

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

## AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur  
le projet de loi de finances pour 1997, 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, Gérard César, Louis Minetti, vice-présidents ; Georges Berchet, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Moinard, secrétaires ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, 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, Hilaire Flandre, 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, Bernard Joly, Edmond Lauret, Jean-François Le Grand, Félix Leyzour, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevvy, MM. Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Jean Puech, 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, André Vallet, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 3) (1996-1997).

Lois de finances.



# SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	6
<b>CHAPITRE PREMIER - L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT RURAL</b> .....	10
<b>I. MISE EN OEUVRE DES MESURES LÉGISLATIVES PORTANT SUR L'AMÉNAGEMENT RURAL</b> .....	10
<b>A. UN PREMIER BILAN DES LOIS DE 1995</b> .....	10
1. <i>Etat d'application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire</i> .....	12
a) Les zonages et leurs conséquences.....	12
b) Les fonds d'intervention.....	17
c) Le fonds de gestion de l'espace rural.....	18
d) Les services publics.....	20
2. <i>Un premier bilan de la loi de modernisation de l'agriculture</i> .....	23
a) L'aménagement et l'entretien de l'espace.....	23
b) Les mesures en faveur de la pluriactivité.....	24
c) Les autres mesures.....	25
3. <i>Etat d'application de la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement</i> .....	26
<b>B. LA PRISE EN COMPTE DE L'AMÉNAGEMENT RURAL DANS LES AUTRES POLITIQUES SECTORIELLES OU INITIATIVES GOUVERNEMENTALES DURANT L'ANNÉE 1996</b> .....	27
<b>II. LA MODIFICATION DES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES AU NIVEAU DES SERVICES DÉCONCENTRÉS</b> .....	28
<b>III. LES PROJETS EN COURS</b> .....	29
<b>A. LA TENUE D'UN CIAT RURAL</b> .....	29
<b>B. L'ÉLABORATION DU SCHÉMA NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	31
<b>C. LA PRÉPARATION DE TEXTES LÉGISLATIFS IMPORTANTS</b> .....	32
1. <i>La préparation de la loi sur l'espace rural</i> .....	32
2. <i>La préparation de la loi d'orientation agricole et forestière</i> .....	33
<b>D. LES INCIDENCES DE LA LOI D'ORIENTATION POUR LA PÊCHE SUR LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT RURAL</b> .....	34
<b>E. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA MONTAGNE</b> .....	34
<b>CHAPITRE II - LES CRÉDITS CONCOURANT À L'AMÉNAGEMENT RURAL</b> .....	37
<b>I. UN PREMIER BILAN DE LA MISE EN OEUVRE DU FNDAT</b> .....	37
<b>A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE FNDAT PAR RAPPORT À L'ANCIENNE PROCÉDURE FIDAR SONT MULTIPLES</b> .....	38

1. Un élargissement des zones éligibles .....	38
a) Pour la section locale.....	38
b) Pour la section générale.....	38
2. Un plus grand nombre de partenaires concernés .....	38
3. Des modifications dans le déroulement de l'instruction ont eu lieu.....	39
<b>B. LES ENJEUX FINANCIERS .....</b>	<b>39</b>
<b>C. LA TYPOLOGIE DES ACTIONS.....</b>	<b>40</b>
<b>II. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT RURAL .....</b>	<b>41</b>
<b>A. L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT.....</b>	<b>42</b>
1. Objectifs et ressources du Fonds national pour le développement des adductions d'eau.....	42
2. Fonctionnement.....	42
3. Les besoins des communes rurales.....	43
a) En matière d'alimentation en eau potable .....	43
b) En matière de collecte et de traitement des eaux usées.....	44
c) Un effort d'investissement considérable à faire .....	44
4. Les actions du FNDAE et la répartition de ses dotations.....	45
<b>B. L'ÉLECTRIFICATION.....</b>	<b>48</b>
1. Objectifs - ressources et fonctionnement du Fonds d'Amortissement des Charges d'électrification.....	48
a) Objectifs.....	48
b) Ressources .....	48
c) Fonctionnement.....	48
2. Les dotations du FACE.....	49
3. Les besoins des communes rurales.....	50
a) La difficulté de tenue de tension.....	50
b) Continuité du service et milieu rural.....	51
c) L'évaluation des besoins .....	51
<b>C. LES ORDURES MÉNAGÈRES .....</b>	<b>51</b>
1. Les données générales.....	51
2. Les plans territoriaux d'élimination.....	53
a) Le dispositif mis en place en 1992 et 1993 .....	53
b) La réforme de l'article 60 de la loi du 2 février 1995.....	54
<b>III. LES DOTATIONS INSCRITES AU BUDGET DE L'AGRICULTURE.....</b>	<b>56</b>
<b>A. LE « BLEU » BUDGÉTAIRE : DES CRÉDITS EN BAISSÉ .....</b>	<b>56</b>
1. Les crédits consacrés à l'aménagement rural et au développement rural hors fonds de gestion de l'espace rural.....	56
a) Les crédits explicitement considérés comme d'aménagement rural.....	56
b) Les autres crédits gérés par la direction de l'espace rural.....	58
<b>B. LES CRÉDITS DU FONDS DE GESTION DE L'ESPACE RURAL.....</b>	<b>59</b>
<b>C. LES CRÉDITS DESTINÉS À LA COMPENSATION DE HANDICAPS OU DE CONTRAINTES SPÉCIFIQUES .....</b>	<b>61</b>
<b>D. L'APPROCHE SYNTHÉTIQUE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE .....</b>	<b>62</b>
1. Le domaine I « Activités agricoles productives » .....	62

2. <i>Le domaine 5 « Espace rural et forestier »</i> .....	63
E. LE « JAUNE » BUDGÉTAIRE : UNE APPROCHE EXTENSIVE DES CRÉDITS D'AMÉNAGEMENT RURAL.....	66
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>70</b>

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 des derniers mois, d'autre part, d'examiner l'évolution des crédits qui y sont consacrés.

L'année 1996 peut être considérée comme une année de transition, puisqu'elle a été consacrée à la mise en oeuvre des dispositions de trois lois importantes votées en 1995. Il s'agit de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, de celle portant modernisation de l'agriculture et de la loi relative au renforcement de la protection 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'examen du suivi des lois concernant l'aménagement rural, une constatation s'impose : l'aménagement rural ne paraît plus pouvoir aujourd'hui être considéré comme de la seule compétence du ministère qui en avait traditionnellement la responsabilité.

Le caractère transversal de la politique d'aménagement rural, qui tend aujourd'hui, à se confondre avec celle de « développement rural » conduit à penser qu'il s'agit 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 46,2 millions de francs, soit une baisse d'environ 30 %.

En outre, l'absence de dotation pour le Fonds de gestion de l'espace rural dans le projet de loi de finances pour 1997, et la faiblesse des crédits qui lui ont été attribués à l'Assemblée Nationale, ne permet pas d'effectuer une comparaison à structure constante par rapport à 1995.

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.

Le bilan est identique 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 2,5 milliards de francs que le budget de l'agriculture consacrerait à la compensation de contraintes particulières, soit une baisse de 6 %, sous l'effet de la forte réduction des crédits aux mesures agro-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 7 milliards de francs qui seraient consacrés à l'aménagement rural (dont près de 70 % 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 plus de 10 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.

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.

Dans ce contexte budgétaire très restrictif pour l'aménagement rural, les mois à venir seront importants avec la présentation par le Gouvernement, du projet de loi sur l'espace rural prévu à l'article 61 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 qui pourrait avoir lieu durant l'année 1997 ainsi que du schéma national d'aménagement du territoire. Par ailleurs, un comité interministériel d'aménagement du territoire rural (CIAT) consacré au développement rural pourrait se tenir dans les prochains mois.

**En premier lieu**, le CIAT rural qui doit se tenir dans les prochains mois pourrait, à cette occasion, proposer une quarantaine de mesures s'intégrant dans le plan de développement rural et destinées plus particulièrement aux zones de revitalisation rurale. Par ailleurs, d'autres propositions pourraient porter sur l'habitat dans ces zones.

Rappelons pour mémoire que le CIAT de Mende de juillet 1993 avait accompagné la réforme de la PAC et que celui de Troyes, en septembre 1994, avait permis une modification du régime de la prime d'aménagement du territoire et encouragé l'offre culturelle de proximité. Par ailleurs, le comité interministériel de développement et d'aménagement rural (CIDAR) du 30 juin 1994 avait élaboré 25 mesures portant sur les territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP), les activités économiques, la gestion de l'espace et de la forêt, l'habitat et l'action publique.

**En second lieu**, l'examen par le Parlement dans les prochains mois du schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) devrait constituer un temps fort en matière d'aménagement de l'espace rural : en effet, ce schéma constitue, dans une perspective à 20 ans, la clef de voûte des dispositions qui organiseront et orienteront l'ensemble des politiques publiques ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire, conduites, à l'échelon national, régional ou local.

L'élaboration du SNDAT a donné lieu à une très importante concertation entre l'Etat et les collectivités locales.

**Enfin**, la future loi sur l'espace devrait contribuer à assurer aux habitants des zones de revitalisation rurale des conditions de vie équivalentes à celle ayant cours sur les autres parties du territoire.

Votre commission ne manquera pas de suivre avec un grand intérêt l'évolution de ces trois importants dossiers.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT RURAL**

Au cours des derniers mois, la politique nationale d'aménagement rural aura été marquée par la mise en place de nombreux dispositifs issus de mesures législatives significatives, intervenues en 1995.

#### **I. MISE EN OEUVRE DES MESURES LÉGISLATIVES PORTANT SUR L'AMÉNAGEMENT RURAL**

##### **A. UN PREMIER BILAN DES LOIS DE 1995**

En 1995, l'espace rural a été concerné par trois lois, issues de textes préparés par trois ministères différents : celui de l'aménagement du territoire, celui de l'agriculture et celui de l'environnement.

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- la mission « *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* ».

Comme le soulignait votre rapporteur pour avis l'an passé<sup>1</sup>, si on peut 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.

<sup>1</sup> Avis n° 79, 1995-1996, présenté par M. Henri Revol au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi de finances pour 1996, tome III, Aménagement rural.

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.

### 1. Etat d'application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire 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 ont été soit modifiés, soit créés ; elle traite, de plus, du cas des services publics.

L'année 1996 a été marquée par une intense activité réglementaire, comme le confirment les conclusions du colloque tenu au Sénat le 6 février 1996 sur l'application de la loi d'orientation.

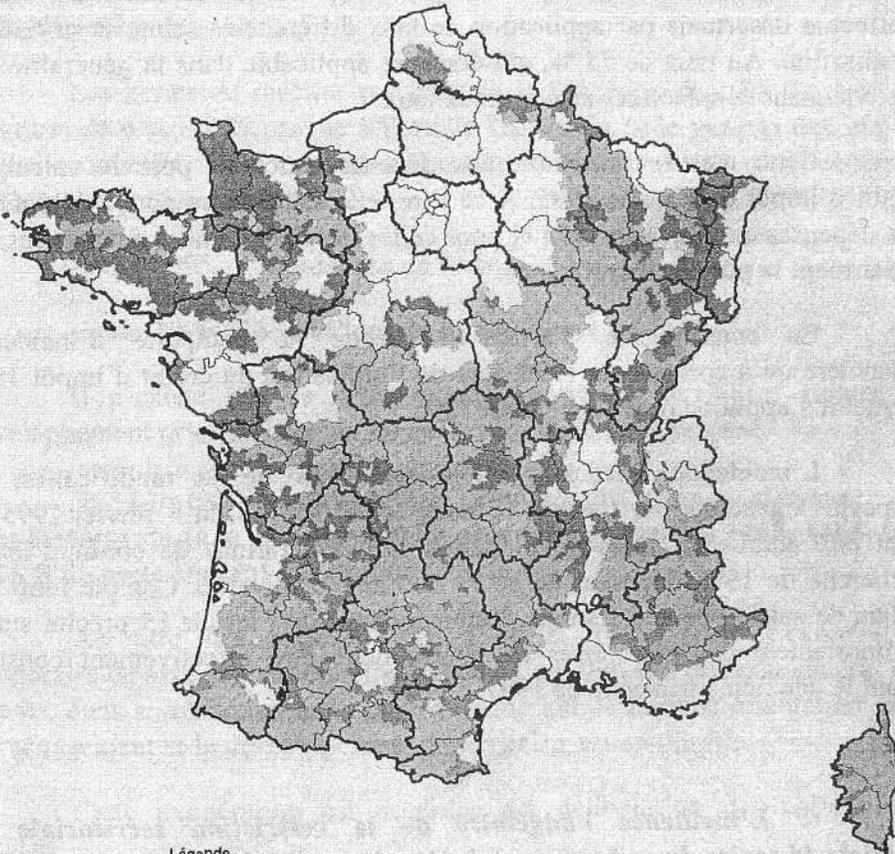
#### a) Les zonages et leurs conséquences

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, elle a créé deux nouvelles circonscriptions de référence, que sont **les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP : article 42)** qui recouvrent les zones rurales défavorisées caractérisées par leur faible niveau de développement économique et par l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire **et les pays**.

