



N° 256- 1^{ère} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 8

AGRICULTURE ET PÊCHE :

AGRICULTURE

Rapporteur spécial : M. ALAIN MARLEIX

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
A.– L'EXECUTION DU BUDGET DE 2001	9
1.– Des dotations en hausse importante.....	9
2.– Une consommation des crédits correcte	10
B.– L'EXECUTION DU BUDGET 2002 MARQUEE PAR L'OUVERTURE DE CREDITS SUPPLEMENTAIRES IMPORTANTS EN COLLECTIF	12
C.– DE LA LOI DE FINANCES POUR 2002 AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003	15
 CHAPITRE PREMIER : UN BUDGET QUI DONNE AU MINISTERE LES MOYENS D'ATTEINDRE SES OBJECTIFS	20
 I.– UNE AGRICULTURE PLUS RESPECTUEUSE DE L'ENVIRONNEMENT, DANS LE CADRE DES COFINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES	20
A.– UN SOUFFLE NOUVEAU POUR LE PROGRAMME AGRI-ENVIRONNEMENTAL : LA NOUVELLE PRIME HERBAGERE.....	20
1.– La fin de la « prime à l'herbe »	20
2.– La création de la prime herbagère agri-environnementale	22
3.– Les programmes agri-environnementaux régionaux	22
B.– LE RESPECT DES ENGAGEMENTS PRIS A TRAVERS LES CONTRATS TERRITORIAUX D'EXPLOITATION (CTE)	24
1.– La lente montée en puissance du dispositif	24
2.– L'explosion du coût du dispositif, dénoncée par un récent audit.....	25
3.– Les CTE seront prochainement remplacés par un dispositif plus simple, plus efficace et moins coûteux	29
C.– LE DEBLOCAGE DU PRODUIT DE LA MODULATION	30
D.– LA REVALORISATION EFFECTIVE DES INDEMNITES COMPENSATOIRES DE HANDICAPS NATURELS.....	31
 II.– LA RELANCE DE L'INSTALLATION GRACE A DE NOUVEAUX INSTRUMENTS	33
A.– LA CREATION DU FONDS D'INCITATION ET DE COMMUNICATION POUR L'INSTALLATION EN AGRICULTURE ET LA RELANCE DES PIDIL	34
1.– La création du Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture.....	34

2.– La relance des programmes pour l'installation des jeunes en agriculture et le développement des initiatives locales	35
B.– LE MAINTIEN DES AUTRES INSTRUMENTS	36
1.– La dotation d'installation aux jeunes agriculteurs	36
2.– L'activité du répertoire à l'installation.....	37
3.– Les stages de préparation à l'installation.....	38
C.– LES AIDES FISCALES ET SOCIALES.....	39
III.– UN ENSEIGNEMENT ET UNE RECHERCHE AGRICOLES DE QUALITE DANS LE PRIVE ET DANS LE PUBLIC	40
A.– DES EFFORTS PLUS EQUITABLES EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC ET PRIVE	42
1.– L'enseignement technique public : des moyens maintenus.....	42
2.– L'enseignement agricole privé : un effort réel de rattrapage.....	43
3.– L'enseignement supérieur : la consolidation de fortes hausses.....	44
4.– Les bourses et l'action sociale	45
B.– LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET LES ACTIONS EDUCATIVES EN MILIEU RURAL.....	46
C.– PLUS DE MOYENS POUR LA RECHERCHE.....	48
IV.– UNE POLITIQUE PLUS EFFICACE DE L'ESPACE RURAL	49
A.– LE SOUCI DE L'AVENIR DE NOS FORETS	49
B.– UNE DYNAMISATION DES INSTRUMENTS D'AMENAGEMENT RURAL GRACE A DES COFINANCEMENTS.....	52
1.– Les subventions en faveur de l'aménagement de l'espace rural	52
2.– Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).....	52
3.– Les sociétés d'aménagement régional	54
4.– L'hydraulique agricole.....	56
CHAPITRE II : DES CREDITS ADAPTES AUX BESOINS D'UNE AGRICULTURE SOLIDAIRE, MODERNE ET DE QUALITE	
I.– LA CONSOLIDATION DES MECANISMES DE SOLIDARITE	
A.– LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DE LA RETRAITE COMPLEMENTAIRE OBLIGATOIRE	
B.– LES AIDES AU RETRAIT D'ACTIVITE	
1.– L'indemnité viagère de départ	
2.– Les préretraites	

C.— UNE ATTENTION SOUTENUE ENVERS LES AGRICULTEURS EN SITUATION DIFFICILE

1.— Le Fonds national de garantie des calamités agricoles

a) *Les moyens du Fonds*

b) *L'incitation à la mise en place d'un système d'assurance récolte*

c) *La nouvelle déduction pour aléas*

2.— L'aide aux agriculteurs en difficulté

a) *Le dispositif « aide aux agriculteurs en difficulté »*

b) *Le Fonds d'allègement des charges financières*

3.— L'aide alimentaire

II.— DES PRODUITS SURS ET DE QUALITE

A.— LA LUTTE CONTRE LES EPIZOOTIES

1.— L'épizootie de fièvre aphteuse

2.— L'encéphalopathie spongiforme bovine

3.— Le traitement ou l'élimination des déchets et co-produits animaux

B.— LA SECURITE SANITAIRE ET LA QUALITE DES ALIMENTS

C.— LE DEVELOPPEMENT DE PRODUCTIONS DE QUALITE

1.— Les signes de qualité

2.— L'agriculture biologique

3.— L'agriculture raisonnée

III.— LA POURSUITE DE LA CONSOLIDATION ET DE LA MODERNISATION DES FILIERES

A.— LES BONIFICATIONS DE PRETS A L'AGRICULTURE

B.— LE SOUTIEN DES FILIERES ET LA REGULATION DES MARCHES

1.— La part nationale de la prime à la vache allaitante

2.— Les offices agricoles

3.— Les actions de promotion

a) *Le soutien public des actions menées par la SOPEXA*

b) *Les autres organismes de promotion bénéficiant de fonds publics*

4.— Les subventions d'investissement aux industries agro-alimentaires

C.— LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS

1.— Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole

a) *Objectifs et financement*

b) *Le quasi-arrêt du programme en 2001 et 2002*

c) *La relance attendue pour 2003*

2.— Les aides à la modernisation des exploitations en zone de montagne

IV.- LA RATIONALISATION DES MOYENS DU MINISTERE

A.- UNE EVOLUTION MAITRISEE DES CREDITS

- 1.- Une hausse modérée des crédits de fonctionnement
- 2.- Des crédits de personnel stabilisés

B.- DES ECONOMIES DE PERSONNELS

EXAMEN EN COMMISSION

Article 48 : Autorisation de perception des taxes parafiscales rattachées (lignes n° 1 à 4 et 7 à 26 de l'état E annexé)

Article 60 : Fixation pour 2003 du plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, 43 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec 69 % des réponses.

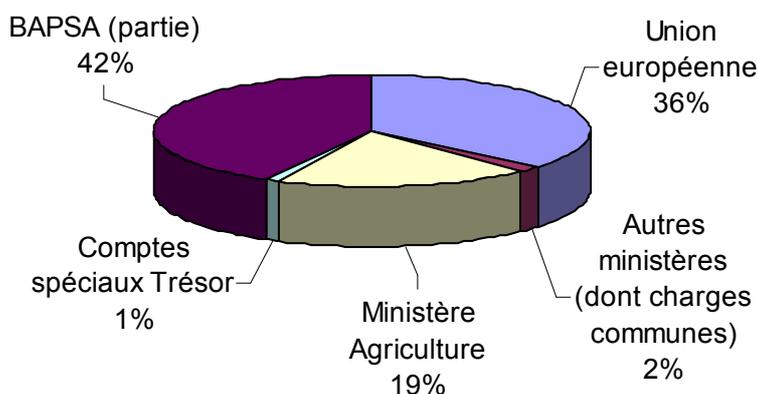
INTRODUCTION

Le budget de l'Agriculture pour 2003 s'élève à **5.154,5 millions d'euros** ⁽¹⁾ alors que le budget voté pour l'année 2002 était de 5.106,7 millions d'euros. Il enregistre donc une **hausse de 0,9 %**, après une baisse de 0,08 % entre 2001 et 2002. Hors pêche, il passe de 5.079,85 millions d'euros à 5.128,23 millions d'euros.

Il faut toutefois souligner que le budget de l'Agriculture n'est, dans le cadre de la politique agricole commune, que l'un des éléments de l'ensemble des concours publics à l'agriculture. Ils atteindront au total, en 2003, 27,46 milliards d'euros. Ce montant recouvre des dépenses à caractère social (budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)⁽²⁾ et subvention d'équilibre au BAPSA inscrite depuis 2000 sur la section des charges communes), pour un total de 11,49 milliards d'euros, et des dépenses finançant diverses actions en faveur de l'agriculture, pour 15,97 milliards d'euros, dont plus de 9,95 milliards d'euros de retours communautaires. Après avoir progressé de 2,44 % entre 2001 et 2002, ces dépenses devraient baisser de 2,18 % entre 2002 et 2003 ; le repli atteindrait 2,5 % hors BAPSA, du fait d'une sous-consommation des crédits de développement rural.

ORIGINE DES DÉPENSES AGRICOLES

27 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2003



⁽¹⁾ dont 26,29 millions d'euros de crédits sur les chapitres 37-11 (article 70), 44-36 et 64-36 finançant des interventions au profit de la pêche et traités, à ce titre, dans le rapport spécial de M. Jean-Pierre Kucheida (Annexe n° 5).

⁽²⁾ voir le rapport spécial de M. Yves Censi (Annexe n° 42).

Doivent enfin être prises en compte les dépenses des collectivités locales pouvant être assimilées à des concours publics à l'agriculture. Étant donné sa lourdeur, l'enquête les concernant n'est réalisée que tous les trois ans au minimum : nous disposons des résultats provisoires de celle qui porte sur l'année 2000. Elle évalue à 832 millions d'euros le total des concours publics des collectivités locales. 40 % de ces dépenses ont été réalisés par les départements et 60 % par les régions. La moitié concerne les activités agricoles productives, près de 36 % la recherche et l'enseignement, plus de 7 % les industries agro-alimentaires et les actions de promotion et 6,8 % la gestion durable de la forêt. Ces résultats sont très proches de ceux enregistrés en 1995, tant pour ce qui est du volume global (800 millions d'euros en 1995) que de la répartition par domaine.

Ce sont donc plus de **28 milliards d'euros qui seront consacrés à l'agriculture en 2003.**

Les marges de manœuvre du Gouvernement ont été réduites par le **poids de l'héritage** de son prédécesseur. Il est apparu que le budget 2002 avait largement sous-estimé le coût d'une série de mesures. Mis à part l'équilibre du BAPSA, qui a nécessité l'ouverture de près de 750 millions d'euros en collectif d'été, le financement des différentes mesures agricoles n'aurait pas été possible sans l'ouverture de 250 millions d'euros supplémentaires. En effet, la dotation des CTE a été largement dépassée, les promesses faites à la suite de la tempête de 1999 n'ont pas été tenues, il en a été de même pour la revalorisation de l'indemnité compensatoire de handicap naturel et pour la création du fonds de communication, pourtant prévu dans la loi d'orientation agricole. Enfin, un lourd contentieux opposait l'État et l'enseignement agricole privé.

Face à une telle situation, le présent budget prévoit des dotations réalistes pour les différentes mesures, en dégagant une série d'actions prioritaires visant à :

- promouvoir une agriculture de qualité, respectueuse de l'environnement ;
- renforcer l'attractivité de l'agriculture ;
- lancer une nouvelle politique de l'espace rural ;
- soutenir le niveau d'excellence de l'enseignement et de la recherche agricoles ;
- tenir les engagements de l'État envers l'enseignement privé.

Avant d'analyser en détail le montant des moyens qui sont accordés pour chaque mission du ministère de l'Agriculture dans le projet de budget pour 2003, il convient de revenir rapidement sur l'exécution du budget de 2001 et sur l'exécution en cours, qui s'est avérée particulièrement difficile.

