450 F
2B	HAUTE CORSE	4 949 790 F
30	GARD	3 324 880 F
31	HAUTE-GARONNE	3 092 750 F
32	GERS	2 521 460 F
33	GERONDE	4 889 325 F
34	HERAULT	4 958 825 F
35	ILLE-ET-VILAINE	3 091 360 F
36	INDRE	3 765 510 F
37	INDRE-ET-LOIRE	2 521 460 F
38	ISERE	4 272 860 F
39	JURA	2 839 075 F
40	LANDES	3 066 340 F
41	LOIR-ET-CHER	2 914 135 F
42	LOIRE	3 439 555 F
43	HAUTE-LOIRE	3 549 365 F
44	LOIRE-ATLANTIQUE	4 582 135 F
45	LOIRET	2 600 690 F

Source : DATAR

	Departement	Montant
46	LOT	3 555 620 F
47	LOT-ET-GARONNE	2 329 640 F
48	LOZERE	3 730 760 F
49	MAINE-ET-LOIRE	3 952 465 F
50	MANCHE	4 905 310 F
51	MARNE	2 595 825 F
52	HAUTE-MARNE	2 978 075 F
53	MAYENNE	3 004 485 F
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	2 730 655 F
55	MEUSE	2 902 320 F
56	MORBIHAN	3 777 325 F
57	MOSELLE	3 636 935 F
58	NIEVRE	4 363 905 F
59	NORD	2 768 880 F
60	OISE	2 127 395 F
61	ORNE	3 976 095 F
62	PAS-DE-CALAIS	3 143 485 F
63	PUY-DE-DOME	5 906 110 F
64	PYRENEES-ATLANTIQ	5 432 120 F
65	HAUTES-PYRENEES	2 542 310 F
66	PYRENEES ORIENTAL	4 259 655 F
67	BAS-RHIN	2 055 115 F
68	HAUT-RHIN	1 483 825 F
69	RHONE	1 950 170 F
70	HAUTE-SAONE	2 912 745 F
71	SAONE-ET-LOIRE	6 466 975 F
72	SARTHE	3 367 970 F
73	SAVOIE	4 432 015 F
74	HAUTE-SAVOIE	3 079 545 F
76	SEINE-MARITIME	3 500 020 F
77	SEINE-ET-MARNE	1 920 980 F
78	YVELINES	877 785 F
79	DEUX-SEVRES	3 023 945 F
80	SOMME	2 581 925 F
81	TARN	3 087 885 F
82	TARN-ET-GARONNE	1 961 985 F
83	VAR	5 259 760 F
84	VAUCLUSE	1 683 985 F
85	VENDEE	3 808 600 F
86	VIENNE	3 028 810 F
87	HAUTE-VIENNE	3 720 335 F
88	VOSGES	3 200 475 F
89	YONNE	2 944 020 F
90	TERR -DE-BELFORT	330 820 F
91	ESSONNE	635 230 F
95	VAL D'OISE	432 290 F
	TOTAL	312 750 000 F

Après avoir recueilli l'avis de la **Commission¹ départementale de gestion de l'espace** qui définit les orientations générales pour la gestion du fonds, **le préfet arrête, en association avec le président du conseil général, les orientations générales pluriannuelles pour l'utilisation du fonds.**

Les projets sont soumis à l'avis de la commission départementale de gestion de l'espace, puis le **préfet arrête** la liste de ceux qui sont retenus.

La subvention consentie dans le cadre d'une convention passée entre le préfet au nom de l'Etat et le maître d'ouvrage ne peuvent pas dépasser la limite maximale de 80 % du montant TTC du projet. Dès la signature de la convention, 30 % de la subvention peuvent être versés. La procédure déconcentrée ne concerne, a priori, que des subventions d'un montant inférieur ou égal à 500.000 francs.

4. Les services publics

De portée générale, les **dispositions relatives à la réorganisation ou à la suppression d'un service public** (article 29) bénéficieront tout particulièrement au milieu rural.

Vecteurs essentiels de la solidarité nationale, les services publics jouent dans les zones en déshérence -qu'elles soient urbaines ou rurales- un rôle décisif en termes de qualité de vie, de localisation d'emplois et de développement économique. On sait que leur fermeture ou l'insuffisance de leur présence sont de puissants facteurs de dévitalisation.

Cette appréciation avait conduit le Gouvernement à décider de l'élaboration dans tous les départements d'un schéma d'organisation et d'amélioration des services publics en milieu rural et d'imposer un moratoire suspendant les fermetures ou les réductions de service public jusqu'à la mise en place d'un régime juridique adapté.

¹ Cette commission est composée, outre le préfet qui la préside et le président du Conseil général qui en est vice-président, de quinze membres dont : le TPG, le DDAF, le directeur régional de l'environnement, trois représentants des communes ou des groupements de communes ou du département, quatre représentants des organisations professionnelles agricoles et forestières, trois représentants d'association de protection de la nature, deux représentants des autres partenaires économiques.

Grâce au moratoire opposable aux fermetures de services publics en milieu rural, ces schémas ont contribué au maintien du tissu des services publics. De leur côté, les commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics, à l'avis desquelles les schémas étaient soumis, ont favorisé la collaboration entre des partenaires, services publics, élus, socio-professionnels, qui n'avaient pas toujours l'habitude de travailler ensemble sur ce sujet. En revanche, les actions de modernisation et d'amélioration des services publics ont été plus limitées, même si c'est dans ce cadre qu'ont été imaginés et expérimentés les premiers « points publics ».

Ce bilan nuancé s'explique, pour partie, par l'incertitude juridique qui a présidé à la naissance des schémas et des commissions, créés par voie de simple circulaire, et par l'imprécision générale du dispositif.

L'article 28 de la loi corrige ces incertitudes en donnant un fondement législatif au système des schémas et des commissions. La loi a d'ailleurs renforcé ce dispositif en l'étendant à la totalité du territoire de chaque département, zones urbaines comprises, permettant ainsi d'avoir une vue cohérente et globale des problèmes de service public et des moyens mis en oeuvre pour les résoudre grâce, notamment, aux complémentarités entre territoires.

L'article 29 de la loi organise **un régime protecteur en cas de réorganisation ou de suppression de services publics**. Il impose que des objectifs d'aménagement du territoire soient désormais fixés par l'Etat aux entreprises publiques, soit dans leurs contrats de plan, soit dans des contrats spécifiques. Si une décision de réorganisation ou de suppression d'un service rendu aux usagers est prise par une des entreprises concernées sans être conforme à ses engagements contractuels, cette décision est soumise à une **étude d'impact**.

Au vu de l'étude d'impact, au cours de laquelle les collectivités locales intéressées sont consultées, le préfet du département peut autoriser le projet, s'y opposer ou demander des mesures compensatoires plus importantes que celles prévues.

En cas de désaccord entre l'organisme public et le préfet, le ministre de tutelle de cet organisme est saisi et -originalité majeure de la procédure- le refus de la suppression du service par le préfet devient définitif si le ministre ne s'y déclare pas défavorable dans un délai de quatre mois.