• A l'intérieur des TRDP, **les zones de revitalisation rurale (ZRR ; I de l'article 52 ; 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 km<sup>2</sup>, 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.

La parution du décret n° 96-119 du 14 février 1996 qui définit la liste des zones de revitalisation rurale permet d'y appliquer toutes les mesures fiscales dérogatoires prévues par la loi.

**TERRITOIRES RURAUX  
DE DEVELOPPEMENT PRIORITAIRE  
et  
ZONES DE REVITALISATION RURALE**



Légende  
■ Zones de revitalisation rurale  
■ Territoires ruraux de développement prioritaire

Source (« Jaune » budgétaire pour 1997 sur l'aménagement du territoire)

D'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis par le ministère, l'état et le bilan de l'application des principales mesures issues de cette loi sont les suivants :

### ① **Pour la majoration du crédit impôt-recherche (article 15)**

Les dépenses de fonctionnement autres que les dotations aux amortissements et les dépenses de personnel étaient, jusqu'à l'adoption de l'article 15 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, uniformément fixées à 75 % des dépenses de personnel.

L'article 15 de la loi précitée prévoit que cette évaluation forfaitaire s'effectue désormais par application de taux différenciés selon un critère de localisation. Au taux de 75 %, qui demeure applicable dans la généralité des cas, viennent se substituer de nouveaux taux.

Cette mesure s'applique aux dépenses retenues pour le calcul du crédit d'impôt de l'année 1995. A ce titre, elle est retenue pour l'évaluation des dépenses exposées en 1995 et pour celles des deux années antérieures qui constituent la période de référence.

En conséquence, l'article 15 précité ne comporte d'incidence financière qu'à compter de 1996, lors de l'utilisation du crédit d'impôt 1995 auquel il s'applique pour la première fois.

L'incidence financière réelle sur 1996 de la modification du dispositif introduite par l'article 15 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 ne peut être établie qu'après l'exploitation des déclarations de crédit d'impôt recherche de 1995 déposées au cours de l'année suivante. Compte tenu des délais de saisie des déclarations, l'effet incitatif de l'article 15 précité sur le comportement des entreprises ne pourra donc être effectivement constaté avant le deuxième trimestre de 1997.

### ② **L'incidence budgétaire de la restriction territoriale de l'article 44 sexies du code général des impôts**

A compter du 1er janvier 1995, le bénéfice du régime d'allègement de l'impôt sur les bénéfices prévu à l'article 44 sexies du code général des impôts est réservé aux entreprises créées dans les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire et dans les zones de redynamisation urbaine. Parallèlement, le dispositif a été ouvert, sous une condition d'emploi, aux sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés qui exercent une activité professionnelle libérale.

Les premiers effets budgétaires des modifications apportées à l'article 44 sexies du code précité n'apparaissent qu'à compter de l'année 1996 (année au titre de laquelle les entreprises créées en 1995 déposent leurs déclarations).

Enfin, pour 1996, la diminution du coût budgétaire du dispositif ne joue pas à plein car les entreprises créées sur l'ensemble du territoire en 1991, 1992, 1993 et 1994 conservent le bénéfice des allègements. Le nouveau dispositif devrait atteindre son régime de croisière en 2000.

### **③ Sur la réduction du droit de mutation des fonds de commerce et de clientèles**

Les pertes de recettes résultant de la réduction du taux de droit de mutation de 6 % à 0 % prévue à l'article 722 bis du code général des impôts pour l'acquisition de fonds de commerce et de clientèles dans certaines communes sont les suivantes :

- pour 1995 : 130 millions de francs
- pour 1996 : 150 millions de francs.

Il n'existe pas de différenciation entre les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones de redynamisation urbaine.

### **④ L'incidence financière des modifications affectant les exonérations de taxe professionnelle prévues aux articles 1465, 1465 A et 1465 B du code général des impôts (article 46)**

Au titre des années 1993, 1994 et 1995, seule l'exonération temporaire de taxe professionnelle prévue à l'article 1465 du code général des impôts, dans sa rédaction antérieure à l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, est applicable.

Cette exonération est accordée sur délibération des collectivités locales.

La perte de recettes pour les collectivités locales correspondant à l'exonération prévue à l'article 1465 A du code général des impôts fait l'objet d'une compensation.

### **⑤ L'incidence financière des modifications affectant les exonérations de taxe professionnelle prévues à l'article 1466 A du code général des impôts (article 52)**

Cette exonération est à la charge des collectivités locales concernant les quartiers d'habitat dégradé et s'est appliquée en 1993, 1994 1995 et 1996.

Le montant des bases exonérées est estimé à 950.000 francs pour 1994 et 975.000 francs pour 1995, soit un coût pour les collectivités locales d'environ 118.000 francs pour 1994 et 215.000 francs pour 1995.

**⑥ La réduction de la taxe départementale pour les acquisitions de résidence (article 49)**

Six départements ont voté la réduction de taux à 3,60 % de la taxe départementale de publicité foncière ou du droit départemental d'enregistrement prévue à l'article 1594 quater F du CGI. Le produit de cette disposition, perçu au profit des départements, est globalisé avec celui de l'article 710 du code général des impôts.

**⑦ L'abattement sur l'assiette de la taxe départementale dans les ZRR (article 50)**

Deux départements ont institué, conformément à l'article 1594 F ter du CGI, un abattement sur l'assiette de la taxe départementale de publicité foncière ou du droit départemental d'enregistrement pour les seules acquisitions de logements effectuées dans les zones de revitalisation rurale. Le produit de cette disposition, perçu au profit des départements, est globalisé avec celui de l'article 710 du code général des impôts.

Dans la mesure où seules les dispositions affectant le budget de l'État font l'objet d'un suivi annuel au titre des dépenses fiscales, le coût pour les départements de l'abattement applicable aux acquisitions d'immeubles donnant lieu à la perception de droits départementalisés ne peut être évalué.

**⑧ L'amortissement fiscal exceptionnel (article 56)**

Le régime d'amortissement exceptionnel des constructions à usage industriel et commercial situées dans les zones de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine n'a d'incidence financière qu'à compter de l'année 1996.

**⑨ Bilan de l'application de l'article 62 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire**

Cet article précise que les concours financiers de l'État à la réhabilitation de l'habitat ancien sont attribués en priorité aux communes situées dans les zones de revitalisation rurale ayant fait l'acquisition de biens immobiliers anciens sur leur territoire, en vue de les transformer en logements sociaux à usage locatif.

Les instructions données aux préfets pour la programmation des crédits d'aides au logement, en 1995 et 1996, ont bien évidemment souligné l'orientation donnée par cet article.

Par ailleurs, aucun contrat particulier entre l'État et les collectivités situées dans les ZRR n'a été signé.

Dans ces zones, l'exonération de cotisations sociales prévue par l'article 58 de la loi d'orientation ne sera cependant possible qu'après l'entrée en vigueur des dispositions de la loi portant pacte de relance pour la ville, laquelle tend à modifier l'article 58 précité.

● 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** ».

La notion de pays doit exprimer « la communauté d'intérêts et les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural » (article 22). La Datar a lancé une expérimentation portant sur 42 pays de préfiguration. Un premier rapport d'étape, élaboré par M. le Préfet Bernard Leurquin, sur la mise en oeuvre de la politique de pays a été remis le 31 décembre 1995. Le second rapport d'étape sur cette expérimentation engagée a été présenté le 3 juillet 1996.

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

#### *b) Les fonds d'intervention*

Dans ce domaine, la loi d'orientation a procédé à une réforme radicale des fonds budgétaires intéressant l'aménagement rural en fusionnant deux fonds ruraux traditionnels au sein d'un fonds unique et en créant un nouveau fonds spécifique, le **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire** (FNADT, article 33) et le **Fonds national de développement des entreprises** (FNDE, article 43). Si le FNADT a été mis

en place dans le projet de loi de finances pour 1995, le décret en Conseil d'Etat nécessaire à la mise en place du FNDE 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.

c) *Le fonds de gestion de l'espace rural*

● Ce fonds a pour objet de participer au financement de tout projet d'intérêt collectif contribuant à l'entretien ou à la réhabilitation de l'espace rural » et doit être « en priorité affecté aux agriculteurs ou à leurs groupements » (article 38 de la loi).

**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**, a répondu 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.

● 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. »

● **Le fonds est divisé en trois sections :**

- une section nationale destinée au financement de l'innovation, de l'expérimentation et de l'évaluation (6 %) ;

- une section pour les DOM, Mayotte et St-Pierre-et-Miquelon (4 %) ;

- une section pour les départements, répartie en fonction de la superficie totale et pondérée de chacun d'entre eux (90 %).

● Dans chaque département, l'enveloppe est répartie par le Préfet au bénéfice des maîtres d'ouvrage, après avis de la Commission départementale de gestion de l'espace (15 membres), qui doit également se prononcer sur les orientations générales pour l'utilisation du fonds.

**Trois types de difficultés** ont pu être relevés dans la mise en oeuvre du fonds depuis sa mise en place :

- sur le plan conceptuel : on a remarqué un glissement progressif du fonds de la notion de gestion de l'espace par les agriculteurs à celle de création d'emplois en milieu rural ;

- sur le plan technique : les acteurs ont rencontré une difficulté à constituer des partenariats, à concevoir et à monter des projets ;

- sur le plan financier, car la régulation budgétaire a amputé les enveloppes initiales.

● Un premier bilan peut être dressé des orientations des commissions départementales de gestion de l'espace :

- En ce qui concerne les **orientations générales présentes dans presque tous les départements**, on remarque :

. l'insertion paysagère des bâtiments agricoles, soit par amélioration des accès principaux, soit par végétalisation des abords des bâtiments ;

. la remise en état de sentiers et de chemins, qu'il s'agisse des sentiers piscicoles ou de randonnées (pédestres, cyclistes...) ou des chemins ruraux à utilisation multiples ;

. la lutte contre la déprise agricole, soit dans un objectif de reconquête par pâturage ou mise en oeuvre d'actions foncières, soit dans un objectif de prévention dans l'attente d'une installation ou d'une reprise ;

. la restauration de maillages bocagers, dans ses différents aspects, qu'il s'agisse de la restauration de haies, de bandes boisées, voire de murets, ou encore de l'entretien d'éléments associés tels les réseaux hydrauliques ou les mares et points d'eau ;

. la mise en valeur du paysage, à travers l'aménagement de points de vue, l'amélioration des entrées de villages, la rénovation d'éléments de patrimoines productifs et/ou culturels (terrasses, vergers) ou du petit patrimoine communal ;

. la gestion des espaces sensibles, qu'il s'agisse des zones humides, des berges des cours d'eau, des fonds de vallées, des pelouses sèches ou calcaires ou encore des tourbières ;

**- S'agissant des opérations à caractère régional, elles concernent :**

. la prévention des risques naturels, sous l'angle de la lutte contre les phénomènes d'érosion, la prévention des incendies ou encore la lutte contre les crues ;

. l'entretien de zones péri-urbaines, par réorganisation foncière ou diversification des fonctions des espaces ;

. la mise en place d'aménagements pastoraux, par rationalisation des conduites de troupeaux, pose de clôtures multi-usagers, amélioration des accès aux estives... ;

. l'entretien d'espaces boisés, qu'il s'agisse d'entretien des lisières de forêts ou, notamment dans les forêts non productives, de débroussaillage ou de reconversion d'espèces plantées ;

. la mise en place de zones de cultures à gibier, soit en bordures de zones de grandes cultures, soit à partir de prairies, soit par un travail spécifique sur les lisières;

. le nettoyage des points à risque de pollution, qui passe par l'enlèvement des produits nocifs ou non dégradables (plastiques) dans les exploitations, les décharges ou les carrières.

**Outre le problème de sa dotation évoqué dans le second chapitre de ce rapport, la pérennité du fonds est liée à la fois à la qualité des dossiers présentés par les maîtres d'ouvrage, à la capacité des acteurs locaux à s'organiser en partenariat et à la volonté des agriculteurs sur le terrain de s'engager sur les projets.**

*d) Les services publics*

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.

Un bilan nuancé a conduit le Gouvernement dans l'article 28 de la loi à donner un fondement législatif au système des schémas et des commissions.

● L'article 29 de la loi a organisé un **régime protecteur en cas de réorganisation ou de suppression de services publics**.

La constitution des commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics est prévue par l'article 28 de la loi d'orientation du 4 février 1995.

Le décret d'application du 11 octobre 1995 a défini les modalités d'organisation de ces commissions. Leur mise en place s'est effectuée progressivement : au 1er août 1996, la quasi-totalité de ces commissions ont été constituées et se sont réunies au moins une fois.

Les commissions départementales qui se sont réunies ont principalement évoqué :

- la carte scolaire ;
- les modifications envisagées de services publics (DDE, Agence EDF-GDF...), services sanitaires;
- une présentation du débat sur l'avenir du transport ferroviaire selon les instructions diffusées en mars 1996 par le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme et par le secrétaire d'Etat, chargé des transports et du tourisme ;
- les agences postales.

● De nombreuses préfectures ont adopté la constitution de groupes de travail composés des membres de la commission et de personnalités qualifiées

pour évaluer les besoins en services publics et faire des propositions. Des contributions écrites sont également demandées dans ce cadre.