A.- L'EXECUTION DU BUDGET DE 2001

1.- Des dotations en hausse importante

Au total, les crédits disponibles sont passés de près de 5,1 milliards d'euros – dont 4,9 milliards d'euros en dépenses ordinaires et 191 millions d'euros en crédits de paiement pour les dépenses en capital – à 7,3 milliards d'euros – 6,5 milliards d'euros pour les dépenses ordinaires et 826 millions d'euros pour les crédits de paiement –, soit une augmentation considérable de 2,2 milliards d'euros. Cette progression de 43,8 % est nettement moins élevée que celle observée au cours de l'exercice 2000 (+ 60,14 %), qui avait enregistré l'ouverture de plus de 740 millions d'euros par les deux lois de finances rectificatives. Mais, au total, les crédits ouverts en 2001 sont supérieurs de 3,6 % à ceux ouverts en 2000.

EVOLUTION DES CREDITS DISPONIBLES EN 2001

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Décret de dépenses accidentelles ou d'avance	Loi de finances rectificative	Total
Titre III	1.829,5	81,5	12	- 315,4	- 7,1	9,9	10,4	1.620,8
Titre IV	3.086	596,7	908,6	40,2	- 206	330,1	142,5	4.898
Total dépenses ordinaires	4.915,5	678,2	920,6	- 275,2	- 213,1	340	152,9	6.518,8
Titre V	14	13,8	1,7	1,5	- 1,1	-	-	29,8
Titre VI	177,2	525,3	114,6	- 6,7	- 15,8	-	2,1	796,7
Total dépenses en capital	191,2	539,1	116,3	- 5,2	- 16,9	-	2,1	826,5
Total	5.106,7	1.217,3	1.036,9	- 280,4	- 230	340	155	7.345,3

Source : contrôle financier près le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

S'agissant des autorisations de programme, les dotations ouvertes ont atteint 691,3 millions d'euros, contre 244,5 millions d'euros en loi de finances initiale, essentiellement du fait du rattachement, réalisé ou en attente, de fonds de concours.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME DISPONIBLES EN 2001

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reliquats 2000/2001	Fonds de concours (1)	Transferts et répartition	Annulations	Décret d'avance	Loi de finances rectificative	Total
Titre V	16,1	11,5	1,7	1,2	- 1,4	-	-	27,2
Titre VI	228,4	26,4	291,3	114,3	- 13,6	-	17,3	664,1
Total	244,5	37,9	293	115,5	- 15	-	17,3	691,3

(1) y compris fonds de concours en attente de rattachement, pour 198,14 millions d'euros sur le titre VI.

Source : contrôle financier près le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

La loi de finances rectificative de fin d'année a ouvert 155 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires sur le budget de l'Agriculture. Or, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, ces ouvertures en collectif ne sont pas entièrement justifiées. Le financement de mesures exceptionnelles n'est pas contesté ; en revanche,

l'ouverture, récurrente, des crédits correspondant à la charge de préfinancement des aides PAC (environ 30,5 millions d'euros chaque année), des crédits nécessaires au recensement général de l'agriculture et des crédits des avenants « tempête » aux contrats de plan 2000-2006 devrait intervenir en loi de finances initiale : la portée et la sincérité de l'autorisation parlementaire initiale se trouvent affectées par ces recours abusifs aux lois de finances rectificatives.

Le budget du ministère de l'Agriculture a fait l'objet, en 2001, de 230 millions d'euros d'annulations de crédits, soit un niveau inférieur de ceux de 2000 (283 millions d'euros) et de 1999 (298 millions d'euros) et de 15 millions d'euros d'annulations d'autorisations de programme, contre moins de 6 millions d'euros en 2000.

Les fonds de concours atteignent 1.037 millions d'euros, en baisse continue depuis plusieurs années : ils s'élevaient à 1.372,33 millions d'euros en 2000, et 1.728 millions d'euros en 1999. Cette baisse substantielle est le résultat de la réforme des modalités de gestion des aides structurelles européennes, entrée en application le 1^{er} janvier 2000 : les aides sont désormais gérées par le CNASEA et ne transitent plus systématiquement par le budget de l'État. C'est ce qui explique la baisse de 30 % des rattachements de fonds de concours d'origine communautaire entre 1999 et 2001. En 2001, ils ont encore représenté 1.024,8 millions d'euros, principalement sur le chapitre 44-55 – Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes, auquel est rattaché pour l'essentiel le fonds de concours du FEOGA – Garantie, à hauteur de 771,4 millions d'euros et sur le chapitre 44-70 – Promotion et contrôle de la qualité, au titre, notamment, de la lutte contre les épizooties, pour 56,3 millions d'euros.

Enfin, les reports de crédits se sont élevés à 678 millions d'euros en dépenses ordinaires et sont principalement dus à l'ouverture, fin 2000, de plus de 105 millions d'euros en loi de finances rectificative et au rattachement tardif de fonds de concours. Les reports affectent essentiellement les chapitres 44-53 – Intervention en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole (pour 260 millions d'euros), 44-84 – Contrats territoriaux d'exploitation (pour 89 millions d'euros) et 44-92 – Fonds forestier national et Office national des forêts (pour 84,6 millions d'euros). Ces reports sont en forte croissance par rapport à l'exercice 2000, où ils étaient limités à 463 millions d'euros. Les reports des crédits pour dépenses en capital sont en légère baisse (de 10 millions d'euros) par rapport à l'exercice précédent mais le total des reports poursuit sa hausse d'année en année : il n'était que de 436,5 millions d'euros en 1998. Cette hausse est liée à la dégradation des taux de consommation.

2.– Une consommation des crédits correcte

Globalement, le taux de consommation des crédits de paiement ouverts atteint 84,2 % en 2001 et présente un profil en dents de scie entre 1999 et 2001 : il a reculé de 86 % à 81,7 % entre 1999 et 2000. Les dépenses effectives se sont élevées à près de 6,2 milliards d'euros, 5,7 milliards d'euros pour les dépenses ordinaires et 486 millions d'euros pour les crédits de paiement, à comparer à 7,3 milliards d'euros de crédits ouverts. Les dépenses ont ainsi augmenté de 6,8 % entre 2000 et 2001.

CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2001

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Total des crédits ouverts	Dépenses	Taux de consommation des crédits initiaux (en %)	Taux de consommation des crédits totaux (en %)
Titre III	1.829,5	1.620,8	1.555	85	95,9
Titre IV	3.086	4.898	4.146,6	134,4	84,7
Total dépenses ordinaires	4.915,5	6.518,8	5.701,6	116	87,4
Titre V	14	29,8	18,6	132,9	62,5
Titre VI	177,2	796,7	467,6	263,5	58,7
Total dépenses en capital (1)	191,2	826,5	486,2	254,3	58,8
Total général	5.106,7	7.345,3	6.187,8	121,2	84,2

(1) en crédits de paiement.

Source : direction de la comptabilité publique.

Le taux de consommation des dépenses ordinaires atteint des niveaux élevés, 95 % pour le titre III et 84,7 % pour le titre IV, soit une consommation pour l'ensemble des crédits de dépenses ordinaires de 87,4 %, semblable à celle enregistrées en 2000 et proche de celle des années précédentes (90,9 % en 1999 et 91,57 % en 1998). Le taux de consommation du titre IV est tiré à la baisse par deux chapitres sous-consommés : le chapitre 44-42 consacré aux charges de bonification et le chapitre 44-84 – Contrats territoriaux d'exploitation, dont le taux de consommation était de 4 % en 2000 et encore de seulement 39 % en 2001. La consommation incomplète des crédits du chapitre 44-71 – Moyens concourant à la lutte contre l'ESB (78,6 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, mais ces derniers ont été réduits de 14 % en collectif) est de nature plus conjoncturelle ; elle est liée au calibrage approximatif de la dotation initiale et à l'insuffisance des capacités de traitement des farines.

Les dépenses en capital dépassent 486 millions d'euros, en recul de 8,3 % par rapport à celles de 2000 (530 millions d'euros) mais supérieures à celles des années précédentes (470 millions d'euros en 1999 et 410 millions d'euros en 1998). La consommation des crédits de paiement (58,8 %) est pourtant nettement plus élevée que celle enregistrée en 2000, qui était inférieure à 50 % alors qu'elle atteignait 62 % pour le titre V et près de 73 % pour le titre VI en 1999. C'est donc en fait que l'année 2000 était exceptionnelle, marquée par une forte hausse des dotations entre 1999 et 2000 (+ 63,7 % pour les crédits de paiement) liée aux conséquences des intempéries de fin 1999. Les crédits de paiement ouverts ont diminué de près de 22,7 % entre 2000 et 2001.

B.- L'EXECUTION DU BUDGET 2002 MARQUEE PAR L'OUVERTURE DE CREDITS SUPPLEMENTAIRES IMPORTANTS EN COLLECTIF

La loi de finances initiale pour 2002 avait ouvert 5.106,73 millions d'euros sur la section budgétaire du ministère de l'Agriculture. Mais, dès le 25 février 2002, intervenait le « gel républicain », qui devait s'appliquer jusqu'au 31 juillet. Les engagements de crédits et affectations d'autorisations de programme ont été limités à :

– 60 % des crédits disponibles sur le titre III, hors rémunération, sauf pour les dotations globalisées de fonctionnement, pour lesquelles le taux autorisé était porté à 80 % ;

– 50 % des crédits disponibles sur le titre IV ;

– 40 % des autorisations de programme ouvertes par la loi de finances pour 2002 sur les titres V et VI.

Ces mesures de mise en réserve ont concerné 2,17 milliards d'euros de dépenses ordinaires et 144 millions d'euros d'autorisations de programme.

Afin de permettre le respect d'engagements ne pouvant être reportés, le nouveau Gouvernement a accordé **des dérogations en juin, lesquelles ont permis de majorer les possibilités d'actions de 315 millions d'euros**. Elles ont concerné, notamment, les bourses scolaires, le Fonds d'allégement des charges, la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, les crédits destinés à la réalisation de tests contre l'ESB et à l'indemnisation des éleveurs, le versement compensateur à l'Office national des forêts.

L'audit des finances publiques ayant révélé qu'un certain nombre d'actions menées par le ministère ne disposaient pas du financement nécessaire, **la loi de finances rectificative pour 2002** (n° 2002-1050 du 6 août 2002) **a ouvert 249,57 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires**, soit 4,9 % des dotations initiales. Ces ouvertures permettent de compléter les principales insuffisances des crédits ouverts en loi de finances initiale :

– 75 millions d'euros sont ajoutés au chapitre 44-41 – Amélioration des structures agricoles, doté initialement de près de 285 millions d'euros, dotation qui apparaît insuffisante pour financer la part nationale du plan de développement rural, en particulier le volet des mesures agri-environnementales (à hauteur de 43 millions d'euros) et l'indemnité viagère de départ (pour 25 millions d'euros) ;

– 50 millions d'euros supplémentaires sont ouverts sur le chapitre 44-53 – Intervention en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole : si une part couvre les frais financiers pour le paiement des aides aux surfaces et l'incidence financière du refus d'apurement du FEOGA, l'essentiel ira aux offices agricoles chargés de la mise en place de mesures conjoncturelles destinées à faire face aux crises traversées par les filières bovine et viticole ;

– 45 millions d’euros, soit plus de 30 % des crédits initiaux, abondent les crédits du chapitre 44-70 – Promotion et contrôle de la qualité afin de permettre l’indemnisation des éleveurs dont les troupeaux, atteints d’ESB ou de la tremblante du mouton, ont dû être abattus ;

– sur le chapitre 44-92 – Fonds forestier national et Office national des forêts, 45 millions d’euros constituent une subvention exceptionnelle à l’ONF au titre de la compensation de la perte de recettes subie à la suite des tempêtes de décembre 1999 ;

– les crédits destinés aux contrats territoriaux d’exploitation (chapitre 44-84) sont aussi abondés à hauteur de 24 millions d’euros (31,5 % de la dotation initiale) pour couvrir le financement des contrats signés depuis le début de l’année, qui n’avait pas été pris en compte en loi de finances initiale ;

– enfin, 5,57 millions d’euros sont ouverts au titre des vacances (chapitre 31-96) et 5 millions d’euros pour financer l’indemnité compensatoire de handicaps naturels (chapitre 44-80).