B. LA LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE

S'attachant à concilier « performance » et « tenue du territoire », la loi de modernisation de l'agriculture comprend de son côté un certain nombre de dispositions intéressant l'aménagement et l'entretien rural. Il s'agit, à la fois, des dispositions du titre III relatives à l'aménagement et à l'entretien de l'espace rural et des dispositions de la section 4 du titre II « Dispositions tendant à faciliter la pluriactivité ». En outre, le renforcement de la politique d'installation contribue directement au maintien d'une activité économique consommatrice d'espace en milieu rural.

1. L'aménagement et l'entretien de l'espace

L'essentiel de ces mesures, en complément de la création du FGER, tend à **moderniser les outils de gestion de l'espace**.

A ce titre, la loi prévoit, notamment, **l'amélioration des procédures d'aménagement foncier**, la création d'un **nouveau type de société civile** permettant la gestion de biens agricoles et de biens forestiers au sein d'une même structure (le groupement foncier rural), l'incitation à la création **d'associations foncières pastorales** (par le biais d'une exonération de l'impôt foncier non bâti pendant dix ans).

2. Les mesures en faveur de la pluriactivité

Par ailleurs, la loi met en oeuvre plusieurs dispositions pour favoriser l'exercice de la pluriactivité, qu'il s'agisse de la pluriactivité des exploitants agricoles ou de celles des autres catégories socio-professionnelles. Ces mesures avaient d'ailleurs été annoncées lors du CIDAR du 30 juin 1994.

- Il s'agit, principalement, de **l'aménagement des cotisations minimales** d'assurance maladie (article 42).

Le pluriactif est, en effet, pénalisé, au niveau de ses cotisations sociales, lorsqu'il est assujéti au paiement de la « cotisation minimale » au titre de l'assurance-maladie (cotisation due en tout état de cause, quel que soit le niveau de revenus, par les actifs non salariés).

En effet, le monoactif ayant des revenus faibles ne paiera que la cotisation minimale alors que le pluriactif ayant deux petits revenus paiera à la fois cette cotisation minimale pour son activité principale et des cotisations au titre de son activité secondaire. Ceci pour des revenus pouvant globalement ne pas être supérieurs à ceux du monoactif.

La loi remédie à cette anomalie : pour les pluriactifs dont l'activité principale est agricole, la cotisation minimale sera réduite compte tenu des cotisations dues au titre des activités secondaires. Pour les pluriactifs dont l'activité principale non salariée est non agricole et qui exercent plusieurs activités successives au cours d'une année, la cotisation minimale sera calculée au prorata de la durée d'exercice de l'activité principale.

- La loi améliore, d'autre part, le dispositif des « **caisses-pivots** » de rattachement (article 43). Les pluriactifs auront le **libre choix** de leur caisse-pivot, parmi les caisses dont ils relèvent, indépendamment de l'activité principale qu'ils exercent, sous réserve cependant d'un accord entre les caisses concernées.

- Plus ponctuellement, la loi **relève le seuil des revenus non agricoles en-deçà duquel peuvent s'imputer les déficits agricoles** (article 40).

Enfin, elle prévoit d'étendre les **possibilités de sous-location des bâtiments ruraux à usage d'habitation** (article 44), alors que, jusqu'à présent, seules étaient possibles les sous-locations de courte durée (trois mois maximum), pour un usage de vacances et de loisir, avec l'accord du bailleur.

Cette disposition devrait faciliter la réhabilitation, pour des locations durables, d'immeubles ruraux actuellement vacants ou à l'état d'abandon.

3. Les autres mesures

D'autres dispositions concernent plus ou moins directement l'aménagement rural. On peut citer la prorogation de la pré-retraite réorientée dans le sens de l'installation des jeunes, la mise en place des répertoires à l'installation, les mesures diverses en faveur de l'emploi et des groupements d'employeurs.

Il faut également mentionner l'amélioration très sensible du régime de retraite agricole, avec l'autorisation de cumul des droits propres et d'une pension de réversion, qui aura pour effet d'augmenter le pouvoir d'achat de personnes âgées résidant en milieu rural.

Enfin, on notera avec intérêt que la réduction du droit d'enregistrement de 6,4 % à 0,6 % pour les acquisitions effectuées par les jeunes installés, ou les bailleurs qui leur donnent à bail à long terme, qui aurait pu constituer une disposition de portée générale en faveur de l'installation, a été limitée aux seuls territoires ruraux de développement prioritaire.

C. LA LOI RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Cette loi comporte un ensemble de mesures disparates qui concernent l'aménagement et l'entretien de l'espace rural.

On peut citer :

- les dispositions du chapitre III, favorisant **l'entretien régulier des cours d'eau** ;

- l'article 32 qui autorise les groupements de communes à fiscalité propre à élaborer des **projets de gestion des espaces naturels et du patrimoine** qui pourront bénéficier du soutien du Fonds de gestion de l'espace rural ;

- les articles 33 et 34 qui soumettent l'arrachage des haies et l'arasement des talus par les fermiers à l'accord des propriétaires qui pourront s'y opposer dans un délai de deux mois ;

- les articles 38, 41, 42, 43, 44, 46, 47 et 58, modifiant la législation relative aux **parcs naturels et aux réserves naturelles**, qui prévoient, notamment, que les parcs nationaux et régionaux bénéficient d'un droit de préemption subsidiaire et que les parcs naturels régionaux seront consultés obligatoirement pour l'établissement des documents d'urbanisme et devront se constituer désormais sous forme de syndicats mixtes. La compétence du conservatoire du littoral est, en outre, étendue au territoire des communes riveraines des estuaires et des deltas ;

- les articles 39 et 40 qui octroient de **nouveaux moyens financiers aux départements pour la gestion des espaces** grâce à l'élargissement de

l'assiette de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) et de la taxe permettant de financer les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) aux « installations et travaux divers » comme les parkings ;

- l'article 50 qui permet aux communes qui entreprennent, seules ou en intercommunalité, des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels **d'instituer la taxe de séjour** en vue de favoriser la protection et la gestion de leurs espaces à des fins touristiques ;

- l'article 51 qui repousse de deux ans la date limite de déclaration des enclos piscicoles ;

- l'article 60, relatif à la **gestion des déchets ménagers** et assimilés, qui prévoit, d'une part, que le département peut, s'il le souhaite, élaborer à la place de l'Etat le plan d'élimination des déchets ménagers et, d'autre part, une augmentation progressive de la taxe de mise en décharge des déchets.

- l'article 74 qui permet aux communes et groupements de communes de moins de 3.000 habitants d'établir un **budget unique** des services de distribution et d'assainissement.

- les articles 89, 90 et 94 qui tendent à donner aux maires de nouveaux moyens juridiques pour résoudre le **problème des bâtiments abandonnés et non entretenus** et celui des terrains laissés en friche à proximité ou dans des zones d'habitation. Pour ce faire, la durée des procédures de la déclaration d'état manifeste d'abandon est réduite, les indemnités d'assurance versées en réparation d'un dommage causé à un immeuble bâti devront être utilisées pour sa remise en état et le maire pourra procéder d'office, après mise en demeure, aux travaux de remise en état de terrains abandonnés.