Les thèmes traités par les quelques groupes recensés concernent :

- les services publics en secteur rural ou dans les communes et les cantons ;
- l'accès aux services publics des personnes à mobilité réduite ;
- les jeunes ;
- les résidents ;
- les touristes ;
- les anciens ;
- les familles avec enfants ;
- les entreprises ;
- les publics en difficulté.

D'autres préfetures ont engagé une large consultation des membres de la commission qui se sont faits les relais des demandes de leurs administrés, collègues ou citoyens... en s'inspirant de la méthode proposée dans la note d'information et de méthode adressés aux préfets en avril dernier.

- Différentes préfetures ont désigné un sous-préfet comme responsable de la réalisation de la totalité du schéma du département. Cette initiative permet aux groupes de travail et aux membres de la commission, d'avoir un interlocuteur unique en mesure de prendre les décisions cohérentes qui s'imposent.

- Les délais de réalisation des schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics prévus par la circulaire du Premier ministre du 21 février 1996 et la note d'information et de méthode d'avril 1996 ne pourront pas être respectés.

Afin de préparer un cadre de qualité faisant une analyse réelle et objective des besoins et des attentes des usagers, les schémas devraient être réalisés d'ici la fin de l'année 1996, la partie action lui succédera et des

partenariats seront conclus en vue de satisfaire les objectifs et priorités retenus dans les schémas.

● **Le moratoire opposable** aux fermetures ou suppressions de services publics en zone rurale qui avait été décidé, le 10 mai 1993, a été prolongé et demeure applicable.

Sont concernés par ce moratoire les services publics en contact direct avec le public. En revanche, les réorganisations internes des entreprises publiques n'entrent pas dans son champ d'application. Les zones rurales intéressées sont conformes à la définition de l'INSEE, qui concerne les communes de moins de 2.000 habitants agglomérés au chef-lieu.

Ce moratoire est actuellement respecté par tous les acteurs dans tous les départements concernés.

Les perspectives d'évolution du moratoire dépendent des conditions de mise en oeuvre de l'article 29 de la loi d'orientation du 4 février 1995 qui prévoit la conclusion de contrats de services publics entre l'Etat et les entreprises et organismes publics dont il a la tutelle.

## **2. Un premier bilan de la loi de modernisation de l'agriculture**

Comme le rappelait votre rapporteur pour avis, la loi de modernisation de l'agriculture du 1er février 1995 s'attachant à concilier performance et tenue du territoire, comprend 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.

### *a) L'aménagement et l'entretien de l'espace*

L'essentiel de ces mesures tend à **moderniser les outils de gestion de l'espace.**

A ce titre, la loi prévoit, notamment, **l'amélioration des procédures d'aménagement foncier** (articles 55 et 56). Un décret en Conseil d'Etat n° 96-548 du 18 juin 1996 a ainsi adapté certaines dispositions du livre premier du code rural relatives aux procédures d'aménagement foncier permettant la mise en oeuvre de ces instruments.

*b) Les mesures en faveur de la pluriactivité*

Plusieurs dispositions ont été prises en matière d'adaptation des gestions d'aides économiques, de la fiscalité et des régimes sociaux nécessaires pour développer la pluriactivité.

● **Suite à la signature de la Charte nationale pour l'installation de jeunes agriculteurs, les aides à l'installation** ont été récemment adaptées (décret n° 96-462 du 29 mai 1996) dans le sens de la prise en compte de la diversification des activités agricoles. Ainsi, la définition d'agriculteur à titre principal est élargi : l'exploitant doit consacrer plus de 50 % de son temps de travail et retirer au moins 50 % de son revenu global des activités de production agricole et forestière ainsi que des activités touristiques ou autres qui sont dans le prolongement de l'acte de production agricole ou forestière et qui ont pour support l'exploitation ; la part de revenu provenant directement de l'activité de production agricole ne peut toutefois être inférieure à 25 % du revenu global de l'exploitant.

● **Dans le domaine de la protection sociale**, des mesures importantes ont été prises en faveur de la pluriactivité au cours des dernières années et vont être complétées.

Ces mesures tendent à faciliter le maintien à un seul régime social en cas d'extension ou de diversification d'activités, mais aussi à améliorer les prestations servies aux pluriactifs, à aménager la cotisation minimale en assurance maladie et, enfin, à mettre en place un système de caisse pivot.

S'agissant de la cotisation minimale en assurance maladie, l'article 42 de la loi de modernisation de l'agriculture du 1er février 1995 prévoit des dispositions tendant à éviter que les pluriactifs soumis à cette cotisation soient, à revenus globaux équivalents, pénalisés au niveau du montant de leurs cotisations sociales par rapport aux monoactifs :

- les agriculteurs à titre principal soumis à la cotisation minimale d'assurance maladie ont pu bénéficier, dès 1995, d'une réduction de 10 % de cette cotisation ;

- les personnes non salariées non agricoles à titre principal bénéficient d'une proratisation de la cotisation minimale d'assurance maladie en fonction de la durée d'exercice de l'activité non salariée, conformément au décret n° 96-347 du 18 avril 1996.

Enfin, en vue de simplifier les démarches administratives des pluriactifs, l'article 43 de la loi de modernisation prévoit la possibilité pour un pluriactif de choisir une caisse de rattachement indépendamment de son activité principale, sous réserve de conventions conclues entre les caisses concernées.

### *c) Les autres mesures*

L'une des dispositions importantes du projet de loi de modernisation porte sur l'amélioration des conditions d'installation des jeunes agriculteurs pour redynamiser le tissu agricole et rural qui constitue, actuellement, une priorité du ministère chargé de l'agriculture. La charte nationale de l'installation, signée le 6 novembre 1995 par le Premier ministre et la présidente du Centre national des jeunes agriculteurs, s'appuie sur sept orientations :

- 1) l'information et l'orientation des candidats potentiels (opération Pivoine) ;
- 2) la préparation et la progressivité de l'installation ;
- 3) l'accès aux moyens de production notamment fonciers et aux marchés ;
- 4) le financement (abattement sur les transmissions, prêts, mise aux normes....) ;
- 5) la gestion des risques auprès des établissements de crédits ;

6) la prise en compte de la diversité des activités agricoles ;

7) le renforcement de la synergie et de la cohérence entre les politiques locales et la politique nationale (mise en oeuvre du fonds pour l'installation des jeunes en agriculture et le développement des initiatives locales : FIDIL).

L'analyse de la mise en oeuvre de cette Charte est détaillée dans l'avis que consacre votre commission à l'agriculture.

### **3. Etat d'application de la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement**

Cette loi du 2 février 1995 comporte un ensemble de mesures disparates qui concernent l'aménagement et l'entretien de l'espace rural.

Elle conforte l'application effective du droit en le simplifiant dans la perspective de sa codification et en réalisant des avancées significatives dans de nombreux domaines.

En particulier, elle renforce :

- la participation du public et des associations ;
- la prévention des risques naturels ;
- la connaissance, la protection, la gestion des espaces naturels et la préservation des paysages ;
- la gestion des déchets et la prévention des pollutions.

Certains décrets d'application ont été pris dans le cadre de cette loi, notamment un texte d'application du 10 mai 1996 relatif au fonds de modernisation de la gestion des décrets (article 60).

**B. LA PRISE EN COMPTE DE L'AMÉNAGEMENT RURAL DANS LES AUTRES POLITIQUES SECTORIELLES OU INITIATIVES GOUVERNEMENTALES DURANT L'ANNÉE 1996**

Parmi ces politiques, prenant en compte à des degrés divers les besoins spécifiques de l'espace rural, il convient de souligner la politique en faveur des PME, du commerce et de l'artisanat.

• **Le « plan PME - Artisanat pour la France »**, réunissant les principales mesures de nature à consolider le soutien, la création et le développement des petites et moyennes entreprises, a été présenté le 27 novembre 1995 à Bordeaux. **Il s'articule autour des grands domaines d'intervention suivants :**

- la simplification des obligations des entreprises ;
- le renforcement des fonds propres des entreprises, l'assouplissement de l'accès au crédit et le financement de très petites entreprises ;
- l'adaptation progressive de la fiscalité à la nouvelle donne économique ;
- l'organisation d'une concurrence économique loyale ;
- la réforme de l'urbanisme commercial.

• **La mise en oeuvre des mesures annoncées dans le plan PME est largement avancée, notamment par l'adoption des trois lois citées ci-après :**

- la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (Journal officiel du 13 avril 1996) ;
- la loi n° 96-588 du 1er juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales (Journal officiel du 3 juillet 1996), présenté par le ministre délégué aux finances. Ce texte réforme l'ordonnance de 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence en s'attachant à rééquilibrer les règles de la concurrence en faveur des PME ;
- la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat (Journal officiel du 6 juillet 1996), présenté par le ministre des PME, du commerce et de l'artisanat. Cette loi

réforme la loi de 1973 dite « loi Royer » sur l'urbanisme commercial et instaure une meilleure reconnaissance des métiers de l'artisanat.

Une banque au service du développement des PME assurant la synergie entre les activités du Crédit d'équipement des PME (CEPME) et la Société française de garantie des financements des PME (SOFARIS) devrait être prochainement créée.

Une convention de partenariat, nommée « 1000 villages multiservices », a été mise en place en faveur de l'installation et du maintien des commerces ruraux, le 27 février 1996, entre le ministre des PME, du commerce et de l'artisanat et les distributeurs de presse (NMPP), la Française des jeux ainsi que des organismes bancaires.

## **II. LA MODIFICATION DES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES AU NIVEAU DES SERVICES DÉCONCENTRÉS**

Le rapprochement entre DDAF et DDE a été engagé en 1991 dans 15 départements. La circulaire interministérielle du 22 janvier 1993 a décidé la généralisation de ce rapprochement en application du décret portant charte de la déconcentration. Elle prévoyait la mise en place de chefs de projets et de pôles de compétence principalement dans trois domaines : l'eau, l'environnement et l'aménagement de l'espace. Les résultats les plus significatifs concernent les missions interservices de l'eau.

Le CIAT a confié au Comité pour la réorganisation et la déconcentration de l'administration un rapport sur l'organisation des services déconcentrés. Il a également décidé la mise en place d'une mission placée sous la double autorité des deux ministères pour animer ce rapprochement.

Cette mission a été mise en place au début de l'année 1995 et le rapport du Comité pour la réorganisation et la déconcentration de l'administration a été pris en compte dans la circulaire du 26 juillet 1995 relative à la réforme de l'Etat et des services publics.

La mission a animé des réflexions sur l'organisation des missions interservices de l'eau (MISE) qui ont été créées par les préfets à la suite de la circulaire interministérielle du 22 janvier 1993. Une étude a été conduite sur les besoins de formation des chefs de ces missions. Un diagnostic préalable a conclu que le rôle des MISE et leur organisation devaient être renforcés.

D'autres travaux ont été engagés sur le thème « connaissance et organisation des territoires » qui a fait l'objet d'un travail commun entre DDE et DDAF dans quelques départements.

L'exercice en cours de réforme de l'Etat tirera parti de ces travaux pour organiser les missions ayant fait l'objet d'expérience de travail en commun entre ces services déconcentrés, notamment s'agissant de l'eau et de l'organisation du territoire.

Par ailleurs, le Gouvernement vient de charger sept préfets de régions et de départements d'étudier la faisabilité d'un schéma de réorganisation des services déconcentrés de l'Etat. En pratique, un tel projet a pour objectif de revoir totalement la configuration des services de l'Etat dans les régions et les départements (DDA, DDE, DASS). On pourrait prendre l'exemple du contrôle de l'eau, écartelé entre les services de l'Equipement (DDE), de l'Agriculture (DDA), l'action sociale (DRASS) et l'Industrie (DRIRE).

Le Gouvernement a demandé aux préfets de lui présenter leur réflexion sur la faisabilité de son projet de réorganisation. En ayant un double objectif à l'esprit : éviter les doublons entre l'échelon régional et départemental et réduire le nombre de services en raisonnant en terme de « pôles administratifs » (aménagement du territoire, économie, social, environnement).

**Ces préfets devront, d'ici à la fin 1996, « tester » ce projet et définir les conditions préalables à la mise en oeuvre de la réforme.** Cette étude de faisabilité approfondie devrait permettre, selon les informations obtenues par votre rapporteur pour avis, au Gouvernement de proposer, début 1997, une phase d'expérimentation dans quelques départements.

### III. LES PROJETS EN COURS

#### A. LA TENUE D'UN CIAT RURAL

**Les derniers CIAT ont eu lieu à Mende le 12 juillet 1993 et à Troyes le 20 septembre 1994.** Cependant, l'état d'application de certaines mesures relevant plus spécifiquement du ministère chargé de l'agriculture est donné ci-après ainsi que le bilan des mesures adoptées lors du dernier CIDAR du 30 juin 1994.