Au total, à l’issue de différents mouvements, les crédits disponibles sont passés de 5,10 milliards d’euros en loi de finances initiale à 6,55 milliards d’euros au 31 août 2002, soit une augmentation de plus de 28 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2002 (1)

(en millions d’euros)

	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative	Crédits ouverts	Crédits consommés
Titre III	1.933	5,6	1.668,8	989,4
Titre IV	2.982,4	244	4.348,3	2.675,6
Total dépenses ordinaires	4.915,4	249,6	6.017,1	3.665,0
Titre V	13,7	–	26,6	4,9
Titre VI	177,6	–	512,2	197,9
Total dépenses en capital (2)	191,3	–	538,8	202,8
Total général	5.106,7	249,6	6.555,9	3.867,9

(1) au 31 août 2002.

(2) en crédits de paiement.

Source : direction de la comptabilité publique.

Les mesures de régulation budgétaire ont été levées en août et ont fait place à des obligations de réserves de crédits pour annulation et à des objectifs de reports sur la gestion 2003. Hors crédits destinés aux offices, dont les montants de gel pour annulation et de reports ne sont pas arrêtés à ce jour, le montant des crédits réservés s’élève à 90 millions d’euros en crédits de paiement et à moins de 2 millions d’euros en autorisations de programme ; le montant des reports sur 2003 est fixé à près de 306 millions d’euros en crédits de paiement.

S’agissant des taux de consommation des crédits au 31 août 2002, ils sont élevés, en particulier eu égard aux importantes ouvertures réalisées en loi de finances rectificative. En 2000, année également marquée par un collectif budgétaire d’été

(liée aux conséquences des tempêtes de décembre 1999), le niveau de consommation était particulièrement bas fin août. Cette année, la consommation globale (59 %) est plus élevée qu'en 2000 à la même époque (53,6 %), mais aussi qu'en 2001 (56,1 %), année sans collectif d'été ; elle est très proche de celle enregistrée en 1999 (60,1 %). En particulier, la consommation des crédits de paiement du titre VI est très supérieure à celle des années antérieures.

EVOLUTION DES TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS

(en %)

	Au 31 août 2000	Au 31 août 2001	Au 31 août 2002
Titre III	59,3	62,0	59,3
Titre IV	58,2	58,7	61,5
Total dépenses ordinaires	58,5	59,6	60,9
Titre V	15,0	18,4	18,5
Titre VI	25,6	30,1	38,6
Total dépenses en capital (1)	25,4	29,6	37,7
Total général	53,6	56,1	59,0

(1) en crédits de paiement.

Source : direction de la comptabilité publique.

Ce haut niveau de consommation met en évidence, a posteriori, la nécessité des ouvertures opérées dans le collectif. Trois lignes dont les dotations avaient été accrues présentaient dès le 31 août des taux de consommation élevés : le chapitre 44-41 – Amélioration des structures agricoles (82,9 %), le chapitre 44-80 qui finance les indemnités compensatoires de handicap naturel (89,9 %) et le chapitre qui finance les contrats territoriaux d'exploitation (44-84), déjà consommés à près de 70 %. Il est probable qu'elles devront à nouveau être abondées en loi de finances rectificative.

Les grosses difficultés d'exécution rencontrées en 2002 témoignent des erreurs commises dans l'élaboration du budget précédent : des dotations étaient sensiblement insuffisantes et l'effort important réalisé dans le collectif d'août dernier ne s'est pas toujours avéré suffisant pour combler des manques énormes. Le budget pour 2003 porte encore les marques du retard pris : de nombreuses dotations doivent être augmentées dans des proportions importantes pour éviter que de telles difficultés se reproduisent, et par souci de sincérité budgétaire.

C.- DE LA LOI DE FINANCES POUR 2002 AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003

Le tableau ci-dessous met en évidence les évolutions enregistrées entre la dernière loi de finances initiale et le projet actuel :

ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2002	Projet de loi de finances 2003	Évolution (en %)
Titre III	1.933	1.946,4	0,7
Titre IV	2.982,4	2.985,4	0,1
Total dépenses ordinaires	4.915,4	4.931,9	0,3
Titre V	13,7	12,9	- 5,8
Titre VI	177,6	209,7	18,1
Total dépenses en capital	191,3	222,6	16,4
Total DO + CP	5.106,7	5.154,5	0,9
Titre V	15,6	15,6	-
Titre VI	224,7	230,4	2,5
Total autorisations de programme	240,3	246	2,4

Source : documents budgétaires.

La légère hausse des crédits est le résultat de la quasi-stabilité des dépenses ordinaires et de la progression importante des crédits de paiement consacrés aux subventions d'investissement accordées par l'État.

Pour avoir une présentation exacte de l'évolution entre 2002 et 2003, il faut tenir compte de trois transferts, de faible ampleur, entre sections : sur le titre III, le coût de deux emplois (155.000 euros) est transféré sur la section Économie, finances et industrie au profit de la Cour des comptes et les crédits d'un emploi (50.000 euros) passent sur les services généraux du Premier ministre ; s'y ajoute, sur le titre IV, un transfert de 672.000 euros vers la section du travail, correspondant à la décentralisation des centres nationaux de formation d'apprentis de la Motte Servolex et de Poligny. Apparaît ainsi un total de 877.000 euros transférés hors du ministère en charge de l'agriculture. A structure constante, le budget progresse alors de 0,95 %, contre 0,936 %. La différence est très marginale.

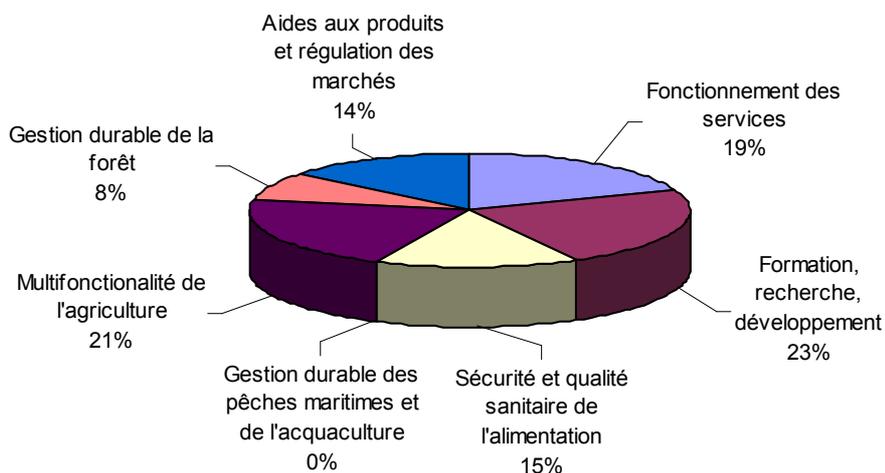
Conséquence de la diminution des effectifs de 104 emplois, les crédits de personnel progressent de seulement 0,29 %, contre + 4,75 % entre 2001 et 2002, tandis que ceux de fonctionnement des services hors personnel augmenteront de 2,5 %, comme l'année dernière. Les interventions publiques sont stables (+ 0,1 %) après avoir enregistré une baisse de 3,35 % en 2002 : les moyens de l'action économique seront inchangés ; la forte baisse des crédits consacrés à l'action sociale (- 11 millions d'euros, soit près de 65 % de l'enveloppe, conséquence de l'absence de participation de l'État au Fonds de garantie contre les calamités agricoles) est plus que compensée par la hausse des moyens de l'action éducative et culturelle (+ 15,3 millions d'euros, soit 2,7 % de ces crédits).

Les dépenses en capital, stables en 2002, progresseront de 16,4 % en crédits de paiement et de 2,4 % en autorisations de programme pour 2003, cette hausse étant concentrée sur les subventions d'investissement accordées par l'État. Si les enveloppes occupent naturellement une place modeste au sein du budget (4,3 % du total des crédits de paiement), c'est un signe positif qui est donné à travers cette hausse substantielle.

Le schéma et le tableau qui suivent montrent la répartition des crédits du ministère par agrégats, lesquels pourraient préfigurer les programmes qui devraient structurer le budget à partir de 2006, en application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

VENTILATION DES DEPENSES DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE

5,15 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2003



**BUDGET DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE
PRÉSENTATION DES DÉPENSES PAR OBJECTIF**

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002 (10)		2003
	exécution	exécution	LFI	exécution	PLF
Agrégat 11 : Formation, recherche et développement	1.132 (1)	1.166	1.183	1.183	1.199
Composante 1 : Enseignement technique	967	992	974	973	988
Composante 2 : Enseignement supérieur	129	137	167	166	167
Composante 3 : Recherche	24	20	21	22	23
Composante 4 : Apprentissage, formation continue, autres	12	17	21	22	21
Agrégat 12 : Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation	372 (2)	875 (3)	876	873	677
Composante 1 : Qualité, protection et sélection des végétaux	11	17	13	13	14
Composante 2 : Santé des animaux et conditions d'élevage	104	201	130	129	132
Composante 3 : Hygiène et sécurité des aliments	12	13	11	11	11
Composante 4 : Appui scientifique et technique, évaluation des risques sanitaires et nutritionnels, recherche	39	38	41	41	43
Composante 5 : Service public de l'équarrissage et élimination des co-produits et farines animales	30	419	488	485	280
Composante 6 : Moyens en personnel et en fonctionnement courant non ventilés	176	187	194	194	197
Agrégat 13 : Mise en œuvre des politiques nationales et communautaires de développement agricole et rural	414 (1)	450	458	458	448
Agrégat 21 : Multifonctionnalité de l'agriculture	1.381 (4)	1.133 (5)	890	889	1.122
Composante 1 : Contrats territoriaux d'exploitation agricole et mesures agri-environnementales hors CTE	124	149	165	165	333
Composante 2 : Installation, modernisation et structures des exploitations	573	493	443	442	503
Composante 3 : Équilibre des territoires, espaces rural et haras	684	491	282	282	286
Agrégat 22 : Gestion durable de la forêt	419 (6)	430 (7)	334	334	396
Agrégat 23 : Aides aux produits et régularisation des marchés	1.752 (8)	1.888 (9)	818	818	747
Composante 1 : Soutien, orientation, maîtrise de l'offre	1.660	1.822	776	775	706
Composante 2 : Industries agroalimentaires et promotion de la qualité	92	66	42	43	41
Agrégat 24 : Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture	148	62	27	27	26
Agrégat 31 : Fonctions supports	175	183	174	173	179
Agrégat 32 : Participation aux charges de pension	(nc)	335	352	352	360
Total (hors charges de pension)	5.792	6.187	4.760	4.755	4.794

2000	2001	2002 (10)		2003
exécution	exécution	LFI	exécution	PLF

- (1) dont 2 millions d'euros provenant de rattachement de crédits communautaires par fonds de concours.
- (2) dont 27 millions d'euros provenant de rattachement de crédits communautaires par fonds de concours.
- (3) dont 44 millions d'euros provenant de rattachement de crédits communautaires par fonds de concours.
- (4) dont 378 millions d'euros provenant de rattachement de crédits communautaires par fonds de concours et 38 millions d'euros de dépenses de gestion.
- (5) dont 113 millions d'euros provenant de rattachement de crédits communautaires par fonds de concours et 40 millions d'euros de dépenses de gestion.
- (6) dont 14 millions d'euros provenant de rattachement de crédits communautaires par fonds de concours.
- (7) dont 19 millions d'euros provenant de rattachement de crédits communautaires par fonds de concours.
- (8) dont 813 millions d'euros provenant de rattachement de crédits communautaires par fonds de concours et 132 millions d'euros de dépenses de gestion.
- (9) dont 939 millions d'euros provenant de rattachement de crédits communautaires par fonds de concours et 130 millions d'euros de dépenses de gestion.
- (10) prévisions d'exécution : elles ne tiennent visiblement pas compte des ouvertures effectuées en collectif budgétaire...

Source : d'après documents budgétaires et compte rendu de gestion.