II. LA MODIFICATION DES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES

La création, dans l'organigramme gouvernemental, de mai à novembre 1995, d'un secrétariat d'Etat au développement rural, délégué auprès du ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports, constituait une **novation**.

Jusqu'ici, en effet, le « développement rural » lorsqu'il apparaissait dans l'intitulé des structures gouvernementales était étroitement associé à l'agriculture.

Le ministère de l'agriculture, flanqué ou non d'un secrétariat d'Etat, avait ainsi explicitement en charge le développement rural de juillet 1972 à mai 74, puis, renouant avec la pratique des années soixante-dix, d'octobre 1992 à mars 1993.

Cette organisation permettait au ministre de l'agriculture (cf. décret n° 92-1135 du 12 octobre 1992 relatif aux attributions du ministère de l'agriculture et du développement rural) de présider le CIDAR et de disposer, en tant que de besoin, de la DATAR.

La structure retenue dans le précédent gouvernement conduit à une solution inverse : le secrétaire d'Etat au développement rural, exerçant par délégation les compétences du ministre de l'aménagement du territoire **dispose** de la DATAR ainsi que **de la direction de l'espace rural et de la forêt** du ministère de l'agriculture et peut faire appel aux services déconcentrés de ce ministère, ainsi qu'au Conseil général du génie rural et des eaux et forêts (décret n° 95-794 du 19 juin 1995 relatif aux attributions du secrétaire d'Etat au développement rural).

Ainsi, selon la réponse fournie à votre rapporteur, « les attributions du ministère de l'agriculture dans le domaine du développement rural sont désormais exercées par le secrétaire d'Etat au développement rural, ce qui s'est traduit par une mise à disposition, d'une part, d'une de ses directions, la direction de l'espace rural et de la forêt et, d'autre part, des directions départementales de l'agriculture et de la forêt auprès du secrétaire d'Etat au développement rural.

Le ministre chargé de l'agriculture ne met donc plus directement en oeuvre la politique de développement rural, mais il se voit associé à une politique plus large d'aménagement et de développement du territoire (...).

En termes de conséquences pratiques, c'est le travail de la direction de l'espace rural et de la forêt qui se trouve significativement élargi du fait d'une approche multisectorielle du développement rural (tourisme, services, artisanat, PME, etc.).

Les nombreux contacts, déjà établis avec les autres directions du ministère chargé de l'Agriculture, ainsi qu'avec les autres départements ministériels, sont donc renforcés pour servir cet objectif ».

Cette solution n'était sans doute pas illogique. On pouvait, en effet, considérer qu'elle marquait le terme d'une évolution, le ministère de l'agriculture renonçant à être celui de l'agriculture et de l'ensemble du monde rural pour se recentrer sur les activités productrices, comme pouvait le laisser penser la nouvelle nomenclature budgétaire.

On pouvait aussi penser qu'il s'agissait d'une solution temporaire, le développement rural devant reprendre son « nomadisme » dans l'organigramme gouvernemental et connaître, de nouveau, des rattachements ministériels variés : auprès de l'agriculture (comme en 92-93), auprès d'un ministère de l'aménagement du territoire, auprès d'un secrétariat d'Etat à l'aménagement du territoire, de surcroît rattaché au ministère de l'industrie (comme en 1992...).

Selon les informations dont dispose votre rapporteur pour avis, il semblerait que la solution retenue dans l'actuel Gouvernement consiste à « transférer » au ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, les compétences exercées par le secrétaire d'Etat au développement rural (décret n° 95-1219 du 15 novembre 1995). On notera que, selon certains organes de presse spécialisés (Agra-France), il aurait été envisagé que l'aménagement rural soit « partagé » entre l'agriculture et l'aménagement du territoire, les deux ministères exerçant une co-tutelle sur la direction de l'espace rural et de la forêt.

III. LES PROJETS EN COURS

A. *L'ÉLABORATION DU SCHEMA NATIONAL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

L'article 2 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoit l'élaboration d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire. Ce document doit être présenté au Parlement avant le mois de février 1996 pour être approuvé par une loi.

Une circulaire du 25 août 1995 précise les conditions d'élaboration de ce schéma notamment une concertation régionale et la consultation des ministres concernés. Elle met en place quatre groupes transversaux de réflexion prospective ainsi que cinq commissions thématiques, dont l'une est explicitement consacrée au **développement rural**. Un rapport d'étape devait être rendu pour le 30 octobre et le rapport définitif pour la fin de l'année. Les travaux de ces différentes commissions devaient faire ultérieurement l'objet d'une publication.

B. LA PRÉPARATION DE LA LOI SUR L'ESPACE RURAL

L'article 61 de la loi d'orientation prévoit la publication dans un délai de dix-huit mois, c'est-à-dire avant le 5 août 1996, d'une loi complétant les dispositions en faveur des zones de revitalisation rurale, prévues dans le cadre de la loi d'orientation sur le développement et l'aménagement du territoire et la loi de modernisation agricole, afin notamment d'y développer :

- « - les activités économiques ;
- le logement locatif ;
- la vie culturelle, familiale et associative ;
- la pluriactivité en milieu rural ;
- la valorisation du patrimoine rural ;
- les activités pastorales, de chasse et de pêche. »

Elle devra contribuer à assurer aux habitants des zones de revitalisation rurale des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire.

D'après les informations dont dispose votre rapporteur, « *le Gouvernement travaille à la préparation d'un plan d'ensemble en faveur du milieu rural, dont un projet de loi relatif au développement rural constituera la pièce maîtresse. Celle-ci visera les objectifs suivants :*

« - enrayer le déclin des zones les plus fragiles et leur donner tous les moyens d'un nouveau développement ;

« - faire en sorte que l'espace rural constitue une alternative crédible pour les entreprises comme pour les citoyens ;

« - faire du patrimoine bâti et du patrimoine naturel préservés les atouts du développement.

« Quatre domaines d'action seraient envisagés :

« - l'affectation des sols et la gestion de l'espace ;

« - l'emploi et les activités économiques ;

« - les conditions de vie ;

« - l'approche territoriale et l'intercommunalité ».

Une dizaine de thèmes ont été retenus à l'occasion des premières réflexions interministérielles : la forêt, l'habitat, la pluriactivité, l'intervention économique des collectivités locales, le tourisme rural, le maintien et l'adaptation des services publics, le commerce et l'artisanat, les emplois nouveaux, la fiscalité et la gestion de l'espace rural.

On trouvera dans le tableau ci-après, les pistes de réflexions communiquées à votre rapporteur.