**Un comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT) devrait se réunir dans les prochains mois.**

A cette occasion, 38 mesures s'intégrant dans le plan de développement rural et destinées plus particulièrement aux zones de revitalisation rurale (ZRR - créées par la loi Pasqua de février 1995) pourraient être étudiées. Elles ont pour but d'encourager la création et le maintien des entreprises sachant, comme l'indiquait en mars lors d'un colloque au Sénat le ministre chargé de l'aménagement du territoire, M. Jean-Claude Gaudin, que la volonté du Gouvernement est de traiter avec équité les parties les plus fragiles du territoire, mais qu'il est hors de question de créer des zones franches dans les ZRR.

Ces encouragements pourraient se traduire par un abaissement des droits de mutation au moment de la transmission d'une entreprise, un élargissement de l'exonération de la taxe professionnelle et des exonérations sur l'IS. Pour les PME en difficulté, il serait envisagé de leur octroyer, sous réserve d'agrément, une exonération de la taxe professionnelle sur une assiette plafonnée à 3 millions de francs, ainsi qu'une exonération (également plafonnée) de charges sociales.

Différentes propositions auraient également trait à l'habitat dans ces zones avec ces réductions d'impôts liées aux grosses réparations et la déduction des intérêts d'emprunts liés à l'achat d'une résidence principale dans ces régions, à un moment où il est fortement question de supprimer ce dispositif dans la loi de finances pour 1997. Parmi les autres mesures figurerait notamment l'application d'un taux de TVA réduit à 5,5 % pour les acquisitions et les travaux en matière de logements sociaux lorsque les opérations sont menées par les communes.

Rappelons qu'en février dernier, dans le cadre de l'installation du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire, M. Alain Juppé avait déjà annoncé cinq mesures fiscales, entrées en application au printemps et principalement destinées aux PME des zones rurales : compensation par l'Etat des mesures d'exonération de la taxe professionnelle pendant cinq ans ; régime spécifique d'amortissement immobilier ; allègement des cotisations d'allocation familiales ; baisse de la taxe départementale de publicité foncière.

Une autre mesure concerne, cette fois, les communes avec une aide de l'Etat prioritaire pour la réhabilitation d'immeubles anciens destinés à devenir des logements sociaux.

Elles ont été suivies durant l'été d'une sixième mesure, applicable au 1er septembre, permettant l'exonération pendant un an des cotisations sociales

patronales pour les entreprises qui créent des emplois, du 4ème au 50ème salarié, aux termes d'un décret du 7 août 1996.

## **B. L'ÉLABORATION DU SCHEMA NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT 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 constitue l'une des pièces maîtresse de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire en établissant une cohérence des politiques à l'horizon 2015.

**Le SNADT constitue, dans une perspective à 20 ans, la clef de voûte** des dispositions qui organiseront et orienteront l'ensemble des politiques publiques ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire, conduites à l'échelon national, régional ou local.

Dans le respect de l'environnement, et avec le souci d'un développement durable, le SNADT s'inscrit dans une politique d'aménagement et de développement du territoire qui vise à renforcer la compétitivité du territoire national et à donner plus de cohésion et d'attractivité aux territoires.

La procédure d'élaboration du SNADT, initiée par les circulaires du 25 août 1995, comporte un large dispositif de concertation fondé sur des consultations des régions et des ministères, et sur des réflexions prospectives animées par le Commissariat général du Plan. Leurs résultats ont alimenté jusqu'à l'été 1996 les travaux de plusieurs commissions thématiques nationales animées par la DATAR, dont l'une est particulièrement consacrée au développement rural.

Le rapport final de cette commission a retenu trois axes majeurs pour les territoires ruraux :

- développer les potentialités et valoriser leurs richesses;
- les organiser et y favoriser une dynamique de développement ;
- renforcer leur attractivité.

Ce rapport et ceux des autres commissions thématiques, soumis aux collectivités, aux conférences régionales et au conseil national de

l'aménagement et du développement du territoire, préfigurent l'avant-projet de SNADT qui sera ensuite soumis au Parlement.

### C. LA PRÉPARATION DE TEXTES LÉGISLATIFS IMPORTANTS

#### 1. 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.

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.

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.

Ces sous-groupes ont rendu leurs premières conclusions au mois de juin 1996.

## **2. La préparation de la loi d'orientation agricole et forestière**

Annoncée par le Président de la République, la **préparation d'une loi d'orientation agricole et forestière** sera l'occasion de mener une grande réflexion sur l'avenir de l'agriculture, de la forêt et de la filière agro-alimentaire. Son objectif est principalement de préparer un cadre législatif à la chaîne agro-alimentaire et agro-industrielle pour les vingt prochaines années.

La loi, actuellement en préparation, poursuit **4 objectifs** centraux et indissociables :

- une agriculture parfaitement intégrée dans la chaîne alimentaire et respectueuse de l'environnement ;
- une agriculture forte de ses entreprises à responsabilité individuelle et soutenue par un mouvement croissant de relève et d'installation des jeunes ;
- une agriculture garante d'une occupation équilibrée de notre territoire et de notre espace rural ;
- une agriculture compétitive innovante et exportatrice, capable de répondre aux besoins attendus du monde.

Plus précisément, l'architecture de la future loi devrait s'articuler autour de plusieurs grands volets, notamment le rôle et le statut de l'entreprise agricole, l'organisation économique et la politique des filières, la valorisation des productions, le statut des personnes, la forêt, l'espace et l'environnement, l'enseignement et la formation, la recherche et le développement.

Les questions liées à l'espace rural et la forêt feront l'objet de réflexions relatives à l'amélioration de la compétitivité de la filière forêt-bois, à l'équilibre, en matière de droits de propriété, des fonctions économiques, environnementales et sociales du sol, à la promotion des nouvelles formes de gestion de l'espace...

#### **D. LES INCIDENCES DE LA LOI D'ORIENTATION POUR LA PÊCHE SUR LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT RURAL**

Le projet de loi soumis à l'examen de la Haute Assemblée, le mardi 5 novembre 1996, a pour ambition de **préparer le secteur des pêches maritimes et des cultures marines à la prochaine décennie**, en offrant aux hommes et aux entreprises un cadre juridique, économique et social rénové, nécessaire pour accompagner une mutation engagée déjà depuis plus de trois ans.

Afin de donner aux professionnels les moyens institutionnels de surmonter la crise actuelle et d'accomplir la nécessaire mutation de la filière, le Premier ministre a souhaité, dès sa prise de fonction, que soit préparée une loi d'orientation ainsi que les mesures réglementaires propres à assurer la modernisation de la filière.

**Cette préparation s'est faite en concertation étroite avec les milieux professionnels et a été étayée par plusieurs rapports** : l'un portant sur la filière de commercialisation a montré la nécessité de mettre en oeuvre un pilotage par le marché et un autre sur la situation des pêcheurs en difficulté a mis en évidence l'intérêt de favoriser la mise en société des entreprises.

Ce projet de loi vise **cinq objectifs** : mieux gérer la ressource, organiser la filière, moderniser le statut fiscal et légal des entreprises de pêche, adapter les cultures marines et moderniser les relations.

Lors de son examen, le Sénat a adopté ce projet de loi sur la proposition de votre commission<sup>1</sup>, en renforçant son caractère prospectif ainsi que le dispositif prévu pour les jeunes marins pêcheurs.

#### **E. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA MONTAGNE**

Le memorandum sur l'adaptation de la politique européenne en faveur de l'agriculture et de la forêt de montagne a été adressé récemment à la Commission européenne. Ce texte propose de donner une nouvelle ampleur à cette politique grâce à :

- une meilleure reconnaissance des spécificités de la montagne dans le cadre de la réforme des fonds structurels ;

<sup>1</sup> Rapport n° 50 (1996-1997) présenté par M. Josselin de Rohan au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines.

- la mise en oeuvre d'une politique de qualité « montagne », à l'image de la situation française ;

- l'élaboration d'une véritable politique européenne de la forêt.

Le memorandum français recommande de :

- revaloriser l'indemnité spéciale montagne ;

- promouvoir de nouvelles actions structurelles ou agri-environnementales et les rendre éligibles au budget européen.

**L'année 1996 a été marquée par la réforme des institutions** représentatives de la montagne : comités de massifs et Conseil national de la montagne. Au sein de chaque instance, une commission permanente est chargée d'exercer une véritable « veille » sur les sujets intéressant la montagne, ainsi qu'un suivi des initiatives. Elle a également pour mission de faire des propositions en faveur des zones de montagne.

La commission permanente du Conseil national de la montagne, s'est en outre organisée en cinq groupes de travail : fonds neige ; forêt ; politique européenne de la montagne ; développement durable ; schémas interrégionaux de massif.

Pour le futur, **l'enjeu essentiel est l'élaboration et la mise en oeuvre des schémas régionaux en association avec les comités de massif concernés.** Ces documents sont, en effet, destinés à faire prévaloir la cohérence et l'organisation des politiques publiques à l'échelle des grands ensembles géographiques qui appellent des politiques communes.

L'élaboration et la mise en oeuvre de ces schémas est, néanmoins, pour l'instant conditionnée par l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT), qui sera évoquée ultérieurement.

**Enfin, votre rapporteur insiste sur la nécessité d'une politique européenne de la montagne** qui aille, au-delà des seules perspectives offertes par la convention alpine, d'inspiration éminemment protectrice. Il y va en effet de l'équilibre économique montagnard.

## CHAPITRE II

### LES CRÉDITS CONCOURANT À L'AMÉNAGEMENT RURAL

De façon traditionnelle, votre commission ne limite pas son examen aux seuls crédits d'aménagement rural inscrits au ministère de l'agriculture, mais prend 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 MISE EN OEUVRE DU FNDAT

Votre rapporteur avait tiré, l'an dernier, un premier bilan de la suppression des fonds spécifiques.

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.

**Après un peu plus d'une année d'application, il s'avère possible de mesurer plus précisément les destinations des crédits du FNDAT et leur impact sur les zones rurales les plus sensibles.**

Les conséquences de la suppression du FIDAR et du FIAM sont plus perceptibles pour le premier fonds ; en ce qui concerne la montagne, les opérations relevant de l'ancienne logique FIAM se trouvent, en effet, bien individualisées par massif au sein du FNDAT.

**A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE FNADT PAR RAPPORT À L'ANCIENNE PROCÉDURE FIDAR SONT MULTIPLES.**

**1. Un élargissement des zones éligibles**

Les actions du FIDAR étant limitées aux zones rurales fragiles, on remarque pour le FNADT un élargissement des zones éligibles :

*a) Pour la section locale*

La circulaire du Premier ministre du 15 février 1995, tout en rappelant la priorité à accorder aux territoires les plus fragiles (dont les TRDP) n'exclut pas formellement des interventions financières hors de ces zones.

*b) Pour la section générale*

Il n'est pas prévu, dans la répartition des crédits de cette section, de privilégier les territoires ruraux de développement prioritaire, alors qu'auparavant le FIDAR national était réservé aux seules zones rurales fragiles, puis transitoirement aux TRDP.

**2. Un plus grand nombre de partenaires concernés**

Par rapport à la mise en oeuvre du FIDAR, le FNADT, du fait de la fusion du FIDAR avec d'autres fonds, a élargi le nombre des partenaires concernés notamment aux ministres chargés de l'équipement, des transports, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la ville. Pour cette raison, les partenaires traditionnels concernés antérieurement par le FIDAR (aménagement du territoire, agriculture, environnement, tourisme, logement, industrie, commerce et artisanat) sont dilués au sein d'un groupe plus large.

Dans cette nouvelle composition, le FNADT est conduit à soutenir des projets nécessitant parfois la mise en oeuvre d'infrastructures importantes, alors que les projets relevant précédemment du FIDAR étaient, dans leur ensemble et compte tenu de l'encouragement à la créativité et à l'innovation, d'une dimension plus modeste, et plus nombreux.

### 3. Des modifications dans le déroulement de l'instruction ont eu lieu

Le mode de fonctionnement du FIDAR prévoyait, avant arbitrage en comité de gestion, l'examen de la répartition des crédits par un comité technique, après instruction préalable des dossiers relevant de la section nationale par un secrétariat général assuré par la DATAR.

Un tel comité technique, s'il n'est pas prévu par les textes relatifs à la gestion du FNADT, a été maintenu pour préparer les arbitrages rendus par le Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire, et des améliorations ont été progressivement apportées pour faciliter le travail interministériel.

#### **B. LES ENJEUX FINANCIERS**

- Les crédits FIDAR correspondaient en 1994 à un apport financier global de 509 millions de francs (dont 347,8 millions de francs au titre des contrats Etat-Régions).

Depuis 1985, ils ont subi l'évolution suivante :

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
FIDAR contractualisé	382,5	382,5	382,5	382,5	275	275	275	275	275	347,8
FIDAR national	39,5	49,5	52,5	43,5	131	76	80	146	264	161,2
en %	9,36	11,46	13	10,2	32,3	21,6	22,5	34,7	49	31,7
<b>TOTAL</b>	<b>422</b>	<b>432</b>	<b>440</b>	<b>426</b>	<b>406</b>	<b>351</b>	<b>355</b>	<b>421</b>	<b>539</b>	<b>509</b>

Les crédits FNADT pour l'année 1995 après régulation se sont élevés à 1,750 milliard de francs ainsi répartis :

FNADT - section locale dont 966 millions de francs au titre des contrats de plan	1.145 MF
FNADT - section générale	605 MF
<b>TOTAL</b>	<b>1.750 MF</b>

Les crédits correspondant au développement rural, du littoral et des massifs dans la section générale se sont élevés à 124 millions de francs. Les projets retenus impliquant le ministère chargé de l'agriculture représentaient 71 millions de francs.