PRESENTATION SYNTHETIQUE DES CREDITS DE L'AGRICULTURE POUR 2003

Le budget de l'Agriculture pour 2003 s'élève à 5.154,5 millions d'euros alors que le budget voté pour l'année 2002 était de 5.106,7 millions d'euros. Il enregistre donc une hausse de 0,9 %. Hors pêche, il passe de 5.079,8 millions d'euros à 5.128,2 millions d'euros. Les transferts entre sections, qui sont limités à une baisse 0,88 million d'euros, n'influencent guère la progression globale.

Ce budget permettra au ministère d'agir en faveur d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement grâce au soutien communautaire de ses actions. La dotation destinée aux mesures agri-environnementales progressera de plus de 50 % pour atteindre 133 millions d'euros, qui financeront la nouvelle prime herbagère agri-environnementale, laquelle remplacera la « prime à l'herbe ». La dotation destinée aux CTE sera relevée à 200 millions d'euros pour répondre aux besoins, issus d'un dispositif mal maîtrisé financièrement. Celui-ci sera prochainement amélioré. L'augmentation de 4,2 % des crédits affectés à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (204 millions d'euros) permettra le financement des revalorisations consenties en 2002.

Des efforts sont faits en faveur de la relance des installations, dont les crédits augmentent de 1,9 %. Un fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture sera créé et doté de 10 millions d'euros, qui alimenteront les programmes locaux en faveur de l'installation. Les crédits de la dotation jeune agriculteur sont ajustés aux besoins.

Les autres priorités du budget sont l'enseignement agricole et la recherche, dont les dotations progressent de 1,25 %. En particulier, les moyens mis à la disposition de l'enseignement privé seront augmentés de 3,6 % pour rattraper le retard pris sous la précédente législature.

La politique de la forêt sera accentuée par une hausse de 18,7 % de ses crédits (396 millions d'euros) afin que soient respectés les engagements pris dans le cadre du plan national pour la forêt. L'ONF bénéficiera de 25 millions d'euros de subvention exceptionnelle pour achever de couvrir les frais supplémentaires induits par les tempêtes de décembre 2002.

La sécurité alimentaire demeure un objectif essentiel : ces dotations budgétaires croissent de 3,25 %, hors équarrissage. L'accent est mis sur la protection des végétaux, qui bénéficiera de 15 créations de postes, la maîtrise sanitaire des animaux et leur identification. Les moyens de l'AFSSA atteindront 38,6 millions d'euros. Les crédits du service public de l'équarrissage et ceux destinés à l'élimination des co-produits animaux peuvent être réduits grâce à une meilleure gestion des dispositifs et à des modifications réglementaires.

Les politiques « traditionnelles » de soutien à l'agriculture sont poursuivies : 220 millions d'euros pour les prêts bonifiés à l'agriculture, en hausse de 35 %, plus de 395 millions d'euros au profit des offices agricoles, 178 millions d'euros destinés au financement de la part nationale de la prime à la vache allaitante.

Les crédits de solidarité sont ajustés aux besoins : en hausse pour l'indemnité viagère de départ et les préretraites, en repli pour le Fonds d'allègement des charges et les actions en faveur des agriculteurs en difficulté.

Les moyens de fonctionnement du ministère seront rationalisés : les crédits de fonctionnement courant et de personnel seront stabilisés grâce à la suppression de 104 emplois nets.

CHAPITRE PREMIER

UN BUDGET QUI DONNE AU MINISTERE LES MOYENS D'ATTEINDRE SES OBJECTIFS

I.- UNE AGRICULTURE PLUS RESPECTUEUSE DE L'ENVIRONNEMENT, DANS LE CADRE DES COFINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES

Le plan national de développement rural comporte un certain nombre de mesures approuvées par la Commission européenne et bénéficiant d'un cofinancement communautaire à hauteur de 50 %. Le Gouvernement souhaite favoriser ces mesures afin de maximiser les retours communautaires. La progression des crédits qui sont inscrits au titre de ces mesures a une double valeur : elle traduit la volonté du Gouvernement de stimuler le développement d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement et elle entraînera un effet de levier sur les cofinancements correspondants.

La mise en œuvre du plan de développement rural français a pris du retard : avec 609,5 millions d'euros de retours communautaires en 2001, soit 14 % du total des dépenses réalisés par l'Union à ce titre, la France est en dessous de son taux potentiel de retour moyen et s'est vue infliger une pénalité financière de 21,34 millions d'euros pour sous-réalisation de son plan par rapport à ses prévisions initiales de dépenses. La réalisation du plan doit donc être accélérée sans tarder.

A.- UN SOUFFLE NOUVEAU POUR LE PROGRAMME AGRI-ENVIRONNEMENTAL : LA NOUVELLE PRIME HERBAGERE

Avant même la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, la France mettait en œuvre un programme agri-environnemental comprenant deux niveaux d'intervention : un niveau national avec la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE, dite « prime à l'herbe ») et un niveau régional avec les programmes régionaux. L'ensemble résulte de l'application du règlement CEE n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992. La part nationale de ces dispositifs figure à l'article 22 du chapitre 44-41.

En 2003, ce chapitre, dont la dotation augmentera de plus de 50 %, pour atteindre 133 millions d'euros, financera aussi la nouvelle prime herbagère agri-environnementale, dont la création vient d'être annoncée et qui remplacera la « prime à l'herbe », qui disparaîtra le 30 avril prochain.

1.- La fin de la « prime à l'herbe »

Cette prime a été reconduite en 1998 pour une nouvelle période quinquennale, ce que la Commission européenne a accepté avec beaucoup de difficultés. Pour 2001, avec un coût total de près de 183 millions d'euros, le nombre

de bénéficiaires était de 74.000 pour un nombre d'hectares de prairie de l'ordre de 4,8 millions, les régions de montagne étant les principales concernées. La diminution du nombre de bénéficiaires (ils étaient 84.100 en 1998), qui se traduit par la baisse des versements, s'explique par la sortie du dispositif d'agriculteurs ayant dépassé l'âge de 60 ans et par les nouvelles règles qui réservent la mesure aux nouveaux installés. Le montant de la prime est de 45,7 euros par hectare.

VERSEMENTS AU TITRE DES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES (1)

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
« Prime à l'herbe »	218,6	195,4	192,1	185,2	190,6	182,9
Autres mesures	31,7	64,8	85,1	90,8	94,2	58,8

(1) en incluant les cofinancements communautaires à hauteur de 50 %.

Source : Les concours publics à l'agriculture 1995-1999, octobre 2000, et ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

En 2001, la dépense totale s'est élevée à 182,9 millions d'euros ; 88,3 millions d'euros ont été versés au titre de la part nationale. La dotation prévue dans la loi de finances pour 2002 pour l'ensemble des mesures agri-environnementales (article 44-41-22) était de 88,4 millions d'euros, dont 65,55 millions d'euros pour la « prime à l'herbe ». Le collectif de l'été dernier a ouvert 75 millions d'euros supplémentaires sur le chapitre 44-41, dont 11,6 millions d'euros ont été inscrits sur l'article 22, afin de porter sa dotation à 100 millions d'euros.

La modification de la réglementation européenne en 1999, avec la mise en place du nouveau règlement du Conseil n° 1257/99 concernant le soutien du développement rural par le FEOGA, signe la fin du dispositif agri-environnemental français actuel. Dans ce cadre, la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs sous sa forme actuelle perdurera jusqu'au terme de la période d'engagement en cours, soit le 30 avril 2003. La Commission européenne a opposé un refus absolu à sa reconduction après cette date, car l'étude d'impact sur l'environnement, réalisée dans le cadre des évaluations exigées par la réglementation, ne l'a pas convaincue de l'intérêt agri-environnemental de la mesure.

D'autres dispositifs, prévus dans les catalogues régionaux des mesures agri-environnementales, avaient vocation à se substituer à cette prime. Les montants des rémunérations prévus à l'hectare étaient de l'ordre de 76 à 91 euros avec des incitations supérieures de 20 %, si les engagements étaient pris dans le cadre d'un CTE. Les mesures transitoires pour passer de cette prime à un CTE étaient les mêmes que celles prévues pour les mesures agri-environnementales (voir *infra*). Pour un certain nombre d'agriculteurs ou pour des entités collectives non éligibles au CTE, un dispositif de souscription des mesures agri-environnementales définies par les cahiers des charges régionaux avait été constitué.

2.- La création de la prime herbagère agri-environnementale

Les critiques fortes exprimées à l'encontre du CTE et la nécessité de proposer aux actuels bénéficiaires de la « prime à l'herbe » une solution de remplacement satisfaisante ont conduit le nouveau Gouvernement à réfléchir à l'élaboration d'un dispositif alternatif.

Le ministre en charge de l'Agriculture vient d'annoncer la création d'une prime herbagère agri-environnementale dont l'objectif est de se substituer à la « prime à l'herbe ». Il s'agit d'un nouveau dispositif d'aide aux agriculteurs exploitant des prairies de manière respectueuse de l'environnement.

Il sera ouvert aux actuels bénéficiaires de la prime à l'herbe et aux jeunes qui s'installent sur les territoires concernés. La hausse de 50 % des dotations en faveur des mesures agri-environnementales et des crédits supplémentaires qui seront demandés dans le cadre de la prochaine loi de finances rectificative permettront d'envisager une **majoration moyenne de l'ordre de 70 % par rapport au précédent dispositif**.

Les critères d'attribution, en particulier le taux de chargement à l'hectare et le taux de spécialisation herbagère, n'ont pas encore été définis. L'objectif est que tous les bénéficiaires de la prime à l'herbe puissent remplir ces critères. Le Gouvernement souhaite agir rapidement afin que les agriculteurs puissent formuler leur demande au printemps prochain et être payés dès l'automne.

Des expertises sont en cours pour établir s'il est préférable de constituer cette prime à partir des mesures agri-environnementales déjà cofinancées par Bruxelles dans le cadre du plan national de développement rural ou s'il faut plutôt renégocier un nouveau dispositif avec la Commission européenne. Dans la mesure où le nouveau dispositif n'entrera en vigueur que dans plusieurs mois, il reste du temps pour mettre au point une solution juridique adaptée.

3.- Les programmes agri-environnementaux régionaux

Les programmes agri-environnementaux régionaux qui étaient auparavant définis par le règlement CEE n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 et le règlement CE n° 746/96 de la Commission du 24 avril 1996, ont été, depuis le 1^{er} janvier 2000 intégrés dans le volet environnemental des CTE (règlement CE n° 1257/99 du Conseil du 17 mai 1999 et règlement CE n° 1750/99 de la Commission du 13 août 1999 qui s'appliquent au soutien communautaire des mesures agri-environnementales).

Des règles transitoires ont été fixées par le règlement CE n° 1929/2000 de la Commission du 12 septembre 2000. Les bénéficiaires des engagements agro-environnementaux contractés au titre du règlement de 1992 ont eu la possibilité :

- de signer un CTE à la fin de leur contrat actuel ;
- de cumuler leur contrat en cours et un CTE : les engagements devaient être au moins équivalents et les annuités calculées au titre du règlement de 1992 étaient déduites des annuités calculées au titre du règlement de 1999 ;
- de transformer les contrats en cours en CTE : les nouveaux engagements devaient être de niveau supérieur.

L'année 2000 a été la dernière année de souscription au titre du règlement de 1992. En 2001, les dépenses se sont donc limitées au paiement des dossiers relevant d'opérations agréées dans le cadre du règlement communautaire de 1992. Plus de 35.000 dossiers ont donné lieu à paiement, pour un montant total de 58,83 millions d'euros. Ce sont toujours les mesures de conversion à l'agriculture biologique et les opérations locales, inspirées de certaines actions de l'ancien Fonds de gestion de l'espace rural, qui représentent les enveloppes les plus importantes. Les régions Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Pays-de-Loire et Bretagne enregistrent le nombre de contrats le plus élevé. En Bretagne, le nombre de mesures agri-environnementales est élevé, alors que le nombre de CTE y est comparativement plus limité.