Affectation des sols et gestion de l'espace	Emploi et activités économiques	Conditions de vie	Approche territoriale
simplifier des outils d'aménagement foncier et les adapter aux zones rurales en déprise	- encourager l'emploi agricole	- faciliter le logement en milieu rural	- repenser l'organisation administrative des territoires ruraux
adapter des outils d'urbanisme aux conflits d'usage dans les zones rurales	- faciliter la pluriactivité - favoriser le développement des très petites entreprises	- valoriser le patrimoine rural pour le mettre au service du développement local	- renforcer l'ingénierie du développement local
favoriser l'occupation intensive de l'espace rural et agricole	- définir un cadre pour les activités de tourisme et de loisir en milieu rural	- maintenir et adapter les services en milieu rural	- permettre le suivi de la politique en faveur du monde rural
promouvoir l'entretien de l'espace rural	- organiser le marché du travail pour répondre aux besoins et aux nouvelles pratiques - favoriser la création d'emplois nouveaux	- animer la vie culturelle, associative et familiale	- procéder à des adaptations éventuelles à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

C'est dans cette perspective que la commission des affaires économiques a créé, en juillet 1995, un groupe de travail « Espace rural », structuré en sous-groupes sectoriels consacrés aux principaux chapitres de la future loi et destiné à préparer la discussion du projet de loi sur le développement rural

Il s'agira de soumettre au Gouvernement des propositions concrètes, qui pourront être reprises dans le projet de loi.

Votre rapporteur pour avis ne manquera pas d'interroger le Gouvernement sur l'état d'avancement de ce dossier et sur le ministère qui, concrètement, est désormais chargé de la préparation de ce projet de loi.

CHAPITRE II

LES CRÉDITS CONCOURANT À L'AMÉNAGEMENT RURAL

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

I. UN PREMIER BILAN DE LA SUPPRESSION DES FONDS SPÉCIFIQUES

Dans un souci de simplification de la gestion et de déconcentration, les différents fonds -interministériels ou non- qui concouraient, pour tout ou partie, à l'aménagement rural sont désormais fusionnés au sein du Fonds national d'aménagement du territoire, (FNADT), créé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Parmi ces fonds supprimés, deux fonds interministériels étaient en totalité consacrés au monde rural : le FIDAR (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural) et le FIAM (Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne). De son côté, le FRILE (Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi) consacrait une partie significative de ses crédits au milieu rural.

Rappelons, enfin, que l'aide spécifique à l'industrialisation en milieu rural (l'AIIZR : aide à l'investissement industriel en zone rurale) avait déjà été fusionnée, en 1993, dans l'ensemble des aides aux PME-PMI.

Les crédits de ces fonds qui constituaient des leviers importants du développement local ne sont désormais plus individualisés. Mais lors des débats parlementaires, le Gouvernement avait confirmé que ce fonds unique devrait intégrer les objectifs spécifiques du FIAM et du FIDAR.

On peut relever, en ce sens, que le décret du 19 avril 1995 prévoit que le comité de gestion de ce fonds, sous la présidence du Premier ministre, comprend la présence du ministre de l'agriculture quelle que soit la formation appelée à siéger. De son côté, la circulaire du 15 février 1995 précise que *« les interventions du fonds seront concentrées sur les parties du territoire les plus fragiles. Les territoires ruraux de développement prioritaire continueront à bénéficier d'un traitement privilégié »*.

D'autre part, la répartition des crédits déconcentrés permet la prise en compte de l'espace rural : outre un préciput représentant les engagements contractuels (contrats de plan), le solde est réparti en fonction de la population incluse dans des zones éligibles à la PAT et dans les TRDP ainsi que de la superficie de ces zones au sein de chaque région.

Il reste qu'il est, aujourd'hui, difficile de tirer un bilan de la fusion des fonds ruraux spécifiques au sein du FNADT, dont les crédits sont d'ailleurs en régression sensible dans le projet de budget pour 1996 : 1.566 millions de francs au lieu de 1.809 en 1995, soit - 13,46 %.

On peut cependant indiquer que pour la section locale, déconcentrée, et gérée sous la responsabilité des préfets de région, les dotations déléguées englobent la masse contractualisée au titre de l'ancien FIDAR, soit 350 millions de francs en 1995. Pour la part non contractualisée, ce ne sera qu'à la fin de ce premier exercice qu'il sera possible de mesurer la part des opérations, relevant antérieurement du FIAM ou du FIDAR, qui auront été financées.

Pour la section générale, au 30 juin 1995, les crédits affectés à des opérations concernant le développement rural et la montagne s'élevaient à 173 millions de francs, sur un montant total engagé de 556 millions de francs. Rappelons qu'en 1994, les crédits du FIDAR hors contrat de plan et du FIAM représentaient, pour l'année, un montant de 229 millions de francs.

Il sera donc indispensable de tirer le bilan d'une première année d'application pour mesurer plus précisément les destinations des crédits du FNADT et leur impact sur les zones rurales les plus sensibles.

II. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT DU MILIEU RURAL

Les crédits d'équipement du milieu rural ont traditionnellement pour objet de faciliter l'accès des usagers ruraux aux services publics à caractère industriel et commercial : l'assainissement et la distribution d'eau ; l'énergie électrique. Deux fonds de péréquation concourent à cet objectif : le fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE), compte spécial du Trésor ; le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE). Si votre commission continue à examiner, dans le cadre de l'examen des crédits d'aménagement rural du ministère de l'agriculture, l'évolution de ces fonds, force est de constater que le **lien entre le ministère et ces fonds s'est distendu.**

Ainsi, depuis les lois de décentralisation, les ministères concernés - les ministères de l'agriculture et de l'industrie, aidés d'un conseil, pour le FACE ; le ministère de l'agriculture, aidé d'un comité pour le FNDAE, sont uniquement chargés de la répartition de l'enveloppe entre les départements. Ce sont ces derniers qui, en application de l'article 110 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, ont en charge la programmation des aides du FNDAE et du FACE, en fonction des travaux à réaliser sur leur territoire.

Le ministère de l'agriculture n'a désormais plus qu'une connaissance approximative des équipements réalisés avec le concours de l'Etat : en application de l'article premier du décret n° 88-477 du 29 avril 1988 relatif aux modalités de transfert aux départements de services ou parties de services des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, les services assumant les missions de programmation et de gestion des crédits d'équipement rural et d'aménagement foncier pour le compte du département, ainsi que la préparation des délibérations du Conseil général relatives à la répartition des crédits du FACE et du FNDAE, ont été transférés aux départements.

Dès lors, le recensement des équipements publics ruraux, sur le plan départemental et national, nécessite une étroite collaboration entre les Conseils généraux et les services de l'Etat.

Or, selon le ministère, *« l'inventaire des équipements réalisés tous les cinq ans par les communes rurales dans les domaines de l'eau, l'assainissement et l'électrification rurale, démontre tout particulièrement les difficultés qu'il y a à disposer d'une information précise et complète, tout particulièrement dans les deux premiers domaines ».*

On notera, sur ce point, que le ministère souhaiterait que « *des textes réglementaires précisent les modalités de mise à disposition par les collectivités territoriales, pour le compte de l'Etat, des informations relatives aux équipements réalisés et prévus. Ces données collectées constituent une base primordiale de suivi et d'aide à la décision dans la gestion des fonds de péréquation que sont le FNDAE et le FACE* ».