- L'évolution des crédits du FIAM depuis 1985 a été la suivante :

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
40	42	35	50	35	20	35	35	45	37

(en millions de francs)

En 1995, les crédits correspondant aux opérations liées à l'auto-développement de la montagne, au sein de la section générale du FNADT, se sont élevés à 47,58 millions de francs.

Ce chiffre est supérieur à celui de 1994 et comparable à celui de 1993.

### C. LA TYPOLOGIE DES ACTIONS

Les opérations relevant de l'ancienne logique FIAM se retrouvent individualisées par massif dans le FNADT.

Elles ont pour vocation d'appuyer des actions d'auto-développement de la montagne en finançant la recherche appliquée, l'expérimentation, l'innovation, l'animation locale et l'assistance technique nécessaire à la mise en oeuvre des projets de développement global, ainsi que la diffusion des expériences et techniques adaptées au milieu montagnard.

« Pour ce qui a trait à l'individualisation de l'enveloppe « rurale » du FNDAT, les thèmes de répartition de la section générale incluent celui du « développement rural, littoral et massif ». Il apparaît cependant difficile d'identifier les projets relevant antérieurement du FIDAR dans une classification aussi large. A contrario, des actions anciennement éligibles au FIDAR peuvent être incluses dans les autres thèmes.

Les principales actions financées en 1995 et 1996 concernant les domaines de compétence du ministère chargé de l'agriculture sont relatives au plan national de développement durable et à la mise en valeur de l'espace rural, aux procédures de développement de la qualité dans les filières de production animales, végétales et sylvicoles et à la valorisation du tourisme rural.

## II. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT RURAL

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.

Cependant, il est important de recenser les crédits d'équipements publics ruraux qui 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.

*b) En matière de collecte et de traitement des eaux usées*

Environ 27 millions d'habitants résidant en zone rurale (permanents ou saisonniers) sont concernés en France par des équipements d'assainissement collectifs. Les taux de raccordement à un réseau d'assainissement et à une station d'épuration atteignent actuellement respectivement 67 % et 56 % pour cette population.

**Les objectifs majeurs sont les suivants :**

- améliorer les taux de raccordement des usagers aux ouvrages ;
- accroître la capacité d'épuration des stations ;
- élever les niveaux de traitement de celles-ci.

*c) Un effort d'investissement considérable à faire*

Les besoins annuels d'investissements à réaliser étaient estimés à 10 milliards de francs en moyenne pour la période 1990-1994 incluse, dont 5 milliards de francs pour l'adduction d'eau et 5 milliards de francs pour l'assainissement.

Le nouvel inventaire, en cours d'achèvement, des besoins d'investissement pour l'alimentation en eau potable et l'assainissement des communes rurales devrait permettre d'estimer ce qui a été réellement fait durant cette période (vraisemblablement environ 8 milliards de francs par an au total, contre 10 milliards de francs prévus) et les besoins prévisibles sur la période 1995-1999 (environ 11,5 milliards de francs par an).

Les contraintes réglementaires accrues depuis 1990 ou devant s'accroître, résultant notamment de la directive européenne du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines et de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et ses décrets d'application, expliquent que l'évaluation des investissements à réaliser en zone rurale jusqu'à fin 1999 devrait sensiblement dépasser les 10 milliards de francs par an estimés lors du précédent inventaire.

Ces efforts sont, et seront, d'autant plus lourds à accomplir que les **communes rurales supportent des surcoûts importants liés à :**

- la faible densité et à la dispersion dans l'espace de la population à desservir ;
- un afflux important de population saisonnière à certaines périodes de l'année ;

- des problèmes de financement plus aigus que met en lumière et qu'accentue parfois la récente instruction comptable et budgétaire M49.

On constate finalement que les coûts de réalisation et de gestion des réseaux par habitant et par m3 distribué sont sensiblement plus élevés à la campagne qu'à la ville.

#### **4. Les actions du FNDAE et la répartition de ses dotations**

A mi-1991, des **conventions pluriannuelles** ont été mises en place avec des départements, afin de concentrer l'attribution des crédits publics sur des axes prioritaires définis localement et souffrant de retards spécifiques (ex. : assainissement de toutes les collectivités riveraines dans le cadre d'un contrat de rivière, amélioration de la qualité de l'eau potable distribuée par l'adjonction de traitement tertiaires, etc...). Le but de ces conventions était également d'améliorer la programmation des travaux, ainsi que les délais d'utilisation des crédits du FNDAE pour éviter les reports et de faciliter la coordination des interventions de divers partenaires (agences de l'eau notamment).

**Les départements volontaires pour entrer dans cette démarche ont obtenu une majoration importante de leur dotation FNDAE**, sous réserve d'un apport identique en valeur absolue du Conseil général. En 1991, 25 départements ont vu leur projet de convention se concrétiser. Au terme de l'année 1993, 65 départements étaient entrés dans ce processus de conventionnement, qui s'achevait théoriquement fin 1994. Les conventions signées avec les départements ont été prolongées d'un an pour atteindre le 1er janvier 1996.

**Le comité du fonds, après avoir analysé la première phase de conventionnement 1991-1995 et constaté que cette forme de contractualisation était jugée bénéfique, a souhaité pouvoir renouveler cette contractualisation en assouplissant un certain nombre de règles**, concernant notamment la parité d'intervention des départements et les taux moyens d'intervention et en conservant une bonification des dotations pour les départements qui conventionnent, ainsi que des actions d'accompagnement et tout spécialement la sensibilisation des élus et la formation des personnels communaux. Les comptes-rendus d'exécution doivent permettre d'avoir régulièrement au plan national une information exhaustive et annuelle de l'utilisation des fonds et de la situation de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement des collectivités locales rurales.

**Aussi, en 1996, le dispositif de conventionnement a été reconduit pour cinq ans**, en donnant la priorité aux départements conventionnés précédemment. Il a donné lieu à de nouvelles conventions permettant d'actualiser les thèmes d'intervention. Après instruction, on compte

actuellement 68 départements conventionnés, dont 6 nouveaux entrant dans le dispositif, 3 départements autrefois conventionnés ont renoncé à cette contractualisation. Cette même année, le FNDAE a mis en place une nouvelle clé de répartition des dotations départementales qui tient compte des prévisions d'investissement exprimées par les collectivités rurales pour la période 1995-1999 dans le cadre de l'inventaire 1995, traduisant ainsi la vocation du FNDAE à être un fonds de péréquation et de solidarité nationale.

**Les dotations des départements non conventionnés sont restées constantes entre 1990 et 1995. Elles ont été modifiées par la nouvelle clé de répartition mise en place en 1996.**

Les années 1995 et 1996 sont caractérisées par un montant d'autorisations de programme non utilisées des années précédentes sensiblement plus élevé que dans le passé (25,2 millions de francs en 1995, 45,8 millions de francs en 1996). Cette situation traduit le gel des affectations de crédits que le FNDAE a décidé d'appliquer sur les exercices 1994 et 1995, afin de rétablir le fonds de roulement qui s'était sensiblement dégradé entre 1993 et 1994. L'équilibre du fonds de roulement est rétabli depuis 1996, ce qui se traduira en 1996 par un montant d'autorisations de programme non utilisé en fin d'année réduit à la seule réserve constituée pour faire face aux intempéries, soit environ 10 millions de francs.

Avec une dotation annuelle voisine de 900 millions de francs en 1994 et 1995 et atteignant 921 millions pour 1996, le FNDAE couvre un peu moins de 9 % des besoins. Si cette participation du FNDAE, à son niveau actuel, à l'équipement des communes rurales est insuffisant, puisqu'il ne suit pas l'augmentation des besoins et que les usagers de ces collectivités paient l'eau potable sensiblement plus cher que les habitants des zones urbaines, l'effet d'entraînement et la mobilisation sur des thèmes prioritaires par le biais du conventionnement est réel.

La loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 a prescrit dans tous les départements un travail de zonage, distinguant secteurs voués à l'assainissement collectif ou non collectif. Pour que l'intervention du FNDAE ne conduise pas à subventionner de l'assainissement collectif, dès lors que l'assainissement autonome peut se révéler aussi efficace et moins coûteux, des orientations ont été prises aussi bien dans l'exploitation de l'inventaire des besoins d'investissement que dans la possibilité de financer les études de zonage précitées.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES DISPONIBLES ET DÉLÉGUÉS**

(en millions de francs)

Année	LFI	LFR	AP non utilisées l'année précédente	Réduction d'AP	AP disponibles	AP délégués
1982	644,000				644,000	644,000
1983	600,000	- 134,000			466,000	466,000
1984	606,000	- 106,000			500,000	499,966
1985	610,000		0,034		610,034	610,001
1986	630,200		0,033		630,233	630,232
1987	678,365				678,365	663,365
1988	678,166		15,000		693,166	693,166
1989	700,000				700,000	700,000
1990	735,000	24,758			759,758	759,250
1991	805,000	41,000	0,508		846,508	845,232
1992	867,000	27,600	1,276	5,000	900,876	900,590
1993	870,000	29,953	0,286		900,239	900,239
1994	960,000			0,306	960,306	934,851
1995	870,000		25,455	10,577	906,032	860,185
1996	921,000		45,847		966,847	843,675

Nota : les autorisations de paiement non utilisées respectivement en 1994 et 1995 correspondent éventuellement au gel nécessaire pour permettre la reconstitution du fonds de roulement...

**RECETTES DU FNDAE**

Années	Redevance	PMU	Divers, Prêts	Total
1982	212 130 000,00	310 640 000,00	3 170 000,00	525 940 000,00
1983	206 350 000,00	345 830 000,00	3 160 000,00	555 340 000,00
1984	229 080 000,00	373 870 000,00	3 160 000,00	605 110 000,00
1985	214 820 000,00	374 280 000,00	3 160 000,00	592 260 000,00
1986	237 820 000,00	379 700 000,00	3 160 000,00	620 680 000,00
1987	247 280 000,00	346 230 000,00	5 640 000,00	599 150 000,00
1988	257 729 698,00	412 598 088,00	690 488,00	671 018 274,00
1989	303 689 102,00	432 068 790,00	3 165 510,00	738 923 402,00
1990	336 669 286,00	462 350 491,00	2 474 638,00	801 494 415,00
1991	385 074 000,00	476 249 000,00	137 000,00	861 460 000,00
1992	408 970 000,00	488 120 000,00	20 000,00	897 110 000,00
1993	375 471 025,00	467 039 700,00	25 000,00	842 535 725,00
1994	415 915 663,00	456 393 048,00	164 162,00	872 472 873,00
1995	455 040 000,00	449 580 000,00	0,00	904 620 000,00

L'augmentation des recettes du FNDAE de 69 millions de francs pour 1997 est jugée satisfaisante par votre rapporteur. En outre, le Sénat a adopté lors de la discussion sur la première partie de la loi de finances initiale pour 1997 un amendement tendant à relever d'un centime par an pendant quatre ans la ressource perçue par mètre cube d'eau.

## **B. L'ÉLECTRIFICATION**

### **1. Objectifs - ressources et fonctionnement du Fonds d'Amortissement des Charges d'électrification**

#### *a) Objectifs*

Le Fonds d'amortissement des charges d'électrification, créé par la loi de finance du 31 décembre 1936, a pour vocation de soutenir l'effort d'investissement pour l'électrification des communes rurales en contribuant au financement des travaux d'extension, de renforcement et, depuis 1992, d'intégration esthétique des réseaux de distribution publique d'énergie électrique basse tension. Il n'apporte plus que des subventions en capital, malgré son nom, depuis l'ordonnance du 30 décembre 1958.

#### *b) Ressources*

C'est un compte spécial d'EDF alimenté annuellement par une contribution des distributeurs d'énergie électrique basse tension.

Ces recettes sont perçues dans les communes urbaines et dans les communes rurales.

A titre d'illustration, en commune urbaine, le taux était fixé à 3,80 % en 1971. Il atteint son plus bas niveau en 1993 avec 1,95 %. L'année 1995 est marquée par une légère augmentation de ce taux rendue nécessaire par une relative stagnation des consommations électriques.

Ces taux sont fixés en fin d'année pour l'année en cours en fonction des dépenses prévisibles du fonds, auxquelles ils sont ajustés, par un arrêté des ministères de l'Industrie et du Budget.

#### *c) Fonctionnement*

Le fonds est administré et ses crédits répartis par un conseil composé de représentants de l'Etat, des distributeurs et des collectivités.

Le directeur de l'électricité, représentant du ministère de l'Industrie, y siège en tant que commissaire du Gouvernement et peut soumettre les décisions du conseil à l'homologation du Gouvernement.

Le programme du FACE est cogéré par le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation et par celui de l'Industrie.