**REPARTITION DES PAIEMENTS EFFECTUES EN 2001
DANS LE CADRE DES MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES**

	Montant des paiements <i>(en millions d'euros)</i>	Part des paiements <i>(en %)</i>
Reconversion des terres arables	4,71	8
Réduction d'intrants	3,53	6
Diminution de chargement de cheptel	1,76	3
Protection des races menacées	2,94	5
Conversion à l'agriculture biologique	10,00	17
Opérations locales	35,89	61
Total	58,83	100

Source : rapport d'activité 2001 du CNASEA.

Les mesures agri-environnementales étant des mesures obligatoires dans le plan national de développement rural, de nouveaux contrats peuvent être souscrits, à partir de 2002, même hors du cadre du CTE.

B.- LE RESPECT DES ENGAGEMENTS PRIS A TRAVERS LES CONTRATS TERRITORIAUX D'EXPLOITATION (CTE)

Le contrat territorial d'exploitation (CTE) repose, selon la loi d'orientation agricole et son décret d'application n° 99-874 du 13 octobre 1999, sur un projet portant sur l'ensemble de l'exploitation par lequel l'agriculteur s'engage à développer une activité multifonctionnelle qui contribue en même temps à la production agricole, à la création de valeur ajoutée, mais également à la protection et la gestion des espaces naturels, des paysages et de la diversité biologique, à l'équilibre des territoires et à l'emploi.

Le CTE, passé pour une durée de cinq ans, comprend nécessairement deux parties décrivant respectivement :

– les engagements de l'exploitant dans le domaine économique et de l'emploi, dite partie économique et relative à l'emploi ;

– les engagements de l'exploitant dans le domaine de l'aménagement et du développement de l'espace rural et de l'environnement, dite partie environnementale et territoriale.

Les règles applicables aux CTE sont complétées depuis l'automne 2000 et l'approbation formelle du plan de développement rural national par la Commission européenne, le 7 septembre 2000. L'année 2001 a été marquée par l'élaboration de cadres nationaux destinés à accompagner la réflexion des porteurs de projets collectifs.

1.- La lente montée en puissance du dispositif

L'année 2000 a constitué la phase expérimentale de ce nouvel outil. Elle a permis de mettre en évidence la lourdeur des dossiers et celle de la procédure d'instruction, qui ont été depuis partiellement allégées, tandis que les approches collectives ont été favorisées pour construire des projets de territoire et de filières territorialisées, permettant ainsi d'accélérer les procédures d'examen des dossiers individuels.

Au 10 octobre 2000, seulement 2.000 dossiers avaient été examinés en commission départementale d'orientation (CDOA) et 1.539 avaient été signés par les préfets, dans 82 départements. Leur impact sur l'emploi était jugé positif : pour les 1.000 premiers dossiers signés par les préfets, 74 emplois avaient été créés et 350 consolidés.

Au 1^{er} septembre 2001, 15.500 CTE avaient été examinés en CDOA. Le ministère estimait alors entre 20.000 et 25.000 le nombre de CTE qui devaient être signés avant la fin de l'année 2001 et à environ 30.000 à 40.000 ceux qui pourraient s'y ajouter au cours de l'année 2002.

À la fin du premier semestre 2002, 28.250 avaient été signés, au lieu des 100.000 programmés au début du dispositif, et 35.600 avaient reçu un avis favorable en CDOA. Ces chiffres témoignent néanmoins de l'accélération des

signatures au dernier trimestre 2001 et au premier semestre 2002, puisque 9.500 dossiers avaient été signés depuis le début de l'année 2002. Les CTE signés représentent 7,6 % des agriculteurs de moins de 56 ans, mais près de 20 % des jeunes agriculteurs, et 6,2 % de la surface agricole utile (1,85 million d'hectares). La dimension moyenne d'une exploitation en CTE est de 92 hectares, dont 63 hectares contractualisés. Environ 20 % des contrats concernent les zones de montagne, qui regroupent 15,7 % des exploitations françaises.

Le niveau très élevé des attentes, puis le retard pris par rapport aux prévisions expliquent la forte fluctuation des crédits ouverts sur le Fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation (FFCTE : chapitre 44-84) qui assure la participation de l'État au financement des investissements ou des dépenses, matériels ou immatériels, à caractère socio-économique ou environnemental et territorial, qui ont été contractualisés. Les crédits nationaux qui alimentent ce fonds, sont en théorie doublés par le cofinancement communautaire de 50% provenant du FEOGA-Garantie dans le cadre du plan de développement rural. Une partie de ces fonds communautaires devait provenir de la modulation des aides.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS NATIONALES DU FFCTE (CHAPITRE 44-84)

(en millions d'euros)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003
Dotation initiale	45,73 (1)	144,83 (2)	60,98 (3)	76,22 (4)	200

- (1) 20,09 millions d'euros sont venus abonder cette ligne en cours d'exécution, en provenance de l'ancien Fonds de gestion de l'espace rural.
- (2) 53,36 millions d'euros ont été annulés dans le cadre de la loi de finances rectificative n° 2000-1353 du 30 décembre 2000.
- (3) 7,16 millions d'euros ont été annulés dans le cadre de la loi de finances rectificative n° 2001-1276 du 30 décembre 2001.
- (4) 24 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts par la loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002.

Source : fascicules budgétaires et lois de finances rectificatives.

Les annulations intervenues en 2000 et 2001 ont traduit la lenteur de la mise en route des CTE ; les ouvertures de 2002, accrues dans le collectif budgétaire, et les crédits prévus pour 2003 sont la conséquence de l'absence de maîtrise du coût du dispositif.

2.- L'explosion du coût du dispositif, dénoncée par un récent audit

Peu après son arrivée aux responsabilités, en juin dernier, le ministre de l'Agriculture a confié une mission d'audit sur les CTE au comité permanent de coordination des inspections. Ce dernier a conclu que ces contrats s'avéraient constituer une réponse insuffisante aux attentes de la société, dans la mesure où la « logique de guichet » s'était, trop souvent, substitué à la « logique de projet ».

Ainsi, si les CTE ont fait progresser le dialogue entre le monde agricole et les autres acteurs du milieu rural, ils l'ont fait de façon très inégale. La finalité économique a été privilégiée, au détriment de la gestion durable de l'environnement et des enjeux de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, la dimension sociale, et

notamment les objectifs d'amélioration des conditions de vie, de travail et d'accueil, a été peu prise en compte.

Construit initialement autour du projet d'exploitation, le CTE s'en est détourné pour plusieurs raisons :

- certains cahiers des charges nationaux des CTE de filière ont répondu davantage à des crises conjoncturelles qu'à des engagements partagés ;
- la recherche du nombre a pris souvent le pas sur le souci de qualité ;
- l'intégration des deux volets du contrat s'est révélée difficile ;
- la complexité du dispositif a rendu difficile l'adoption du projet global de l'agriculteur.

Enfin, les rapporteurs ont souligné l'existence de nombreuses dérives financières, qui se sont traduites par :

– de fortes inégalités entre les départements quant au montant des CTE, certains ayant spontanément plafonné les montants, d'autres ne l'ayant pas fait, en l'absence de directive en ce sens ; cette différence se traduit aussi dans la surface moyenne des exploitations concernées, en comparaison de la taille moyenne dans chaque département : dans l'Ariège par exemple, les exploitations en CTE ont en moyenne une surface cinq fois supérieure à la moyenne du département ⁽³⁾ ;

– une augmentation du coût moyen par contrat, qui apparaît dans le tableau suivant ; certains contrats auraient même dépassé les 200.000 euros sur cinq ans ;

ÉVOLUTION DU MONTANT MOYEN DES CTE (1)

(en euros)

Entre 1999 et septembre 2001	Entre septembre 2001 et décembre 2001	Entre janvier 2002 et juillet 2002
27.700	41.900	44.300

(1) selon la date de signature, montant contractualisé sur cinq ans.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

– la nécessité d'un financement supplémentaire de l'ordre de 24 millions d'euros en 2002 : à la fin du premier semestre 2002, **266 millions d'euros avaient été dépensés depuis le début du dispositif, tandis que, dans le même temps, 287 millions d'euros étaient disponibles sur le chapitre 44-84 pour couvrir son coût jusqu'à la fin de l'année en cours** ;

– une sous-consommation des crédits européens due notamment au montage hâtif des premiers CTE, à la lenteur de leur démarrage et à la quasi-exclusivité réservée aux CTE pour les mesures agri-environnementales ; l'intégration dans le CTE de mesures qui ne seront pas cofinancées risque de faire passer le taux de cofinancement de 50 % à environ 40 %, ce qui renchérra d'autant leur coût pour le budget national.

⁽³⁾ voir tableau pour l'ensemble des départements en page suivante.

Aussi, après avoir abondé les crédits qui leur sont destinés à hauteur de 24 millions d'euros dans le dernier collectif budgétaire, l'État prévoit une **dotation de 200 millions d'euros** (contre 76,22 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2002, soit une hausse de 163 %) pour l'année 2003.

COMPARAISON DE LA SAU MOYENNE DES CTE SIGNÉS
PAR RAPPORT À LA SAU MOYENNE DE L'ENSEMBLE DES EXPLOITANTS

(au 26 juillet 2002)

Départements	SAU moyenne par dossiers CTE signés	SAU moyenne de l'ensemble des exploitants	Départements	SAU moyenne par dossiers CTE signés	(en hectares)
					SAU moyenne de l'ensemble des exploitants
Ain	97,66	40,3	Manche	64,15	24,9
Aisne	128,06	82,0	Marne	126,99	37,8
Allier	135,92	68,5	Haute-Marne	166,74	96,4
Alpes de Haute Provence	125,31	56,3	Mayenne	68,12	35,7
Hautes-Alpes	113,23	41,1	Meurthe et Moselle	136,46	79,5
Alpes-Maritimes	105,46	23,3	Meuse	148,01	93,0
Ardèche	66,30	20,4	Morbihan	60,86	32,7
Ardennes	121,55	82,3	Moselle	143,00	59,8
Ariège	213,52	43,9	Nièvre	150,92	85,0
Aube	144,21	65,7	Nord	57,29	41,6
Aude	58,24	25,5	Oise	150,48	92,0
Aveyron	78,79	49,5	Orne	102,36	48,9
Bouches du Rhône	77,37	28,1	Pas de Calais	90,25	51,0
Calvados	87,81	43,7	Puy de Dôme	84,95	42,3
Cantal	59,53	55,5	Pyrénées Atlantiques	48,27	24,3
Charente	88,57	42,5	Hautes-Pyrénées	70,18	20,4
Charente-Maritime	86,15	44,3	Pyrénées Orientales	90,34	13,4
Cher	135,09	86,1	Bas-Rhin	84,03	23,7
Corrèze	96,30	35,6	Haut-Rhin	36,86	20,6
Corse du Sud	80,37	37,8	Rhône	30,41	17,9
Haute-Corse	32,14	47,2	Haute-Saône	114,88	63,8
Côte d'Or	171,40	74,0	Saône et Loire	108,17	48,9
Côtes d'Armor	55,14	33,8	Sarthe	88,83	48,5
Creuse	88,33	56,6	Savoie	119,37	26,8
Dordogne	58,40	28,6	Haute-Savoie	68,32	27,0
Doubs	86,53	51,1	Seine-Maritime	99,33	47,8
Drôme	57,42	26,0	Seine et Marne	175,92	105,7
Eure	118,85	50,0	Yvelines	66,69	71,6
Eure et Loir	140,22	87,5	Deux-Sèvres	81,45	50,8
Finistère	57,35	35,2	Somme	139,93	69,9
Gard	71,28	21,4	Tarn	83,33	40,5
Haute-Garonne	99,32	40,9	Tarn et Garonne	69,08	30,9
Gers	83,82	48,0	Var	69,93	11,2
Gironde	55,18	20,4	Vaucluse	38,79	15,7
Hérault	48,46	13,3	Vendée	91,58	46,6
Ille-et-Vilaine	51,25	31,5	Vienne	116,21	64,6
Indre	124,20	73,1	Haute-Vienne	81,48	46,6
Indre et Loire	94,80	50,4	Vosges	114,93	49,2
Isère	94,92	28,5	Yonne	144,60	82,5
Jura	95,51	44,3	Territoire de Belfort	72,22	33,4
Landes	60,63	28,4	Essonne	113,98	79,2
Loir et Cher	97,72	66,0	Hauts-de-Seine	0	1,4
Loire	68,09	30,0	Seine Saint Denis	0	16,0
Haute-Loire	64,34	36,6	Val de Marne	0	10,8
Loire-Atlantique	75,96	37,4	Val d'Oise	30,07	82,2
Loiret	126,94	72,0	Guadeloupe	12,20	(nc)
Lot	79,96	31,5	Martinique	5,8	(nc)
Lot et Garonne	65,62	32,3	Guyane	61,25	(nc)
Lozère	143,45	81,8	Réunion	6,62	(nc)
Maine et Loire	73,55	37,8	Total France	91,86	(nc)
			Total France (hors DOM)	92,05	42,0

SAU : surface agricole utilisée.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

3.- Les CTE seront prochainement remplacés par un dispositif plus simple, plus efficace et moins coûteux

Compte tenu, à la fois de la complexité des dossiers, de la difficulté à obtenir des financements et de l'explosion du coût budgétaire, le ministre de l'Agriculture a décidé, le 6 août dernier, d'arrêter la procédure.