A. L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT

Le fonds national pour le développement des adductions d'eau, compte spécial du Trésor géré par le ministère de l'agriculture, a été conçu, dès son origine en 1954, comme un instrument financier de solidarité nationale : prélevées sur l'ensemble de la population, ses ressources sont redistribuées aux seules communes rurales. Il est destiné à aider les communes rurales à mettre en place leurs services publics de distribution d'eau et, depuis 1979, d'assainissement.

En autorisations de programme, le FNDAE a attribué 936,5 millions de francs de crédits en 1994 et 840 millions de francs en 1995, ce qui représente environ **12 % du montant total des investissements réalisés** éligibles à ce fonds et **10 % des investissements théoriquement nécessaires**.

La faiblesse de ce taux explique, pour partie, la **sous-réalisation constatée par rapport aux besoins** : alors que le précédent inventaire de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement des communes rurales avait fait apparaître un besoin d'investissement total de l'ordre de **10 milliards de francs par an sur la période de 1990-1994**, la réalisation effective semble inférieure, soit 7 à 8 milliards de francs chaque année.

Le nouvel inventaire quinquennal permettra d'établir la situation au 1er janvier 1995, il déterminera le montant d'investissements effectivement effectué de 1990 à 1995 et celui des réalisations nécessaires de 1995 à 1999.

Il apparaît, d'ores et déjà, qu'en dépit du rattrapage effectué -98 % des communes rurales sont desservies-, **un effort significatif doit être poursuivi**.

Le milieu rural continue à souffrir d'un retard important en matière de sécurité et de fiabilité des réseaux, de vulnérabilité de la ressource, de collecte et de traitement des eaux usées.

En outre, les spécificités de la distribution, de la collecte et de l'assainissement en milieu rural (la dispersion de la population à desservir, la

petite taille des services qui doivent gérer des réseaux importants...) contribuent à y renchérir le prix de l'eau, en moyenne **27 % plus cher qu'en milieu urbain**. En outre, le durcissement de la réglementation, notamment en application de dispositions communautaires, l'obligation de séparer du budget général de la commune les budgets des services de distribution et d'assainissement, la suppression des tarifications pour des volumes forfaitaires devraient contribuer à accroître cet écart.

Par conséquent, afin de permettre aux communes rurales de ne pas accroître, voire de combler partiellement leur retard, une augmentation des moyens du fonds paraît nécessaire.

Le comité de gestion du FNDAE, réuni le 8 juin 1995, a ainsi estimé indispensable une revalorisation de 3,03 centimes/m³ au 1er janvier 1996 de la redevance actuelle sur le prix de l'eau qui s'établit aujourd'hui à 12 centimes/m³.

Cette majoration permettrait de réduire l'écart, qui semble aujourd'hui se creuser, entre les besoins d'investissements des communes rurales et les aides qui sont effectivement affectées à ceux-ci.

Elle paraît d'autant plus nécessaire que l'intervention des autres financeurs ne pourra pas progresser : les départements ont à faire face à des charges croissantes dans d'autres domaines, notamment social, et les agences de bassin sont amenées à focaliser leurs interventions sur les zones urbaines.

B. L'ÉLECTRIFICATION

Le FACE joue, pour l'électrification rurale, un rôle analogue à celui du FNDAE en matière d'alimentation en eau potable et d'assainissement.

Depuis sa création en 1936, il permet de soutenir, par l'octroi de subventions en capital, l'effort d'investissement pour l'électrification des communes rurales. Ces collectivités, le plus souvent regroupées en syndicats intercommunaux ou départementaux, assurent la responsabilité directe des investissements de distribution électrique. Depuis 1992, il contribue également à l'intégration esthétique des réseaux.

Le fonds est alimenté par une contribution (1,95 % des recettes afférent aux distributions dans les communes urbaines et 0,39 % pour les communes rurales) versée annuellement par les distributeurs d'énergie électrique basse tension.

Comme pour la distribution d'eau et l'assainissement, on constate un écart persistant entre communes rurales et urbaines en matière de distribution.

En effet, **les communes rurales présentent encore une qualité de service inférieure**, même si elle s'en rapproche, à celle fournie en zones urbaines. Cette situation est appréciée par l'importance du taux d'abonnés mal alimentés, c'est-à-dire ceux qui subissent des chutes de tension en moyenne supérieures à 11 % : en 1990, elles concernaient 5,2 % des abonnés en zones rurales contre 2 % pour les abonnés en zones urbaines.

Alors que l'objectif du dernier inventaire d'électrification rurale était d'atteindre un taux quasiment nul au 1er janvier 1995, cet objectif n'a pas été atteint. On estime que 3 % d'abonnés seraient encore mal alimentés en zone rurale et on dénombrait encore, en 1993, 15 départements dont le taux d'abonnés mal alimentés dépassait les 6 %.

Les efforts importants qui doivent encore être accomplis justifient, par conséquent, la pérennité, voire le renforcement des ressources du FACE, compte tenu du chiffre prévisible des besoins pour les cinq prochaines années 1995-1999.

On constate, en outre, que les crédits de la tranche C (le programme « environnement »), 400 millions de francs en 1995, ne permettent de financer qu'un quart des besoins formulés.

Le montant des travaux aidés par le FACE (au taux de 50 % pour le programme « environnement » et de 70 % pour le reste des programmes) représente environ 2,5 milliards de francs. Il faut y ajouter les travaux financés par les collectivités sur le produit des taxes départementales et municipales sur l'électricité, pour un montant annuel d'environ 1,6 milliard de francs.

C. LES ORDURES MÉNAGÈRES

La gestion des ordures ménagères en milieu rural doit répondre aux objectifs de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement. Cette loi fixe notamment parmi ses objectifs une valorisation la plus large possible des déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir à partir des déchets des matériaux réutilisables ou de l'énergie. Elle limite, à compter du 1er juillet 2002, l'utilisation des centres de stockage pour les seuls déchets ultimes. En outre, elle prévoit que chaque

département devra être couvert, d'ici le 4 février 1996, par un plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Ces plans constituent le cadre dans lequel sont définis les organisations et projets des collectivités en matière de collecte, du tri et de traitement de leurs déchets.

A l'évidence, l'élimination des déchets en milieu rural présente des spécificités que les plans doivent prendre en compte, notamment en favorisant les regroupements intercommunaux pour tout ou partie de la chaîne et en adaptant les objectifs et moyens des collectes sélectives au contexte rural.

On constate que la majorité des plans adoptés dans les départements « à caractère rural » prévoient la création de structures de regroupement des communes, à la fois pour la collecte et pour le traitement des déchets, la mise en place progressive d'un réseau de déchetteries, la mise en place de centres de transfert des déchets, (de l'ordre de 10 à 15 par département), la création de 1 à 3 plate-formes de compostage, le développement du compostage individuel, l'utilisation, à courte échéance, de décharges autorisées, et la mise aux normes ou la création de 1 ou 2 incinérateurs.

On évalue les investissements nécessaires à la mise en place de ces installations d'élimination des déchets à 1.000 francs par habitant, sur la période de mise en oeuvre du plan.