## 2. Les dotations du FACE

Le schéma de financement des programmes de travaux aidés par le fonds est le suivant depuis 1992 :

- une tranche unique A/B finançant les travaux à 70 % du TTC et répartie chaque année en un programme principal (90 % environ de l'enveloppe) et un programme spécial destiné à financer les renforcements anticipés à effectuer suite à des intempéries et des travaux dans les communes surplombées par des lignes haute-tension.

Des programmes ont été mis en place en 1992 pour privilégier la mise en oeuvre, soit d'actions de maîtrise de la demande en électricité, soit d'alimentation en énergie électrique à partir de sources d'énergie alternatives (éolien, photovoltaïque, énergie bois) quand ces solutions permettaient à la collectivité de réaliser une économie significative en lui évitant un renforcement ou une extension du réseau de distribution en énergie électrique ;

- une tranche C, dite « environnement », dotation spécifique pour une meilleure insertion des réseaux ruraux dans l'environnement paysager (renforcement, mise en façade) qui finance à 50 % les travaux correspondants.

Les dotations se sont réparties comme suit :

### MONTANT DE TRAVAUX AIDÉS TTC

(en millions de francs)

	1995		1996	
	PROGRAMME ARRÊTÉ PAR LE CONSEIL	PROGRAMME RÉPARTI	PROGRAMME ARRÊTÉ PAR LE CONSEIL	PROGRAMME RÉPARTI AU 09/08/96
PROGRAMME PRINCIPAL	2 250	2074,70	2 300	2174,4
PROGRAMMES SPÉCIAUX DUP ET INTEMPÉRIES	dont 100 pour la MDE-ENR	49,5 (DUP-intempéries) 68,7 (ENR-MDE)	dont 75 pour la MDE-ENR et 75 pour DUP-Int	1,9 (DUP) 8,7 (ENR-MDE)
PROGRAMME ENVIRONNEMENT	400	400	500	500
REPORTS	0		57,1	
TOTAL	2650	2592,90	2857,1	2685

### 3. Les besoins des communes rurales

De nombreux problèmes, essentiellement qualitatifs, subsistent en tenue de tension et de continuité du service. Les résultats de l'inventaire, au 1er janvier 1995, de l'électrification rurale montrent ainsi une progression sensible des besoins des départements, qui fait l'objet d'une expertise complémentaire qui devrait permettre, fin 1996, d'arrêter les moyens financiers nécessaires pour y répondre.

#### a) *La difficulté de tenue de tension*

Si, à la fin du précédent inventaire, en 1990, on avait atteint l'objectif de réduction à 6 % du nombre d'abonnés mal alimentés en zone rurale (ceux qui subissent des chutes de tension supérieure à 11 %), puisque ce pourcentage n'était plus que de 4,83 % -l'objectif de la période 1990-1994 de réduction à presque zéro de ce pourcentage ne sera pas atteint- : il en subsiste en moyenne entre 3 et 4 % et pour une dizaine de départements ce taux dépassait encore 6 % au 1er janvier 1995, jusqu'à atteindre près de 10 % dans les cas les plus défavorables.

Ces chiffres seront à multiplier par 2 ou 3 si la définition des abonnés mal alimentés retenue pour l'avenir est associée à une chute de tension maximale inférieure à 7 %, comme le prévoit théoriquement à compter de 1996 l'arrêté du 29 mai 1986 pris sur la base de recommandations internationales.

Plusieurs raisons ont vraisemblablement conduit à ce que l'objectif fixé à l'horizon fin 1994 ne soit pas atteint :

- les consommations d'électricité ont notamment augmenté dans de plus fortes proportions que ce qui avait été prévu. Cette croissance devrait un peu s'infléchir durant la période 1995-1999 avec le ralentissement de l'équipement électrique (notamment chauffage) des zones rurales et des progrès dans l'isolation de l'habitat, mais il faudra rattraper ce qui n'a pu être fait durant la période précédente ;

- l'outil informatique développé par EDF pour estimer les abonnés mal alimentés n'est disponible que depuis peu sur la quasi intégralité du territoire et semble à son stade actuel de développement, sous-estimer l'effet des résidences secondaires.

b) *Continuité du service et milieu rural*

La population rurale et les agriculteurs très dépendants de la fourniture d'électricité sont particulièrement sensibles aux coupures, alors même qu'on dénombre encore en zones rurales, en particulier en zone de montagne, de nombreux kilomètres de réseaux aériens en fil nu particulièrement sensibles aux aléas climatiques.

Le développement de l'équipement informatique et, à l'avenir, du télétravail dans ces zones suppose aussi une fourniture d'électricité sans faille (ni coupures, ni microcoupures).

c) *L'évaluation des besoins*

Pour refaire face à ces évolutions, la fourniture d'électricité en milieu rural doit connaître une poursuite de l'amélioration qualitative, qui milite en faveur d'une revalorisation de l'enveloppe des travaux aidés par le FACE.

Sur la période précédente (1990-1994), les besoins en investissements avaient été estimés à 3,6 milliards de francs par an en moyenne, dont 2 milliards environ étaient aidés par le FACE, programme principal (hors intempéries-DUP et environnement), estimation sans doute dépassée.

Sur la période à venir, l'inventaire réalisé devait conduire, à **méthodologie constante, à une évaluation supérieure**. Toutefois, le développement de la maîtrise de la demande en électricité et du recours aux énergies renouvelables, ainsi que l'application d'une approche intégrée basse tension-moyenne tension de l'évaluation qualitative des dessertes peuvent atténuer les besoins d'investissements. Les résultats de cette approche, actuellement à l'étude, devraient être connus fin 1996.

### **C. LES ORDURES MÉNAGÈRES**

#### **1. Les données générales**

L'élimination des déchets en milieu rural présente des spécificités. Il est nécessaire de prendre en compte ces spécificités, 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.

C'est la loi du 13 juillet 1992, relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, qui

est venue compléter et renforcer le dispositif mis en place en 1975 (loi sur les déchets) et 1976 (loi sur les installations classées). Elle constitue la transcription de la directive communautaire n° 91/156 du 18 mars 1991 relative aux déchets.

Elle a été adoptée afin de faire face aux difficultés croissantes liées à l'élimination des déchets, tant en ce qui concerne l'augmentation de leur volume et de leur nocivité que pour ce qui est des inquiétudes et des aspirations du public en la matière.

C'est à ce titre qu'elle fixe de manière explicite les priorités de la politique des déchets, relative aussi bien aux déchets industriels qu'aux déchets ménagers:

- 1) prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits ;
- 2) organiser et limiter, en distance et en volume, le transport des déchets ;
- 3) valoriser le plus possible les déchets par réemploi, recyclage des matériaux ou récupération de l'énergie ;
- 4) assurer l'information du public dans ce domaine.

Pour y parvenir, la loi institue diverses mesures et instruments portant essentiellement sur :

- la limitation, à compter du 1er juillet 2002, des centres de stockage aux seuls déchets ultimes ;
- la mise en place de plans d'élimination des déchets ;
- l'information des citoyens sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets ;
- la clarification des conditions d'exploitation des sites de stockage ;
- l'exigence de garanties financières de la part des exploitants de ces sites ou de terrains pollués ;
- le financement d'une politique de modernisation de la gestion des déchets par la taxe sur le stockage des déchets ;
- le renforcement des dispositions pénales.

## 2. Les plans territoriaux d'élimination

### a) *Le dispositif mis en place en 1992 et 1993*

Les plans territoriaux d'élimination des déchets 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. Pris en application de l'article 10-2 de la loi du 13 juillet 1992 et de la directive CEE du 18 mars 1991, le décret du 3 février 1993, relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés, a fixé les modalités selon lesquelles ces documents devaient être élaborés avant le 4 février 1996, date d'entrée en vigueur de la réforme opérée par la loi n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement en date du 2 février 1995.

Ces plans sont établis par le préfet du département pour les déchets ménagers et assimilés.

Toutefois, si le département ne constitue pas une étendue appropriée du fait de caractéristiques géographiques ou démographiques, de la nature de l'habitat ou de l'équipement industriel, le décret prévoit la possibilité d'établir des plans couvrant plusieurs départements.

La phase initiale de l'élaboration du projet de plan est confiée à une commission, siégeant auprès de l'autorité administrative chargée de l'élaboration du plan, qui est composée des représentants énumérés dans la loi, à savoir des représentants des conseils généraux, des communes, de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), des professionnels concourant à l'élimination des déchets, ainsi que des représentants d'organismes agréés en application du décret du 1er avril 1992, de personnalités qualifiées et des associations de protection de l'environnement concernées. Cette commission est chargée également du suivi du plan et elle est consultée sur toutes les questions se rapportant au plan, notamment les autorisations délivrées ou refusées.

Aux termes de la loi, le projet de plan doit faire l'objet d'une enquête publique pendant un à deux mois. Pour ne pas alourdir la procédure, cette opération est effectuée dans chaque préfecture et sous-préfecture couverte par l'aire du plan. Elle est précédée d'un avis dans deux journaux départementaux (par département concerné). Les conseils départementaux d'hygiène de chaque département concerné sont saisis pour avis.

Lorsque les plans sont approuvés, par arrêté préfectoral ou interpréfectoral, les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires, dans le domaine de l'élimination des déchets, doivent être compatibles dans un délai de cinq ans avec ces plans.

Les plans sont révisés selon une procédure identique à leur élaboration, à l'initiative de l'autorité compétente.

b) *La réforme de l'article 60 de la loi du 2 février 1995*

• La loi n° 95-101 du 2 février 1995 (article 60) a modifié l'article 10-2 de la loi du 15 juillet 1975. Elle a notamment disposé, d'une part, que le projet de plan départemental « *est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat ; toutefois, cette compétence est transférée, à sa demande, au conseil général* ». Elle prévoit, d'autre part, une procédure d'élaboration quelque peu différente par rapport à celle fixée par la loi du 13 juillet 1992 (composition complétée de la commission du plan, soumission du projet au conseil général, au conseil départemental d'hygiène ainsi qu'aux conseils généraux des départements limitrophes avant l'enquête publique).

**Ces dispositions sont entrées en vigueur le 4 février 1996.**

L'article 10-2 de la loi susvisée renvoie explicitement à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités d'application de cet article.

Elaboré par le Gouvernement, un projet de décret a été examiné par le Conseil d'Etat (section des travaux publics) le 18 juin 1996. Le texte adopté par celui-ci :

- prévoit que dans le contenu du plan doit figurer l'énumération des solutions retenues pour l'élimination des déchets d'emballages et l'indication des diverses mesures à prendre, afin que les objectifs nationaux, tels qu'ils découlent de la directive 94/62 du 20 décembre 1994 concernant la valorisation des déchets d'emballages et le recyclage des matériaux d'emballages, soient respectés au 1er juillet 2002 ; toutefois, pour les plans élaborés avant sa parution, le projet dispose que ceux-ci devront être révisés en ce sens dans un délai de trois ans ;

- distingue davantage ce qui relève de la décentralisation (plans établis par les conseils généraux) et ce qui relève de la déconcentration (plans établis par l'Etat) ;

- rassemble dans un chapitre les dispositions auxquelles est soumise la révision.

**Trois cas de figure doivent être envisagés :**

- cas où le conseil général opte ou a opté, après le 3 février 1996 pour le transfert de compétence : dans ce cas, l'élaboration ou la révision du plan sous la responsabilité du conseil général ne pourra intervenir selon les nouvelles dispositions du décret à paraître et donc ne pourront être prises qu'après la publication de ce texte ;

- cas des plans départementaux pour lesquels l'enquête publique n'a pas été prescrite avant la date de la publication du nouveau décret ; il en est de même que ci-dessus quelle que soit l'autorité compétente ;

- cas des plans pour lesquels l'enquête publique a été prescrite avant la date de publication du nouveau décret ; l'élaboration du plan doit être poursuivie conformément au décret n° 93-149 du 3 février 1993 ; la légalité des plans adoptés conformément aux dispositions de ce dernier texte avant la publication à venir du nouveau décret est donc assurée.

• L'état d'avancement au 31 juillet 1996 est synthétisé dans le tableau ci-dessous :

Plans adoptés par arrêté préfectoral	50 <sup>(1)</sup>
Plans ayant atteint le stade de l'enquête publique	23
Plans approuvés par la commission d'élaboration (et pas nécessairement par le conseil général)	19
Plans en cours d'élaboration	10 <sup>(2)</sup>

(1) - dont le plan du Cher, annulé par le tribunal administratif d'Orléans et pour lequel toute la procédure d'élaboration est à recommencer ;

- un plan est interdépartemental (Drôme et Ardèche), ce qui signifie qu'au total 50 départements ont adopté leur plan, le Cher exclu.

(2) - dont Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, pour lesquels le décret du 3 février 1993 ne s'impose pas (pas d'obligation de faire un plan départemental), et Paris qui connaît une situation particulière.

La compétence en matière d'élaboration, de suivi ou de révision du plan a été transférée au conseil général dans les départements du Tarn-et-Garonne, de la Creuse, de la Lozère et de la Réunion.

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 plates-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 1.037 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.