Les CTE qui ont déjà été signés seront naturellement honorés ; ceux qui n'étaient pas complètement instruits au 6 août dernier seront examinés au cas par cas et signés rapidement. Une circulaire du 10 octobre dernier a précisé le devenir de chaque type de dossiers CTE :

– tous les CTE signés jusqu'au 15 octobre, estimés à 42.000, seront payés au montant déterminé au moment de la signature ;

– les dossiers CTE dont le rapport d'instruction était signé le 6 août, ainsi que ceux qui ont reçu un avis favorable à cette même date mais qui n'ont pas été signés au 15 octobre pourront être examinés sous un régime transitoire. Ce dernier qui sera en vigueur jusqu'à la parution du nouveau dispositif, se caractérise essentiellement par l'obligation du respect d'une moyenne départementale de 27.000 euros par contrat. Le nombre de CTE concernés par cette phase transitoire est estimé, aujourd'hui, à 7.000 ;

– les autres dossiers seront examinés dans le cadre du nouveau dispositif.

Pour l'avenir, sera en effet mis en place un **nouveau dispositif plus simple, resserré sur des mesures agri-environnementales efficaces et dont le montant sera plafonné**. Le précédent gouvernement avait d'ailleurs prévu, en mars dernier, de plafonner drastiquement les CTE, mais cette décision avait été suspendue au résultat des élections.

Afin de renforcer l'efficacité des mesures agri-environnementales tout en réduisant leur nombre, les nouveaux contrats seront centrés sur les enjeux prioritaires des territoires. La maîtrise budgétaire associera le plafonnement de chaque contrat à la notification d'enveloppes régionales de droits à engager et à l'obligation du respect, au niveau départemental, d'un montant moyen par contrat.

Grâce à ces mesures de bon sens et de raison, les avantages du CTE, en particulier son caractère contractuel et le lien entre aspect économique et exigence environnementale, seront préservés, tandis que les dérives principales – explosion du coût, logique de guichet – seront corrigées.

C.- LE DEBLOCAGE DU PRODUIT DE LA MODULATION

Le décret n° 2000-280 du 24 mars 2000 relatif à la modulation des paiements accordés aux agriculteurs au titre des régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune a mis en place, à compter du 1^{er} janvier 2000, un dispositif de réduction du versement des aides communautaires en application de l'article 4 du règlement (CE) n° 1259/99 du Conseil du 17 mai 1999.

Ce dispositif de modulation, qui devait épargner les petites et moyennes exploitations, était appliqué en fonction du montant total des aides, de la main d'œuvre employée sur l'exploitation et de sa prospérité globale, exprimée sous forme de marge brute standard. Il visait 44.500 exploitations, soit 10 % des exploitations françaises. À l'issue d'un calcul très complexe, elles ont vu leurs aides réduites de 2.285 euros en moyenne.

Le produit de la modulation a été de 111 millions d'euros en 2000 et de 114 millions d'euros en 2001. Ces sommes devaient être utilisées pour compléter le financement des actions de développement rural, et notamment les CTE.

En fait, ce dispositif a été mal négocié avec Bruxelles, si bien que les conditions d'emploi du produit de la modulation ne peuvent être satisfaites : notamment, il doit financer des projets relevant du plan national de développement rural, correspondant à des mesures nouvelles, lesquelles doivent être intégralement couvertes par le produit de la modulation pendant cinq ans. Ces conditions n'étant pas réunies, 215 millions d'euros sont toujours dans les comptes du FEOGA : l'agriculture française en a donc été privée.

C'est pourquoi, dès le mois de juin, le ministre de l'agriculture a annoncé la suspension de cette réduction du versement des aides. Le décret n° 2002-1246 du 7 octobre 2002 supprimant la modulation relative aux paiements accordés aux agriculteurs au titre de l'année 2002 dans le cadre de la politique agricole commune a officialisé cette suspension pour les aides versées en 2002.

D'une part, les agriculteurs français ne seront pas privés d'une part des aides communautaires en 2002 ; d'autre part, le Gouvernement a engagé une négociation avec la Commission pour que le produit de la modulation soit rapidement débloqué grâce à un assouplissement de leurs conditions d'utilisation. Il est fort probable que la suspension de la modulation sera reconduite pour l'exercice 2003, dans l'attente des résultats de cette négociation.

D.- LA REVALORISATION EFFECTIVE DES INDEMNITES COMPENSATOIRES DE HANDICAPS NATURELS

Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) désormais prises en compte dans le cadre du règlement du Conseil n° 1257/99 relatif au développement rural, présentent des caractéristiques différentes selon les zones : haute montagne, montagne, piémont et zones défavorisées simples.

NOMBRE DE BENEFICIAIRES ET MONTANTS VERSES AU TITRE DES ICHN

(en millions d'euros)

Année	Indemnités compensatoires de handicaps naturels		
	Nombre de bénéficiaires	Part nationale	Part communautaire
1991	156.503	215,38	71,79
1992	153.435	209,85	69,95
1993	144.351	230,02	76,68
1994	140.634	237,13	79,04
1995	132.213	239,35	79,78
1996	127.658	305,88 (1)	101,96 (1)
1997	122.955	246,65 (2)	82,22 (2)
1998	118.000	281,88 (3)	93,96 (3)
1999	112.469	265,28	90,43
2000	115.293	187,09	187,09
2001 (4)	113.203	211,85	213,39

(1) dont le complément pour les vaches allaitantes et les ovins en 1996.

(2) sans le complément pour 1997.

(3) compléments 1997 et 1998 compris.

(4) résultats provisoires.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Le règlement de développement rural du Conseil a apporté des modifications substantielles pour l'attribution des ICHN. Le paiement s'effectue désormais pour les surfaces fourragères (et non plus à l'unité de gros bétail) d'un agriculteur qui recourt aux bonnes pratiques agricoles habituelles compatibles avec les exigences de protection de l'environnement. Le règlement, applicable depuis le 1^{er} janvier 2000, n'est en vigueur en France que depuis la campagne 2001.

Si les conditions d'éligibilité et les zonages ne sont pas modifiés, les modalités de calcul changent. Le principe de base d'attribution est le respect des bonnes pratiques agricoles. L'éleveur est réputé les respecter si son système d'élevage répond notamment à des critères d'extensivité. La situation en France est reconnue satisfaisante par la Commission européenne qui considère que les bonnes pratiques agricoles habituelles ne sont pas uniformes selon les zones.

En deçà du seuil de chargement minimum et au-delà du seuil supérieur, les indemnités ne sont plus versées. Elles ne le sont pas non plus si l'exploitant ne se conforme pas aux directives en matière de bien être des animaux ou lorsqu'il ne respecte pas la réglementation en matière d'épandage des effluents applicables dans les zones vulnérables ou d'excédent structurel.

Un tarif unique de prime s'applique par type de zone défavorisée : il dépend de la localisation (haute montagne, montagne, piémont, zone défavorisée simple) et de l'appartenance ou non à la zone sèche. En outre, une compensation supplémentaire de 10 % en zone de haute montagne et de montagne et de 20 % dans les autres zones est accordée dans le cas d'exploitations pratiquant une transhumance de leur cheptel apte à utiliser les fourrages ligneux, car elles ont une fonction importante en matière d'entretien de l'espace et des milieux.

Le nombre d'hectares primés est au maximum de 50 par exploitation individuelle et pour les exploitations sociétaires, sauf pour les groupements agricoles d'exploitation en commun qui bénéficient d'une part par associé éligible. Une majoration de l'ensemble des taux de 10 % est prévue pour les 25 premiers hectares, afin d'apporter un soutien renforcé aux petites exploitations.

Une phase transitoire de trois ans a été instaurée pour permettre aux agriculteurs de s'adapter au nouveau régime. Une indemnité différentielle cofinancée dégressive est appliquée : elle correspondait, la première année, aux deux tiers de la différence entre ce que l'agriculteur a perçu dans l'ancien dispositif (en 2000) et ce qu'il percevait dans le nouveau, à structure constante ; la deuxième année, elle a été d'un tiers de la différence. Aucune indemnité différentielle ne sera versée au-delà de la troisième année.

À l'issue de la campagne 2001, un premier bilan de la modification de l'assiette de calcul a pu être fait. Il apparaît que les grands équilibres entre zones sont maintenus (79 % des dépenses vont à la montagne), que seulement 1,4 % des bénéficiaires de 2000 n'ont pas été primés en 2001 parce qu'ils étaient en dehors des plages de chargement correspondant aux bonnes pratiques agricoles habituelles, que 70 % des dossiers sont en augmentation, tandis que 13 % des bénéficiaires ont reçu une prime inférieure, essentiellement en piémont laitier. En 2001, le versement moyen a ainsi été de 3.756 euros, contre 3.245 millions d'euros en 2000.

Par ailleurs, depuis 2001, les versements, assurés par le CNASEA, ont lieu à l'automne, alors qu'ils étaient auparavant effectués au printemps. Un acompte a donc été versé en juillet 2001 pour tenir compte des difficultés de trésorerie liées au déplacement de la date du dépôt des demandes de la fin janvier à la fin avril. En 2002, cet acompte n'a pu être versé qu'au 15 septembre. **Votre Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité qu'il y a à fixer un calendrier des versements, prévoyant celui d'un acompte puis du solde, et à s'y tenir. Cela constitue une attente forte des agriculteurs concernés, qui pourraient ainsi gérer plus rationnellement leur trésorerie.**

D'une manière générale, la part des aides dans le revenu des agriculteurs est si importante, qu'il serait très souhaitable que le ministère de l'Agriculture arrive rapidement à l'élaboration d'un véritable « calendrier des primes » en concertation avec le ministère des Finances, la Commission européenne et les professionnels. Les agriculteurs seraient ainsi libérés des incertitudes entourant toujours les dates de versement et éviteraient le recours

à de coûteux prêts de trésorerie. Pour la représentation nationale, la lisibilité de l'exécution du budget en cours en serait également améliorée.

Ces modifications des règles d'attribution, qui ont pour objectif de favoriser les bonnes pratiques agricoles, se sont accompagnées d'un doublement du cofinancement communautaire qui est passé en 2000 de 25 % à 50 % et d'un engagement de la Commission à verser 1,42 milliard d'euros sur 7 ans.

Des modifications réglementaires sont intervenues en 2002, prévoyant en particulier une augmentation des versements de 20 % en haute montagne, de 5 % en montagne, de 3 % en zones de piémont et de 2 % en zones défavorisées simples. Mais les crédits manquaient pour assurer le financement de la revalorisation.

En effet, en 2002, la dotation (chapitre 44-80, article 30) était de 195,76 millions d'euros, comme en 2001, et correspondait à une estimation des dépenses totale de 391 millions d'euros. En cours d'exécution, cette dotation est apparue insuffisante : au 31 août 2002, sur l'ensemble du chapitre 44-80, doté au total de 217 millions d'euros en loi de finances initiale, 226 millions d'euros avaient été consommés. La loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1050 du 6 août 2002) a ouvert 5 millions d'euros de crédits supplémentaires, qui, ajoutés aux reports de crédits, ont porté les crédits du chapitre à 251,46 millions d'euros, ce qui devrait assurer la couverture des dépenses jusqu'à la fin de l'année. Celles-ci sont estimés à près de 456 millions d'euros, financement communautaire compris.