Ainsi, les communes et leurs groupements vont devoir faire face à des investissements importants pour satisfaire aux objectifs de la loi. Les projets d'installations d'élimination des déchets ménagers et assimilés, dont ceux des communes rurales, qui répondent aux critères retenus par le comité consultatif de modernisation de la gestion des déchets pourront donc bénéficier du **fond de modernisation**. Les ressources de ce fonds seront d'ailleurs accrues : **le taux de la taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés a été augmenté par la loi du 2 février 1995** relative au renforcement de la protection de l'environnement. On estime, au premier semestre 1995, à environ **85 millions de francs** le montant des aides destinées aux communes rurales, au titre du fond de modernisation de la gestion des déchets.

III. LES DOTATIONS INSCRITES AU BUDGET DE L'AGRICULTURE

A. LE « BLEU » BUDGÉTAIRE : UNE APPROCHE MINIMALISTE

1. Les crédits explicitement considérés comme d'aménagement rural

Dans la présentation retenue cette année pour le bleu budgétaire, les dépenses en faveur de l'aménagement de l'espace rural, jusqu'ici distinctes, sont fusionnées avec les dépenses forestières, au sein de l'agrégat 3 « Espace rural et forêt ». Cette nouvelle ventilation conduit, d'ailleurs, à requalifier des actions jusqu'ici considérées comme d'aménagement de l'espace rural. Ainsi, le chapitre 37.11.article 42 « Aménagement rural : manifestations et expositions » est désormais rangée parmi les lignes des services généraux. Les articles 30 et 50 du chapitre 44.80, essentiellement les indemnités compensatrices de handicap, et le chapitre 61.84 (crédits des compagnies d'aménagement régional) figurent désormais dans l'agrégat « Activités productives ».

Par conséquent, à s'en tenir à cette nomenclature budgétaire, les crédits explicitement considérés comme d'aménagement de l'espace rural inscrits au ministère de l'agriculture représenteraient 467,5 millions de francs, -dont 400 millions de francs au titre du seul fonds de gestion de l'espace rural- soit, à structure constante, une baisse de 18,3 % (- 20,7 % compte tenu des diminutions de crédits opérés à l'Assemblée nationale).

	1995	1996
● Interventions pour l'aménagement rural (Chapitre 44.80, article 20)	34,5	32
● Amélioration du cadre de vie et développement rural (Chapitre 61.44, article 20)	38,1 (39,1)	35,5 (36,5)
● Fonds de gestion de l'espace rural (Chapitre 44.83, article 10)	500	400
TOTAL	572,6	467,5

en millions de francs

() : autorisations de programme

● Les crédits du fonds de gestion de l'espace représentent désormais plus de 85 % des crédits explicitement considérés comme d'aménagement

rural. Or, ces crédits enregistrent une **évolution défavorable** : le chapitre 44-83 est crédité de 400 millions de francs en 1996, soit une baisse de 20 % par rapport aux 500 millions de francs dont le fonds avait été doté, par anticipation d'ailleurs sur sa création..., dans la loi de finances initiale pour 1995. En outre, pour la première année de sa création, le fonds aura été lourdement affecté par les annulations de crédit du collectif budgétaire (- 152,5 millions de francs, soit - 30 %).

On peut sur ce point rappeler qu'il avait été envisagé, dans un premier temps une dotation d'un milliard de francs, alimentée pour partie par des ressources pérennes. Le CNJA envisageait ainsi une majoration de la TVA alimentaire et une taxe sur le changement de destination des sols. Cette dernière piste mériterait d'être explorée afin de pérenniser le financement du fonds et d'éviter qu'il ne se transforme en chapitre réservoir, naturellement sollicité pour d'ultérieures annulations de crédit.

A l'Assemblée nationale, en deuxième délibération, les crédits du FGER ont été diminués de 12 millions de francs. Ses crédits seront donc en retrait de 22,4 % par rapport à 1995.

● On peut rappeler que les crédits du chapitre 44-80 sont orientés vers :

- l'aide au recrutement, les trois premières années et par des associations locales, d'animateurs chargés d'organiser et d'aider le développement des territoires ruraux de développement prioritaire :

- le financement des analyses, de diagnostics, d'animations et d'investissements intellectuels préalables privilégiant la diversification et les actions exemplaires et démonstratives dans les principaux secteurs du développement rural ou dans le cadre d'une approche « ville-campagne » (amélioration des services, du cadre de vie, de l'environnement, pluriactivité, emploi, tourisme rural, valorisation des ressources locales et- des nouvelles technologies).

Les crédits de l'enveloppe contractualisée sont consacrés, en priorité, aux investissements intellectuels préalables à la conduite d'opérations démonstratives et exemplaires ou innovantes en matière de gestion de l'espace. Mais, les préfets de régions peuvent également consacrer leur enveloppe à la promotion de produits montagne ou à des actions de soutien à la sélection animale.

Ces crédits ont été minorés d'1,2 million de francs à l'Assemblée nationale.

● Les crédits du chapitre 61-44 ont sensiblement le même champ d'intervention, mais pour les projets ayant la nature de dépenses d'investissement, matériel ou immatériel.

Par conséquent, ces crédits sont incontestablement des crédits d'aménagement rural. Il faudrait pouvoir y rajouter la partie des crédits (35 %, soit environ 60 millions de francs) des grands aménagements régionaux qui ne sont pas strictement consacrés à l'hydraulique, soit au total environ 520 millions de francs.

2. Les autres crédits gérés par la direction de l'espace rural

Une autre approche conduit à considérer comme des crédits d'aménagement rural les crédits (hors crédits forestiers) gérés par les services en charge de ce volet de la politique du ministère : la direction de l'espace rural et de la forêt.

Il faut alors rajouter aux crédits, budgétairement considérés comme des crédits d'aménagement rural, les crédits :

- d'aménagement foncier et d'hydraulique (article 10 du chapitre 61.44) ;
- des grands aménagements régionaux (chapitre 61.84).

	1995	1996
● Aménagement foncier et hydraulique	260,1 (239,1)	196 (200)
● Grands aménagements régionaux	177,2 (178)	160 (166)
TOTAL	437,3 (417,11)	356 (366)

en millions de francs

() : autorisations de programme

Ces crédits baissent aussi : -18.6 % en crédits de paiement et -12,2 % en autorisations de programme. En outre, l'Assemblée nationale a réduit de 5 millions de francs les crédits des compagnies d'aménagement régional.

Les crédits d'aménagement rural, au sens strict, sont, par conséquent, en nette diminution dans le budget de l'agriculture. Ils ont, d'ailleurs, été particulièrement touchés par les annulations de crédit de 1995 : -25 % pour les crédits d'investissement, de -30 % (pour le FGER) à -10 % pour les autres dépenses.

On notera, enfin, que les crédits des OGAF (opérations groupées d'aménagement foncier - chapitre 44-41 article 60) et des SAFER (société d'aménagement foncier et d'établissement rural - chapitre 44-44), qui peuvent également être considérés comme des crédits d'aménagement rural, sont aussi en diminution. Les crédits des SAFER ont, d'ailleurs, été réduits d'1,3 million de francs en seconde délibération à l'Assemblée nationale.