### III. LES DOTATIONS INSCRITES AU BUDGET DE L'AGRICULTURE

#### A. LE « BLEU » BUDGÉTAIRE : DES CRÉDITS EN BAISSSE

##### 1. Les crédits consacrés à l'aménagement rural et au développement rural hors fonds de gestion de l'espace rural

Les lignes budgétaires consacrées à l'aménagement rural et au développement rural (hors crédits forestiers et d'hydraulique agricole), gérées par la direction de l'espace rural et de la forêt (ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation) hors fonds de gestion de l'espace rural sont les suivantes.

##### a) *Les crédits explicitement considérés comme d'aménagement rural*

- **La ligne budgétaire 44.80/21** est, pour une part, utilisée à financer des actions de développement économique dans le cadre des contrats de plan Etat-région. C'est notamment le support financier des analyses stratégiques des programmes de développement rural et des actions plus spécialisées qui leur font suite dans les domaines de la création d'activités, de la valorisation des ressources locales, de la restructuration de services et de la valorisation du tourisme rural.

Elle permet également d'aider au financement de recherches méthodologiques et de diffusion d'information sur ces différents sujets (expériences pilotes) avec l'aide de bureaux d'études ou d'associations spécialisées ; peuvent être cités à titre d'illustration :

- la restructuration et la modernisation des réseaux de services publics et privés ;
- l'attractivité des pôles urbains et la notion de « bassins de vie » ;
- l'organisation et la commercialisation de produits touristiques innovants ;
- la valorisation des productions agricoles, aquacoles, forestières et cynégétiques du Sud ;
- la diffusion de nouvelles technologies de communication ;
- le soutien aux services d'accueil et d'installation des jeunes actifs ;
- les actions « environnement ».

● **Les crédits du chapitre 61-44** permettra le financement de projets d'investissements préalables à la conduite d'opérations démonstratives et exemplaires ou innovantes en matière de gestion de l'espace, pour les projets ayant la nature de dépenses d'investissement, matériel ou immatériel.

Par conséquent, ces crédits sont incontestablement des crédits d'aménagement rural.

	1996	1997
44.80/21 - Interventions pour l'aménagement rural	31,2	21,07
61.44/20 - Amélioration du cadre de vie et développement rural	33,45 (34,5)	25,08 (19,73)
<b>TOTAL</b>	<b>64,5</b>	<b>46,2</b>

en ( ) autorisations de programme  
(en millions de francs)

**Ces crédits sont en baisse d'environ 30 %.**

b) *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).**

Cette ligne, partiellement contractualisée, permet le financement d'actions concertées et coordonnées, s'efforçant de remédier aux diverses causes de déséquilibres constatées dans certaines régions. La politique suivie consiste à confier à des organismes spécifiques, les sociétés d'aménagement régional, la réalisation d'interventions destinées à accélérer la mise en valeur des atouts dont disposent les régions concernées : 65 % des crédits de ce chapitre sont utilisés pour l'hydraulique agricole et 35 % pour l'aménagement rural.

	1996	1997
• Aménagement foncier et hydraulique	192,5 (196,5)	146,4 (132,4)
• Grands aménagements régionaux	152,2 (158,1)	106,7 (118,6)
TOTAL	344,6 (354,6)	253,1 (251)

*en millions de francs*

*en ( ) : autorisations de programme*

**Ces crédits baissent ainsi : - 26,5 % en crédits de paiement et - 29,2 % en autorisations de programme.**

• On notera, enfin, que les **crédits des OGAF** (opérations groupées d'aménagement foncier - chapitre 44-41 article 60) qui peuvent également être considérés comme des crédits d'aménagement rural, sont aussi en **diminution**. Les **crédits des SAFER** (société d'aménagement foncier et d'établissement rural - chapitre 44-44) ont été **maintenus à leur niveau** de 1996.

	1996	1997	Evolution en %
Subventions aux SAFER	43,7	43,7	0
OGAF	71,7	45,2	- 36,9

(en millions de francs)

## B. LES CRÉDITS DU FONDS DE GESTION DE L'ESPACE RURAL

Les crédits (44.83/10) du Fonds de gestion de l'espace rural sont alloués pour soutenir des actions dans les domaines suivants :

- préservation et restauration du paysage ;
- entretien et réhabilitation des espaces agricoles et forestiers ;
- conservation de la diversité biologique et d'espaces, prévention des risques naturels.

Seul fonds spécifique à destination du monde rural prévu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Outil d'animation locale et lien privilégié entre l'activité agricole et la gestion de l'espace, il participe au développement équilibré du territoire national. Le FGFR est devenu en un an un outil inappréciable au service des agriculteurs et de la politique d'animation du milieu local, favorable à la valorisation de l'espace par les agriculteurs et la reconnaissance de leurs investissements. Les actions initiées dans le cadre du fonds visent l'entretien et la réhabilitation de l'espace rural, notamment par la lutte contre la déprise agricole, par l'installation de jeunes agriculteurs, l'entretien des prairies, des alpages ou encore la réhabilitation des vergers traditionnels.

**En 1995**, le FGFR a été doté de 500 millions de francs en loi de finances initiale. Par suite de la mise en place tardive des CODEGE, 284 millions de francs ont été reportés en gestion 1996.

**En 1996**, les crédits inscrits en loi de finances initiale s'élevant à 386 millions de francs, la moitié des crédits ont été délégués aux sections à gestion déconcentrée.

Inscrit au budget du Ministère de l'Agriculture, le FGER ne reçoit pas de dotation dans le projet de loi de finances pour 1997.

Cependant le Gouvernement a accepté de doter le FGER de 100 millions de francs lors du débat budgétaire à l'Assemblée Nationale.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU FGER (CHAPITRE 44-83 DU BUDGET DE L'AGRICULTURE)				
Loi de Finances 1995	Loi de finances rectificative 1995	Loi de finances 1996	Projet de loi de finances 1997	
			Initiale	Adoptée par l'AN
500	347	388	-	100

Si l'on tient compte des reports évoqués par le Gouvernement, la dotation pour 1997 s'élèverait à plus de 250 millions de francs correspondant :

- aux 100 millions de dotations acquis lors du débat budgétaire à l'Assemblée Nationale,

- aux crédits 1996 non consommés d'un montant d'environ 150 millions de francs, au minimum. Ces crédits auraient pu être supérieurs si deux arrêtés n'étaient pas venus annuler, coup sur coup, les dotations du FGER (un arrêté du 26 septembre 1996 a annulé plus de 70 millions de francs et un arrêté d'annulation du 13 novembre 1996 a porté sur 100 millions de crédits de paiement).

Si votre rapporteur regrette ces annulations de crédits, il s'inquiète surtout des méthodes administratives qui consistent à tarder dans l'instruction des dossiers éligibles au titre du FGER : de telles pratiques accréditent parfois la thèse en fin d'année budgétaire d'une sous consommation de crédits.

Les crédits d'aménagement rural sont, par conséquent, en nette diminution dans le budget de l'agriculture.

### C. LES CRÉDITS DESTINÉS À LA COMPENSATION DE 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.

	1996	1997	Evolution en %
● Indemnités compensatrices de handicaps (Chapitre 44.80, article 20)	1.650	1.650	-
● Mesures agri-environnementales (Chapitre 44.41, article 24)	280	120	- 57,1
● Prime au maintien de l'élevage extensif (Chapitre 44.41, article 25)	71,5	71,5	-

(en millions de francs)

**Votre commission regrette la forte diminution des crédits réservés aux mesures agro-environnementales qui avaient fait l'objet, en 1996, d'une hausse de plus de 10 %.**

Ce sont ainsi environ près de 2,5 milliards de francs que le budget de l'agriculture consacrera 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 ministère 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 relevée pour le chapitre 61-44 article 20 qui bénéficient principalement à l'élevage de montagne.

#### **D. L'APPROCHE SYNTHÉTIQUE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE**

Publié pour la première fois à l'occasion du débat parlementaire sur la préparation du budget 1995, le document présentant les concours publics à l'agriculture prend la suite de la présentation du budget sous forme de « budget de programme » (ou blanc).

Ces dépenses recouvrent les financements de l'ensemble des actions concernant le secteur agricole. Elles sont réparties en huit grands domaines, chacun d'eux étant lui-même divisé en « ensembles » d'actions concourant à une même finalité.

Deux ensembles (1.4 et 5.1) intéressent l'aménagement rural.

##### **1. Le domaine 1 « Activités agricoles productives »**

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 - COMPENSATION DE HANDICAPS OU DE CONTRAINTES SPÉCIFIQUES**

*(En millions de francs courants)*

Dépenses constatées	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Financement national	1.710	1.694	1.596	1.961	2.562	3.444
Financement européen	435,9	443,5	696,4	1.772	1.386	1.658
dont FEOGA garantie	-	-	93,6	701,6	845,5	1.086
FEOGA orientations ou autres	-	443,5	602,8	1.071	541,4	572,2
<b>TOTAL</b>	<b>2.146</b>	<b>2.137</b>	<b>2.292</b>	<b>3.734</b>	<b>3.949</b>	<b>5.102</b>

Les aides européennes se sont manifestement beaucoup développées. En 1995, celles-ci constituent le tiers du total de l'ensemble 1.4 contre un cinquième en 1991.

**2. Le domaine 5 « Espace rural et forestier »**

● 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 AIIZR).

Dans ce domaine, la politique nationale en faveur de l'espace rural est 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), zones 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.

Aux conditions d'éligibilité retenues dans la précédente période (faible niveau de développement économique, taux d'emploi agricole), a été ajoutée comme critère de sélection la faible densité de population et/ou la tendance à la dépopulation. Il a été, de plus, institué un ordre d'importance entre les critères, celui relatif au faible niveau de développement économique

devenant un élément essentiel auquel doivent s'ajouter deux des trois autres critères (taux élevé d'emploi agricole dans l'emploi total, niveaux de revenu agricole, faible densité de population ou dépeuplement important). L'introduction d'un aspect démographique a eu pour effet d'étendre sensiblement la zone objectif 5b, puisqu'elle concerne dorénavant 28,5 millions d'habitants au sein de l'Union européenne, soit 8,2 % de la population, au lieu de respectivement 16,6 millions et 5 % pour la période 1989-1993. Pour la France, le nouveau zonage concerne près de 53 % du territoire et 9,7 millions d'habitants (31 % du territoire et environ 5 % de la population antérieurement).

### CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE LA ZONE 5B EN FRANCE

	ZONE 5B	FRANCE
Nombre de communes	17.061	36.673
Nombre de départements	76	96
Nombre de régions	18	22
Population au dernier recensement de la population (millions)	9,76	56,61
Superficie en km <sup>2</sup>	291.560	543.960
Densité	33,5	104
Nombre d'emplois agricoles (milliers)	630	1.269
% d'emplois agricoles	14,7 %	5,7 %

Pour l'objectif 5b, les concours communautaires s'élèvent en France, sur la période 1994-1999, à 2,23 milliards d'écus (14,7 milliards de francs), dont 1,005 milliard d'écus pour le FEOGA orientation, 940 millions d'écus pour le FEDER et 290 millions d'écus pour le FSE. Pour l'objectif 1, ces concours sont de 2,19 milliards d'écus (14,5 milliards de francs), dont 431 millions d'écus pour le FEOGA.

Pour les axes prioritaires relevant de la compétence du FEOGA, on peut noter la présence d'actions liées au renouvellement de la population agricole, au renforcement des filières traditionnelles de production, notamment lorsqu'elles sont fortement liées au terroir, à la diversification des productions agricoles, à l'amélioration des politiques de qualité et au développement de la pluriactivité.

On peut aussi relever la part plus importante qui revient aux actions concernant une meilleure prise en compte des impératifs de la protection de l'environnement et, d'une façon plus générale, tout ce qui a trait à la préservation de la qualité des espaces ruraux. Dans ce domaine, on voit apparaître des thèmes tels que la rénovation du patrimoine rural, naturel et bâti.

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).

Après accord interministériel, des mesures ont été prises pour accélérer la délégation des crédits européens dans les régions.

Ainsi, une procédure de report anticipé permettant de disposer des crédits dès le mois de février a été mise en place, et au ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, un chapitre spécifique, le 61-83-10, a été créé pour le rattachement du FEOGA-orientation objectifs 1 et 5b ; les crédits ayant trait à l'assistance technique étaient rattachés au chapitre 37.11.20.

La mise en application du programme ne paraît pas très rapide et le rythme devra en être accéléré, en vue d'assurer l'utilisation la totalité des crédits alloués par les fonds structurels.

C'est ainsi qu'à la mi-1996, 30 % de l'ensemble des opérations ont été engagés, mais seulement 10 % ont fait l'objet de réalisations dont le paiement a été attesté.

Les raisons invoquées sont, d'une part, les élections municipales de 1995 qui ont eu pour effet de différer un certain nombre d'investissements et, d'autre part, les difficultés que connaissent les régions et les départements à accompagner financièrement les programmes européens.

Pour ce qui concerne les actions financées avec l'aide du FEOGA-Orientation, les crédits versés par ce fonds s'élèvent à 860 millions de francs. En prenant un taux de subvention moyen de 12 % (moyenne de financement sur les programmes 5b), les réalisations possibles seraient d'un coût de l'ordre de 7 milliards de francs. Or, les réalisations effectivement payées tant sur les crédits FEOGA-O que sur les participations financières nationales correspondent approximativement à 2 milliards de francs. **La variation constatée en 1995 est due au démarrage des nouveaux programmes des objectifs 1 et 5b de l'Union Européenne.** Toutes les régions n'avaient pas atteint un niveau d'exécution leur permettant l'accès à la deuxième tranche et un tout petit nombre a pu demander le versement de la deuxième avance de cette tranche.