L'augmentation de l'enveloppe budgétaire de 5 millions d'euros dans le collectif d'été et les retours communautaires correspondants ont rendu possible la mise en œuvre effective de la revalorisation. Pour compenser l'absence d'acompte en 2002, 77.322 bénéficiaires ont perçu le total de leur aide majorée en septembre dernier, pour un coût total de 327,6 millions d'euros. Le ministre a assuré que les agriculteurs qui n'avaient pas encore été payés, le seraient au plus tard en novembre.

Pour 2003, la dotation proposée, qui progresse de 4,22 % pour atteindre 204 millions d'euros, permettra de financer les aides revalorisées.

Votre Rapporteur spécial se réjouit aussi de l'annonce d'une prochaine revalorisation significative des ICHN pour les 25 premiers hectares, afin que les nouvelles règles de calcul ne poussent pas à l'agrandissement des exploitations tout en fragilisant les plus petites. La demande des éleveurs ovins de voir majorer la bonification pour pâturage estival devrait aussi être honorée.

II.- LA RELANCE DE L'INSTALLATION GRACE A DE NOUVEAUX INSTRUMENTS

En fait, présenter l'ensemble des dotations budgétaires participant de la politique de l'installation n'est ni facile, ni suffisant pour rendre compte de l'effort consenti par l'État. En effet, les instruments financiers ne traduisent pas

intégralement la politique d'installation, qui s'inscrit un environnement réglementaire et professionnel.

De plus, en revenant aux enjeux strictement financiers, on doit observer que la politique d'installation est présente dans d'autres lignes budgétaires que celles qui lui sont directement consacrées, même si elle n'y est pas identifiée ; **il apparaît ainsi que la plus grosse dépense publique pour l'installation est opérée par le biais des crédits de bonification de prêts, dont au moins la moitié est utilisée à l'allègement des charges des jeunes agriculteurs** (bonification des prêts d'installation et de modernisation des jeunes agriculteurs) ; **le volume considérable des prêts bonifiés ne figure pas dans les documents budgétaires. N'y figurent pas non plus les cofinancements communautaires, notamment pour la DJA** (plus de 50 millions d'euros pour 2001). **S'y ajoutent enfin des dépenses fiscales ou allègements de prélèvements sociaux** : les coûts des deux principaux dispositifs en vigueur, à savoir l'abattement de 50 % sur le bénéfice imposable durant soixante mois et l'exonération partielle et dégressive de cotisations sociales pendant cinq ans, sont ainsi respectivement estimés, pour 2003, à 16 millions d'euros et 27 millions d'euros. **Globalement, la dépense publique pour l'installation des jeunes dépasse donc 305 millions d'euros par an.**

Plus fondamentalement, **la politique d'installation** doit s'évaluer davantage sur **sa double capacité à générer des installations**, dans un contexte démographique défavorable, **et à élaborer et faire fonctionner des instruments financiers à cette fin**, plutôt qu'au volume des crédits qui lui est affecté. **Ces derniers croîtront néanmoins de 1,9% en 2003.**

A.- LA CREATION DU FONDS D'INCITATION ET DE COMMUNICATION POUR L'INSTALLATION EN AGRICULTURE ET LA RELANCE DES PIDIL

1.- La création du Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture

Les crédits de l'article 21 du chapitre 44-41, qui financent la DJA, bénéficieront en outre, en 2003, de moyens nouveaux à hauteur de 1,5 million d'euro, destinés à la création du **Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA)**.

Ce fonds, doté au total de 10 millions d'euros, alimentera notamment les PIDIL. Il prendra ainsi la suite du Fonds pour l'installation en agriculture (FIA) dont la ligne budgétaire (article 27 du chapitre 44-41) n'était plus dotée depuis la loi de finances pour 2000 car les crédits qui devaient y être inscrits avaient alors été transférés au Fonds de financement des CTE. Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit la suppression de cet article devenu inutile.

En effet, la circulaire du 26 mai 2000 a précisé les mesures qui pouvaient être intégrées dans le cadre d'un contrat territorial d'exploitation ainsi que les actions qui continuaient à être financées sur les reliquats du FIA encore disponibles. Parmi ces mesures, on pouvait trouver les aides facilitant l'accès au foncier agricole dont

relevait l'action « aide aux propriétaires bailleurs ». Des actions telles que la mobilité, la rénovation de l'habitat, ne pouvaient faire partie d'un CTE, le FFCTE ne finançant que des quotités d'investissement. Ceci explique pourquoi l'aide au remplacement a été payée par exemple sur les reliquats du FIA.

2.- La relance des programmes pour l'installation des jeunes en agriculture et le développement des initiatives locales

Les programmes pour l'installation des jeunes en agriculture et le développement des initiatives locales (PIDIL) ont été institués en 1996 dans le cadre de la charte nationale à l'installation. Leur objectif est de faciliter l'installation hors cadre familial. Pour cela, chaque région ou département a défini un programme composé de mesures allant dans ce sens. Certaines d'entre elles ont été définies au niveau national en 1998 avec la création du FIA (voir la liste dans le tableau ci-après).

Les mesures-types ou anciennement aides PIDIL en faveur du cédant (hors cadre familial) étaient nommément citées dans le cadre d'un CTE-transmission : il s'agissait de l'inscription au répertoire, du diagnostic, de l'indemnité de parrainage, du tutorat et de l'aide à l'investissement prévue dans le cadre normal du CTE et de l'aide à la transmission des exploitations (ATE). L'instruction des dossiers d'ATE se fait sur la base du décret du 6 mars 1998 et le paiement des dossiers est toujours imputé sur la ligne du FIA.

Les PIDIL sont financés par le solde du FIA, mais aussi par des fonds provenant de l'ancien Fonds pour l'installation et le développement des initiatives locales (FIDIL), des fonds communautaires et locaux. Le budget qui leur a été affecté entre 1996 et 1999 a atteint 82 millions d'euros, toutes sources de financement confondues pour des engagements totaux de 65,7 millions d'euros. 13,25 millions d'euros ont été payés en 2001 au titre du PIDIL, pour un total de 4.378 dossiers. Les décisions préfectorales ont porté sur 2.873 nouveaux dossiers, qui représentent un coût de 8,1 millions d'euros. Les sommes dépensées comme le nombre de dossiers sont stables par rapport à 2000, ce qui montre que ces actions ne peuvent être remplacées par les seuls CTE, comme cela avait été envisagé. L'utilité de ces outils est évidente.

L'absence de nouveau financement depuis la suppression de la dotation du FIA condamnait les PIDIL à court terme. En 2002, une mutualisation des crédits disponibles pour engagements a été opérée entre les régions pour un total de 10 millions d'euros. La création du FICIA, qui aura notamment vocation à les financer, permettra donc d'assurer la pérennité des ressources des PIDIL et une relance des actions locales en faveur de l'installation.

Comme le montre le tableau ci-après, les actions nationales représentent seulement 30 % de l'ensemble des dossiers PIDIL, contre environ 40 % les années précédentes. Cela tient au fait que de nombreuses régions ont utilisé des actions en faveur de l'installation existant au sein des opérations locales et des opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) et ayant fait leurs preuves. C'est le cas des actions de libération foncière qui représentent la catégorie de dossiers la plus importante : 38 % des engagements (contre 34 % en 2000). A l'inverse, l'aide à la

transmission de l'exploitation, mesure nationale, ne représente que 4,3 % des crédits engagés en 2001, du même d'ordre qu'en 2000, contre 10 % en 1999. Elle a en effet été intégrée dans les contrats territoriaux d'exploitation pendant ces deux années. 65 % des bénéficiaires ont reçu des aides inférieures à 3.050 euros et 5 % des aides supérieures à 15.245 euros.

LES DOSSIERS PIDIL AGRÉÉS EN 2001

	Nombre de dossiers	Engagements (en milliers d'euros)
Parrainage d'un jeune (1)	144	442
Remplacement d'un jeune qui suit une formation (1)	49	66
Audit d'exploitation (1)	469	367
Diversification (1)	33	64
Inscription anticipée au répertoire de l'installation (1)	121	352
Complément de préretraite (1) (2)	–	–
OGAF : libération foncière	1.082	3.095
OGAF : stages	117	145
OGAF : travaux/divers	696	2.259
Animation/communication	(nc)	847
Repérage des exploitants sans successeur (1)	17	115
Aide à la transmission de l'exploitation (1)	48	350
Total	2.873	8.106

(1) actions nationales.

(2) dans le cas où le départ du préretraité permet l'installation de plusieurs jeunes.

Source : rapport d'activité du CNASEA 2001.

B.- LE MAINTIEN DES AUTRES INSTRUMENTS

1.- La dotation d'installation aux jeunes agriculteurs

La dotation budgétaire afférente à la **dotation jeune agriculteur (DJA)** était inscrite, en 2002, pour 66,50 millions d'euros. En 2003, elle est réunie avec le FICIA : la part des crédits destinés à la DJA sera de **58 millions d'euros**. Cette baisse s'explique à la fois par la baisse des DJA accordées les années précédentes (voir le tableau *infra*), alors que la dotation est versée en deux tranches, et par le cofinancement de cette mesure, à hauteur de 50 %, dans le cadre du plan de développement rural national. Cette dotation permettra de financer 7.000 installations, ce qui est cohérent avec les résultats enregistrés ces dernières années. La dotation pour 2003 correspond au niveau de consommation attendu sur ces actions en 2002.

COÛT GLOBAL DES DJA

	Sommes versées (millions d'euros)	Nombre de premiers versements	Nombre de seconds versements
1997	139,64	8.904	6.667
1998	128,21	8.306	6.732
1999	112,05	6.919	6.758
2000	104,18	6.314	6.866
2001	101,50	5.974	6.841

Source : Rapports d'activité du CNASEA de 1997 à 2001.

En 2001, les bénéficiaires du premier versement de la DJA se répartissaient à raison de 54 % en zones de plaine et 46 % en zones de montagne et autres zones défavorisées. 58 % des installations se font en société. Les délais d'attente sont raisonnables puisqu'ils sont d'environ deux mois entre la date de décision préfectorale d'octroi de la DJA et celle du paiement au bénéficiaire du premier versement, lequel atteint 70 % de l'aide.

LES INSTALLATIONS AIDÉES PARMIS LE TOTAL DES INSTALLATIONS

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total d'installations	15.600	(nd)	(nd)	15.562	12.291	(nd)	(nd)
Nombre de premier versement de la DJA	7.787	8.677	8.904	8.306	6.919	6.314	5.974

N.B. : Dans l'enquête des structures des exploitations en 1997, ne figurent que le nombre d'installations entre 1995 et 1997 et la moyenne annuelle de 15.800.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

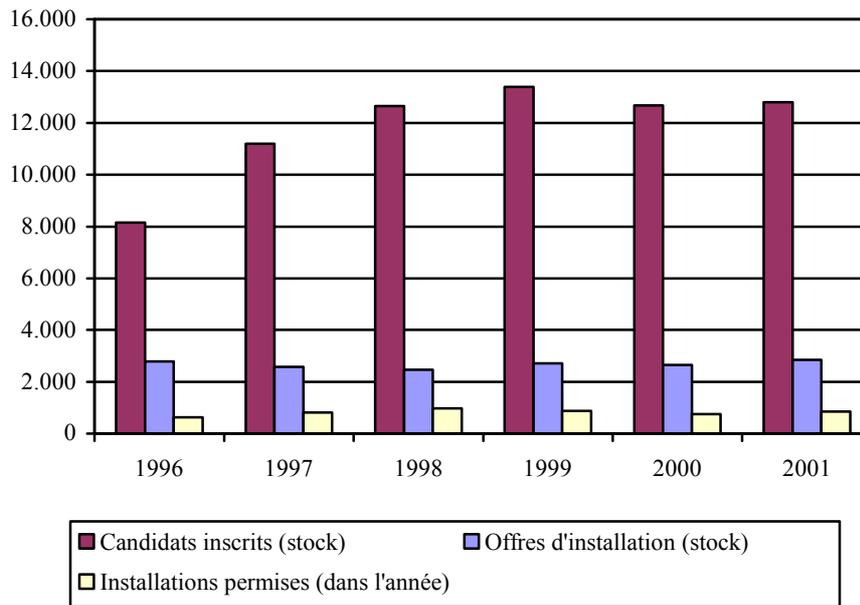
Il apparaît que le nombre d'installations aidées est de l'ordre de la moitié des installations totales, ce qui est essentiellement dû aux **conditions exigées pour l'obtention de la DJA**, en termes de viabilité économique de l'exploitation et de formation notamment, **conditions que votre Rapporteur spécial estime qu'il serait utile de revoir.**

2.- L'activité du répertoire à l'installation

Dans le cadre de la mission confiée par les pouvoirs publics depuis 1996 au réseau constitué par le CNASEA et les agences départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA), le répertoire à l'installation a connu un certain tassement de ces réalisations, après un essor important (voir graphique) : 749 installations ont été réalisées en 2000 grâce à ce dispositif, contre 871 en 1999 et 977 en 1998, année où la progression était de 20 % par rapport à 1997. En 2000, pour la première fois depuis 1995, le nombre de candidats à l'installation inscrits a diminué de 5 %.