	1995	1996	Evolution en %
Subventions aux SAFER	50	45	- 10
OGAF	71,3	70,7	- 0,9

(en millions de francs)

● A structure constante, c'est-à-dire en reconstituant l'agrégat utilisé jusqu'en 1995, on parvient, sans même tenir compte des diminutions des crédits à l'Assemblée nationale, au même constat d'une baisse sensible (- 16,3 %).

	1995	1996
Interventions publiques		
. chapitre 44-80	34,5	32
. chapitre 44-83	500	400
Subventions d'investissement		
. chapitre 61-44 article 20	38,1	35,5
. chapitre 61-84	177,2	160
TOTAL DO + CP	749,8	627,5

Dans toutes les hypothèses, on observe donc une baisse des crédits d'aménagement rural. La tendance à la diminution des crédits destinés à des opérations physiques structurantes, n'est pas compensée par la revalorisation ou même le maintien des crédits destinés au nouvel instrument d'intervention : le FGER.

***B. LES CRÉDITS DESTINÉS À LA COMPENSATION DES HANDICAPS
OU DE CONTRAINTES SPÉCIFIQUES***

L'approche traditionnelle de votre commission consiste à prendre également en compte, au titre de l'aménagement de l'espace rural, les crédits de compensation des handicaps ou de contraintes spécifiques.

Ces crédits comprennent, d'une part, les indemnités compensatoires de handicaps, les aides aux bâtiments d'élevage ou à la mécanisation en faveur des zones de montagne (61.40, article 30), ainsi que celles aux équipements collectifs en zone de montagne et, d'autre part, l'ensemble des mesures agri-environnementales, y compris la prime à l'herbe.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des principales dotations.

	1995	1996	Evolution en %
● Indemnités compensatrices de handicaps (Chapitre 44.80, article 20)	1.650	1.650	-
● Mesures agri-environnementales (Chapitre 44.41, article 24)	280	310	+ 10,3
● Prime au maintien de l'élevage extensif (Chapitre 44.41, article 25)	770	770	-
	2.700	2.730	+ 1,1

(en millions de francs)

Ce sont ainsi environ **2,7 milliards de francs** que le budget de l'agriculture consacra à la compensation de contraintes particulières, auxquels il faudrait ajouter les subventions accordées aux bâtiments d'exploitation et au matériel en zone de montagne (sur le chapitre 61.40).

Compte tenu des cofinancements communautaires, se sont désormais environ **4 milliards de francs** qui sont versés à ce titre.

Si l'on considère que ces différentes actions, en favorisant l'extensification et le soutien des pratiques agricoles compatibles avec l'environnement, en modifiant les conditions de consommation de l'espace, ont un impact certain sur l'aménagement rural, c'est désormais principalement par ce biais que le ministre intervient.

On constate sur ce point d'ailleurs un **désengagement des actions spécifiques en faveur des zones de montagne** destinées à compenser les surcoûts. Ainsi, pour la modernisation des exploitations, la progression des crédits s'explique par la majoration des crédits destinés à la mise aux normes : les dotations destinées à la montagne diminuent d'environ 30 %. La même évolution négative peut être relevé pour le chapitre 61-44 article 20 qui bénéficient principalement à l'élevage de montagne.

C. L'APPROCHE SYNTHÉTIQUE DU « BLANC » BUDGÉTAIRE

Si l'on retient la nouvelle nomenclature des aides publiques (concours budgétaires, mais aussi financements inscrits aux comptes spéciaux

ou en provenance de la Communauté) élaborée par le ministère (« *Les concours publics à l'agriculture - annexe au projet de finances pour 1996* »), deux ensembles d'actions (ensembles 1.4 et 5.1) pour tout ou partie intéressent principalement l'aménagement rural.

Cet examen du « blan » budgétaire permet, en outre, de mesurer la part prise par les financements communautaires dans la politique d'aménagement de l'espace rural.

- Au sein du domaine 5 « espace rural et forestier », l'ensemble 5-1 rassemble **les crédits d'infrastructures** gérés ou cogérés par le ministère de l'agriculture (le FNDAE, mais pas le FACE, les dotations du fonds de gestion de l'espace, les crédits des sociétés d'aménagement régional (hors hydraulique), les dotations du FIDAR et de l'ancienne AIZR.

Dans ce domaine, la politique nationale en faveur de l'espace rural est puissamment soutenue par les interventions du FEDER, du FSE et du FEOGA-orientation. Ces fonds socio-structurels participent aux nouveaux programmes 1994/1999 destinés à aider les territoires qui connaissent des difficultés particulières : zones en retard de développement (objectif 1), zone de reconversion industrielle (objectif 2) et zones rurales en situation difficile (objectif 5 b), et à aider l'adaptation des structures agricoles (objectif 5 a). La sélection des zones est fondée sur les critères inscrits dans les règlements européens modifiés en 1993.

A la fin 1994, la Commission de Bruxelles avait approuvé tous les documents uniques de programmation (DOCUP) pour les programmes régionaux de l'objectif 5 b. **En France, la zone 5 b couvre plus de 53 % du territoire, contre 31 % auparavant et concerne 9,75 millions d'habitants, au lieu de 6 millions, soit 17,3 % contre 10,5 % de la population. Elle concerne 18 régions, et dans leur totalité le Massif central et les Pyrénées. Les concours communautaires attendus se montent à 2,238 milliards d'écus (14,5 milliards de francs).**

En outre, les zones 1 et 5 b bénéficient des concours liés aux programmes d'initiatives communautaires (PIC), tels LEADER pour le développement rural, REGIS en faveur des régions ultra-périphériques, et INTERREG (coopération transfrontalière). **La France doit recevoir 1,2 milliard d'écus au titre des différentes initiatives communautaires qui viennent d'être renouvelées pour 1994-1999.** Ainsi, LEADER II, doté de 182 millions d'écus, soutient les projets de développement local (acquisition de compétences, innovations rurales et coopération transnationale).

Ensemble 5.1 Aménagement et protection de l'espace rural							en M.F. courants
Dépenses constatées	1990	1991	1992	1993	1994		
Financement national	1 050,7	698,9	749,6	1 258,9	1 421,8		
Financement C.E.E.	49,6	700,6	1 233,3	1 118,2	1 056,6		
TOTAL	1 100,3	1 399,5	1 982,9	2 377,1	2 478,4		

Il faut également ajouter aux crédits de cet ensemble, une partie de ceux recensés dans l'ensemble 5-3 « autres financements en faveur de l'aménagement et de la protection de l'espace rural et forestier » c'est-à-dire principalement les crédits du chapitre 44-80 du budget du ministère, doté de 34 millions de francs en loi de finances initiale 1995 et de 32 millions de francs en 1996 pour appuyer les démarches d'animation et d'expérimentation des organismes publics locaux et consulaires. Une partie de ces crédits correspond à la part de l'Etat dans les contrats de plan en faveur des zones rurales fragiles. Ils financent des études préalables à l'élaboration de programmes de développement rural.