**ENSEMBLE 5.1 - AMÉNAGEMENT ET PROTECTION DE L'ESPACE RURAL**

(En millions de francs courants)

Dépenses constatées	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Financement national	1.050,7	698,9	749,6	1.258,9	1.421,8	1.651
Financement CEE	49,6	700,6	1.233,3	1.118,2	1.056,6	339,1
<b>TOTAL</b>	<b>1.100,3</b>	<b>1.399,5</b>	<b>1.982,9</b>	<b>2.377,1</b>	<b>2.534,5</b>	<b>1.990,2</b>

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 ».

**Ainsi, au sens du « blanc » budgétaire, ce sont environ plus de 7 milliards de francs qui seraient consacrés à l'aménagement rural (dont près de 70% au titre de la compensation de différents handicaps), avec une participation communautaire de l'ordre de 40 %.**

**E. LE « JAUNE » BUDGÉTAIRE : UNE APPROCHE EXTENSIVE DES CRÉDITS D'AMÉNAGEMENT RURAL**

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.

**On constate que l'aménagement rural mobiliserait plus de 11 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.**

Comme l'illustre le tableau ci-après, la présentation retenue est contestable, puisqu'elle retient les crédits de la pêche, des subventions économiques.

Source « Jaune Budgétaire »

### Agriculture, pêche et alimentation

Imputation Titre III N° et intitulé du chapitre	1995 (crédits ouverts en LFI)		1997 (prévisions)	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP
<b>Sous-total Titre III</b>				
<b>Titre IV</b>				
43-23 Actions de formation et actions éducatives en milieu rural		174,88		159,57
44-36 Pêches maritimes et cultures marines : subv. et apurement FEOGA		147,00		147,00
44-40 Modernisation de l'appareil de production agricole		43,20		9,10
44-41 Amélioration des structures agricoles - FASASA		3 400,74		3 041,60
44-44 Interventions dans le domaine foncier		43,70		43,70
44-53 Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole		3 318,02		3 112,47
44-54 Valorisation de la production agricole - Subventions économiques et apurement FEOGA		560,90		515,30
44-55 Valorisation de la production agricole : orientation des productions		650,00		650,00
44-80 Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural		1 690,60		1 676,21
44-83 Fonds de l'espace rural		383,00		0,00
44-92 Forêts : Interventions		769,50		933,24
<b>Sous-total Titre IV</b>		<b>11 195,54</b>		<b>10 288,19</b>
<b>Titre V</b>				
51-12 Études à l'entreprise	5,90	2,90	5,90	5,90
51-92 Espace rural et forêts : travaux et acquisitions	25,50	25,50	18,06	23,50
<b>Sous-total Titre V</b>	<b>31,40</b>	<b>28,40</b>	<b>23,96</b>	<b>29,40</b>
<b>Titre VI</b>				
61-40 Adaptation de l'appareil de production agricole	165,00	147,00	210,00	127,00
61-44 Aménagement de l'espace rural et de la forêt Dév. du stockage, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et de la mer	429,30	415,30	284 26320,2561-61	
61-84 Actions coordonnées de développement régional	207,80	192,80	135,21	150,26
64-38 Pêches maritimes et cultures marines - Subventions d'équipement	158,10	152,10	118,57	105,70
	40,20	43,60	40,20	38,70
<b>Sous-total Titre VI</b>	<b>1 000,40</b>	<b>950,80</b>	<b>788,24</b>	<b>742,91</b>
<b>Total</b>	<b>1 031,80</b>	<b>12 174,74</b>	<b>812,20</b>	<b>11 060,50</b>

**Suivant les conclusions de son rapporteur, 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 1997.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 novembre 1996 sous la présidence de **M. Jean François-Poncet, président**, la commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Henri Revol** sur les crédits pour **l'aménagement rural** dans le **projet de loi de finances pour 1997**.

**M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué que l'année 1996 pouvait être considérée comme une année de transition, puisqu'elle avait été consacrée à la mise en oeuvre des dispositions de trois lois importantes votées en 1995 -la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, celle portant modernisation de l'agriculture et de celle sur la protection de l'environnement-.

Il a souligné qu'il était, à cet égard, significatif que l'aménagement et le développement de l'espace rural eussent 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 un vecteur possible des prescriptions environnementales.

Il a constaté que l'aménagement rural ne paraissait plus pouvoir aujourd'hui être considéré comme de la seule compétence du ministère de l'agriculture, qui en avait traditionnellement la responsabilité.

Le rapporteur pour avis a reconnu le caractère transversal de la politique d'aménagement rural, qui tendait aujourd'hui, à se confondre avec celle de « développement rural » conduisant à penser qu'il s'agissait de la politique spécifique conduite en faveur du monde rural, dans le cadre général de la politique d'aménagement du territoire.

**M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a indiqué que cette indécision sur le contenu -évolutif- de la notion d'aménagement rural s'accompagnait d'une opacité corollaire dans la nature des crédits qui pouvaient précisément lui être attribués.

Abordant l'examen des seuls crédits explicitement considérés comme d'aménagement rural dans le « bleu » budgétaire, il s'est inquiété que les dotations pour 1997 représentaient 46,2 millions de francs, soit une baisse d'environ 30 %.

Il a regretté l'absence de dotation pour le Fonds de gestion de l'espace rural dans le projet de loi de finances pour 1997. Après avoir rappelé l'effort effectué par le ministre au cours du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, il a cependant indiqué que cette dotation restait insuffisante.

Le rapporteur pour avis a considéré qu'une autre approche conduisait 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 a ainsi précisé qu'il fallait rajouter aux crédits considérés, sur le plan budgétaire, comme des crédits d'aménagement rural, les crédits d'aménagement foncier et d'hydraulique et ceux des grands aménagements régionaux. Il a constaté que ces crédits étaient, eux aussi, en baisse.

Il a reconnu que le bilan était identique si l'on prenait en compte les crédits destinés à la compensation des handicaps ou des contraintes spécifiques, c'est-à-dire les indemnités « montagne », la prime au maintien du troupeau allaitant et les mesures agri-environnementales.

Il a fait ressortir que le budget de l'agriculture consacrerait environ 2,5 milliards de francs à la compensation de contraintes particulières, soit une baisse de 6 %, sous l'effet de la forte réduction des crédits aux mesures agro-environnementales.

**M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a cependant ajouté que si l'on retenait 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, c'étaient environ 7,5 milliards de francs qui étaient consacrés à l'aménagement rural (dont près de 70 % au titre de la compensation de différents handicaps), avec une participation communautaire de l'ordre de 40 %.

**M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a suggéré une dernière approche des crédits consacrés par le ministère de l'agriculture à l'aménagement rural : celle retenue dans le « jaune budgétaire », état récapitulatif des crédits affectés à l'aménagement du territoire. Il a indiqué que si l'on voulait bien admettre que les crédits en provenance du ministère de l'agriculture recensés dans ce document budgétaire comme concourant à l'aménagement du territoire pouvaient être considérés comme des crédits d'aménagement rural, il apparaissait alors que l'aménagement rural mobilisait

plus de 10 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.

Le rapporteur pour avis a rappelé son souhait de voir mieux distinguer, dans le « jaune budgétaire », les crédits destinés au développement rural, qui paraissent pouvoir difficilement être assimilés aux crédits en provenance du budget de l'agriculture, que ce document imputait à l'aménagement du territoire...

Dans ce contexte budgétaire très restrictif pour l'aménagement rural, il a reconnu que les mois à venir étaient importants du fait de la présentation par le Gouvernement, à la fois du projet de loi sur l'espace rural prévu à l'article 61 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, - qui pourrait avoir lieu durant l'année 1997-, et du schéma national d'aménagement du territoire. Par ailleurs, il a précisé qu'un comité interministériel sur l'aménagement du territoire (CIAT) consacré au développement rural pourrait se tenir dans les prochains mois.

A cette occasion, il a souligné que ce CIAT pouvait proposer une quarantaine de mesures s'intégrant dans le plan de développement rural et destinés plus particulièrement aux zones de revitalisation rurale, ainsi que d'autres propositions portant sur l'habitat dans ces zones.

Il a rappelé que le CIAT de Mende de juillet 1993 avait permis d'accompagner la réforme de la PAC et que celui de Troyes de septembre 1994 avait permis une modification du régime de la prime d'aménagement du territoire et encouragé l'offre culturelle de proximité. Par ailleurs, **M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a fait état du comité interministériel de développement et d'aménagement rural (CIDAR) du 30 juin 1994 qui avait élaboré 25 mesures portant sur les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), les activités économiques, la gestion de l'espace et de la forêt, l'habitat et l'action publique.

Evoquant le dépôt devant le Parlement dans les prochains mois du schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT), le rapporteur pour avis a indiqué que ce moment devait constituer un temps fort en matière d'aménagement de l'espace rural : en effet, ce schéma constituait, dans une perspective à vingt ans, la clef de voûte des dispositions qui organiseraient et orienteraient l'ensemble des politiques publiques ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire, conduites, à l'échelon national, régional ou local.

Il a souligné que l'élaboration du SNADT avait donné lieu à une très importante concertation entre l'État et les collectivités locales.

Abordant la future loi sur l'espace rural, **M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a souhaité que ce texte pût contribuer à assurer aux habitants des zones de revitalisation rurale des conditions de vie équivalentes à celle ayant cours sur les autres parties du territoire.

Il a indiqué qu'il suivrait, avec un grand intérêt, l'évolution de ces trois importants dossiers.

**M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, tout en reconnaissant la nécessité de l'effort budgétaire engagé par le Gouvernement, a regretté l'absence de dotation du fonds de gestion de l'espace rural (FGE-R), ainsi que la non création du fonds national de développement des entreprises (FNDE).

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission s'est prononcée pour le renvoi de l'examen des crédits relatifs à l'aménagement rural, inscrits au ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation dans le projet de loi de finances pour 1997.

**Au cours d'une seconde délibération** le mercredi 27 novembre 1996, la commission, sous la présidence de **M. Jean François-Poncet, président**, a procédé à un nouvel examen du **rapport pour avis de M. Henri Revol** sur les crédits pour l'**aménagement rural** dans le **projet de loi de finances pour 1997**.

A titre liminaire, **M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'il était difficile de distinguer les crédits spécifiquement consacrés à l'aménagement rural au sein des dotations du ministère de l'agriculture et de celles du ministère de l'aménagement du territoire.

Evoquant le fonds de gestion de l'espace rural, il a indiqué que, d'après les renseignements communiqués par le ministère pour l'année 1997, s'ajouteraient aux 100 millions obtenus lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, environ 150 à 200 millions de reports de crédits.

Au-delà de l'examen du volume des crédits affectés au FGER, **M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a surtout tenu à mettre en garde contre la pratique administrative qui, depuis la création du fonds, avait excessivement allongé l'instruction des dossiers éligibles, en sorte que les crédits ne puissent pas être effectivement consommés en temps utile, ce qui expliquait l'importance du reliquat en fin d'exercice budgétaire.

Ayant souligné que 1997 serait une année riche en textes législatifs concernant l'aménagement rural, il a demandé à la commission de bien vouloir approuver le budget des crédits consacrés à l'aménagement rural.

**M. Gérard César** a estimé que les critères du FGER étaient à redéfinir, afin de mieux cibler les actions à mener.

**M. Marcel Deneux** a rappelé qu'en matière d'aménagement du territoire, la volonté politique était déterminante.

**M. Jean François-Poncet, président**, a précisé qu'un débat consacré à l'aménagement du territoire se tiendrait au Sénat au début de l'année 1997.

**M. Fernand Tardy** a remis en cause l'utilité des débats d'orientation pré-budgétaires en raison de l'absence de prévisions chiffrées à ce moment de la discussion. Il a ensuite indiqué que le report de crédits pour 1997 sur le FGER était exceptionnel et qu'il nécessitait une attention toute particulière de la commission lors du débat budgétaire l'année prochaine.

**M. Jean-Paul Emorine** a regretté, à son tour, la baisse des crédits affectés au FGER depuis sa mise en oeuvre.

Il a ensuite souhaité que les crédits affectés au FGER puissent être utilisés sur deux ans. Il a enfin rappelé que le FGER devait aussi être utilisé par les agriculteurs pour entretenir les chemins d'exploitations et les rivières.

En conclusion, **M. Jean François-Poncet, président**, a estimé qu'il serait opportun pour la France, à l'instar de ce que font les Etats-Unis et de ce que s'apprête à faire Bruxelles, de réorienter les aides budgétaires à la production agricole vers les actions d'aménagement rural, et qu'il serait souhaitable, dans le contexte de la compétition internationale, que la France ne prenne pas de retard en la matière.

**La commission a approuvé, dans sa majorité, les crédits du budget du ministère de l'agriculture pour 1997, au titre de l'aménagement rural.**