On peut également mentionner pour mémoire les crédits (900.000 francs en 1995, 830.000 francs en 1996) destinés au financement des actions d'information, de formation et d'assistance technique en milieu rural conduites par le Centre d'information et de formation sur l'Aménagement rural (CIFAR) qui bénéficie à ce titre d'un cofinancement communautaire.

- Dans le domaine 1 « Activités agricoles productives », l'ensemble 1-4 recense l'ensemble des crédits destinés à la « compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques ».

L'ensemble 1-4 comprend d'une part les aides spécifiques à la montagne, les indemnités compensatoires de handicaps, les aides aux bâtiments d'élevage ou à la mécanisation en faveur des zones de montagne (61-40 article 30) ainsi que celles aux équipements collectifs en zone de montagne) et, d'autre part, l'ensemble des mesures agri-environnementales, y compris la prime à l'herbe.

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

Ensemble 1.4 <i>Compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques</i>							en M.F. courants
Dépenses constatées	1990	1991	1992	1993	1994		
Financement national	1.710,8	1.694,3	1.596,5	1.961,3	2.562,3		
Financement européen	435,9	443,5	696,4	1.772,8	1.386,9		
TOTAL	2.146,7	2.137,8	2.292,9	3.734,1	3.949,2		

Ainsi, au sens du blanc budgétaire, ce sont environ 6,5 milliards de francs qui seraient consacrés à l'aménagement rural (dont plus de 60 % au titre de la compensation de différents handicaps), avec une participation communautaire de l'ordre de 40 %.

D. L'APPROCHE MAXIMALISTE DU « JAUNE » BUDGÉTAIRE

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

Si l'on veut bien admettre que les crédits en provenance du ministère de l'agriculture recensés dans ce document budgétaire comme concourant à l'aménagement du territoire¹ peuvent être considérés comme des crédits

¹ Trois critères principaux ont été retenus pour la définition des crédits concourant à l'aménagement du territoire :

- Les crédits engagés au titre des contrats de plan entre l'Etat et les régions, tels qu'ils ressortent des contrats signés dans la période 1994-1998.
- Les crédits dont l'affectation a été décidée lors d'un comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT).
- Les crédits ayant un impact sur l'implantation géographique des activités ou concourant au développement local.

d'aménagement rural, il apparaît alors que l'aménagement rural mobiliserait 13 milliards de francs sur le budget de l'agriculture. Le budget du ministère de l'agriculture serait donc le deuxième contributeur -en moyens de paiement- à la politique d'aménagement du territoire, après celui des transports terrestres (20 milliards de francs).

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

**BUDGET DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DE L'ALIMENTATION
ÉTAT DES CRÉDITS AFFECTÉS À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Imputation	1985 (crédits ouverts en LFI)		1986 (prévisions)	
	A.P.	D.O.J.C.P.	A.P.	D.O.J.C.P.
TITRE III				
N° et intitulé du chapitre				
Sous-total TITRE III				
TITRE IV				
43-23 Actions de formation et actions éducatives en milieu rural		144,06		178,00
44-38 Pêches maritimes et cultures marines : subvention purement FEOGA		106,50		147,00
44-40 Modernisation de l'appareil de production agricole		51,44		47,59
44-41 Amélioration des structures agricoles - F A S A S A		3 833,75		3 645,80
44-44 Interventions dans le domaine foncier		50,00		45,00
44-53 Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole		3 482,54		3 383,02
44-54 Valorisation de la production agricole - Subventions économiques et purement FEOGA		1 156,90		971,90
44-55 Valorisation de la production agricole : orientation des productions		555,00		680,00
44-60 Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural		1 694,83		1 691,80
44-63 Fonds de l'espace rural		500,00		400,00
44-92 Forêts : interventions		976,32		691,00
Sous-total TITRE IV		12 551,34		11 861,11
TITRE V				
51-12 Etudes à l'entreprise	7,26	6,05	6,00	3,00
51-92 Espace rural et forêts : travaux et acquisitions	25,40	25,33	26,00	26,00
Sous-total TITRE V	32,66	31,38	32,00	29,00
TITRE VI				
61-40 Adaptation de l'appareil de production agricole	156,72	143,34	165,00	147,00
61-44 Aménagement de l'espace rural et de la forêt	498,73	501,38	455,00	441,00
61-61 Développement du stockage, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et de la mer	225,60	217,86	210,00	195,00
61-64 Actions coordonnées de développement régional	178,00	177,20	166,00	160,00
64-38 Pêches maritimes et cultures marines - Subventions d'équipement	40,20	40,20	40,20	43,80
Sous-total TITRE VI	1 099,25	1 079,98	1 036,20	986,80
TOTAL	1 131,81	13 682,70	1 068,20	12 878,71

Sont en effet considérés comme concourant à l'aménagement rural :

- les crédits de la pêche (logiquement retracés dans le bleu budgétaire dans l'agrégat 06 « Pêche ») ;
- les crédits de la forêt (imputés dans le bleu budgétaire à l'agrégat 03 « Espace rural et forêt ») ;
- la totalité des crédits d'amélioration des structures agricoles, alors que celles-ci figurent, dans le bleu, soit dans l'agrégat 01 « activités agricoles productives » (DJA, retrait des terres, extensification, boisement, mesures agri-environnementales, prime à l'herbe, OGAF, SAFER, CNASEA), soit dans l'agrégat 05 « protection sociale et solidarité (IVD, pré-retraite) ;
- les crédits des offices (censés bénéficier, selon le bleu, aux « activités agricoles productives ») ;
- les subventions économiques, alors qu'elles sont imputées, dans le bleu soit aux « activités agricoles productives » (le régime des alcools, le soutien au sucre dans les DOM, l'aide aux agriculteurs en difficulté) soit à « la protection sociale et à la solidarité » (l'aide alimentaire) ;
- la prime au maintien du troupeau allaitant (rangée dans l'agrégat 01) ;
- les dépenses en capital en faveur de l'espace rural et de la forêt, alors que les crédits d'aménagement foncier et d'hydraulique sont considérés, par le bleu budgétaire, comme concernant le financement des « activités agricoles productives » ;
- les crédits de politique industrielle (logiquement imputés dans le bleu à l'agrégat 02 industries agro-alimentaires) ;
- les crédits des compagnies d'aménagement régional (considérés jusqu'à cette année contribuer à l'aménagement rural, mais figurant pour 1996 dans les crédits bénéficiant aux activités productives) ;
- le fonds de gestion de l'espace rural, cette fois-ci en concordance avec le bleu budgétaire.

On constate, par conséquent, que l'opacité de la notion même d'aménagement rural s'accompagne d'une opacité similaire dans l'estimation des crédits budgétaires qui lui sont consacrés. Votre rapporteur ne peut que rappeler sur ce point, le souhait de votre commission de voir mieux distinguer, dans le « jaune budgétaire », les crédits bénéficiant au développement rural, qui paraissent difficilement

pouvoir être assimilés à ceux en provenance du budget de l'agriculture que ce document impute à l'aménagement du territoire.

*

* *

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits d'aménagement rural inscrits au budget du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation pour 1996.