Les résultats enregistrés en 2001 sont plus encourageants : le nombre de candidats est stable et les inscriptions des cédants ont progressé de 9,5 %, sous l'effet de la montée en puissance du dispositif des déclarations d'intention de cessation d'activité et de l'effet incitatif des PIDIL et des aides à la transmission d'exploitation. Surtout, le répertoire a permis l'installation de 854 jeunes en 2001, soit 14 % de plus qu'en 2000. Ce résultat s'explique par une meilleure sélection et un meilleur suivi des inscrits, le renforcement de la formation et la réalisation concertée au niveau régional. Néanmoins, la charge de travail liée aux CTE qui a pesé sur les conseillers des ADASEA, a réduit le temps qu'ils ont pu consacrer à l'installation.

EVOLUTION DE L'ACTIVITE DU REPERTOIRE À L'INSTALLATION



Source : Rapports d'activité du CNASEA successifs, de 1996 à 2001.

L'inscription, parmi les candidats à l'installation, de personnes qui ne sont pas issues du milieu agricole traduit l'élargissement du recrutement des agriculteurs face à la diminution du nombre d'enfants d'agriculteurs susceptibles de s'installer ; ces répertoires font apparaître les chiffres suivants : 63 % des inscrits seraient issus du milieu agricole, 28 % seraient des ruraux non agricoles, 8 % des citadins. La proportion d'enfants d'agriculteurs, qui avait fortement diminué entre 1999 et 2000, a retrouvé, en 2001, son niveau antérieur.

Enfin, la distribution géographique très disparate des installations réalisées grâce aux répertoires, résultant de l'ancienneté plus ou moins grande des répertoires et du degré d'implication des acteurs locaux, révèle les potentialités certaines de développement de ce type d'installations dans des régions jusqu'à présent peu concernées.

3.- Les stages de préparation à l'installation

Le projet de loi de finances pour 2003 propose de reconduire à hauteur de **13,22 millions d'euros** les crédits affectés aux **stages de préparation à l'installation** (chapitre 43-23, article 10). Il convient de rappeler que l'institution, dans le cadre de la charte nationale de l'installation, d'une bourse mensuelle pour les stagiaires « six mois » avait conduit à une très forte augmentation des crédits. Mais la charte a également rendu possible la validation d'acquis antérieurs au titre du respect de l'obligation de stage, ce qui réduit la demande.

En tout état de cause, il apparaît que les effectifs des candidats aux stages de préparation à l'installation restent inférieurs aux prévisions « volontaristes » des années précédentes. Les crédits des stages d'installation ont donc été ajustés en 2000, à 6.500 « stages six mois » et 9.000 « stages 40 heures » et, en 2001, à 5.400 « stages six mois » et 8.600 « stages 40 heures ».

Ces mêmes chiffres ont été retenus pour 2002 et 2003 : le coût des stages « six mois » est composé de 4,03 millions d'euros pour l'indemnité de tutorat, l'indemnité versée aux centres d'accueil et de conseil, la gestion du fichier et la formation des maîtres-exploitants, et de 5,34 millions d'euros versés au titre de la bourse pour les stagiaires ; les stagiaires « quarante heures » entraînent une dépense de 1,21 million d'euros.

Cette prévision demeure optimiste dans la mesure où le nombre de paiements effectués par le CNASEA aux « stagiaires six mois » est stable en 2001 par rapport à 2000 après deux années de baisse de 8 % par an. Le montant global des paiements est lui aussi semblable à celui de 2000, à 5,1 millions d'euros. Au total, 6.611 stages ont été payés en 2001, contre 6.572 en 2000 mais 7.651 en 1998, ce qui témoigne d'un pallier dans la tendance à la baisse. 5.419 ont profité à de nouveaux stagiaires, chiffre qui correspond aux prévisions budgétaires. 4.811 paiements ont été effectués au titre de l'indemnité de tutorat, soit 400 de moins qu'en 2000, pour un montant de 1,3 million d'euros.

C.- LES AIDES FISCALES ET SOCIALES

Le tableau suivant résume les dispositifs d'aide actuellement en vigueur.

LES AIDES FISCALES ET SOCIALES DESTINEES AUX JEUNES AGRICULTEURS

(en millions d'euros)

Mesure	Base législative	Évaluation du coût		
		2001	2002	2003
Abattement de 50 % du bénéfice imposable pendant les 5 premières années	articles 73 B et 73 C du code général des impôts	21	20	16
Dégrèvement de la taxe sur le foncier non bâti pendant 5 ans	article 1647-00 bis du code général des impôts	12	(nc)	(nc)
Réduction du droit départemental d'enregistrement pour l'acquisition d'un immeuble rural	article 1594 F <i>quinquies</i> E I du code général des impôts	(nc)	(nc)	(nc)
Exonération dégressive des charges sociales pendant les 5 premières années d'activité	article L. 731-13 du code rural	27	27	27

Source : d'après ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et fascicule des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2003.

Si ces dispositifs existent depuis plusieurs années, ils ont été récemment l'objet de modifications qui élargissent leur portée. Le dispositif d'abattement du bénéfice imposable a été prorogé pour trois ans par la loi de finances pour 2001. Il est désormais accordé aux jeunes agriculteurs qui ont conclu un contrat territorial d'exploitation et qui n'ont pas bénéficié de la DJA. Il en est de même pour le dégrèvement de taxe sur le foncier non bâti et pour la réduction des droits d'enregistrement départementaux.

De même, en matière sociale, l'article 8 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a prévu une augmentation des taux d'exonération de cotisations sociales pour les jeunes agriculteurs à hauteur de 65 % la première année, 55 % la deuxième et 35 % la troisième année (au lieu de 50 %, 40 % et 20 % précédemment). Les conditions d'âge ont de plus été élargies de 18 à 40 ans, au lieu

de 21 à 35 ans auparavant. Cette exonération a été prolongée de deux années supplémentaires, à hauteur de 25 % la quatrième année et de 15 % la cinquième, par l'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. Enfin, l'article 19 de la loi d'orientation sur la forêt dispose que le bénéficiaire de cette exonération est désormais ouvert à tout jeune agriculteur quelle que soit la taille de son exploitation et qu'il reçoive ou non la DJA.

Par ailleurs, il s'avère que la prise en compte de la DJA dans l'assiette des cotisations sociales des jeunes agriculteurs depuis la suppression, par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, de l'assiette forfaitaire qui leur était auparavant appliquée est source d'injustice. En effet, un jeune qui s'installe en début d'année touche sa DJA au cours de la même année civile au titre de laquelle, du fait de l'annualité des cotisations sociales, il ne paie pas de cotisations. En revanche, un jeune qui s'installe à partir du mois d'octobre touchera sa DJA l'année suivante et elle entrera dans ses revenus de cette année, pour laquelle il paiera des cotisations sociales.

Afin de supprimer cette différence de traitement, votre Rapporteur spécial a proposé, au cours de la discussion de la première partie de la loi de finances pour 2003, un amendement visant à exclure la DJA de l'assiette des cotisations sociales. Son coût étant évalué à 10 millions d'euros de perte de cotisations sociales pour le BAPSA et de 5 millions d'euros de perte de produit de la contribution sociale généralisée, cette mesure n'a pas été adoptée par votre Assemblée. L'injustice demeure et une solution devra certainement être trouvée rapidement.

Finalement, s'il est délicat d'établir avec précision le montant moyen des aides dont bénéficie un jeune agriculteur qui s'installe, parce que certaines mesures, fiscales en particulier, sont assises sur une partie de la superficie de l'exploitation ou sur le montant des bénéfices agricoles, il apparaît qu'un jeune agriculteur qui s'installe obtient en moyenne une aide de 54.900 euros.

En comptant les montants des prestations versées aux autres partenaires de l'installation, comme les préretraites, il apparaît que le coût d'une installation atteint 84.000 euros pour la collectivité publique.

Indépendamment des dispositifs d'aide aux jeunes agriculteurs, l'amélioration des retraites agricoles, qu'elle passe par la revalorisation des plus modestes ou par la généralisation de la retraite complémentaire, est de nature à rendre plus facile l'installation, en réduisant la tendance à la hausse des prix des terres agricoles cédées par les retraités.

III.- UN ENSEIGNEMENT ET UNE RECHERCHE AGRICOLES DE QUALITE DANS LE PRIVE ET DANS LE PUBLIC

L'enseignement et la recherche agricoles représentent près du quart (23 %) des crédits nationaux du ministère chargé de l'Agriculture et presque la moitié (49 %) de ses personnels. En ce qui concerne la recherche, ce sont des crédits

inscrits sur le budget du ministère de la Recherche qui assurent la plus grande partie du financement.

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit des dotations de 1.198,94 millions d'euros en crédits de paiement pour l'ensemble de l'agrégat formation, recherche et développement, contre 1.183 millions d'euros en 2002, soit une hausse de 1,35 %. Si on en retire la subvention à l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer et le musée d'histoire naturelle (1,5 million d'euros dans le projet de budget), analysée dans le rapport spécial consacré à la pêche, **les crédits passent de 1.180,59 millions d'euros à 1.195,38 millions d'euros, en progression de 1,25 %**. Cette hausse consolide la tendance à l'augmentation des crédits enregistrée depuis plusieurs années. Elle concerne en particulier **la subvention aux établissements privés de l'enseignement agricole**, qui est **revalorisée de 3,6 % pour rattraper le retard pris, en la matière, par le gouvernement précédent**.

DÉPENSES RELATIVES A L'ENSEIGNEMENT, LA FORMATION ET LA RECHERCHE

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Évolution (en %)
Personnel de l'enseignement public	544,29	544,66	0,07
Dépenses pédagogiques	12,02	12,19	1,41
Enseignement supérieur agricole public	36,11	36,21	0,28
Enseignement technique privé (rémunérations et subventions)	437,7	453,4	3,59
Enseignement supérieur agricole privé	18,29	18,6	1,69
Bourses	81,7	81,7	–
Personnels de la recherche ; établissements publics (CEMAGREF + INRA)	7,82	5,54	– 29,16
Recherche (ACTA et ACTIA)	1,63	1,65	1,23
INFORMA	3,05	3,05	–
Actions de formation (hors stages) (1)	18,66	19,69	5,52
Réparation des accidents du travail des élèves et étudiants	2,13	2,13	–
Dépenses ordinaires	1.163,4	1.178,82	1,32
Enseignement technique agricole public	0,91	0,8	– 12,09
Enseignement supérieur agricole public	7,32	6,97	– 4,78
Enseignement technique agricole privé	0,26	0,15	– 42,31
Enseignement supérieur agricole privé	0,15	0,15	–
Équipement informatique (supérieur)	0,76	0,73	– 3,95
Formation par la recherche	2,61	3,17	21,46
Établissements publics de recherche (CEMAGREF)	0,33	0,35	6,06
Recherche appliquée	4,85	4,24	– 12,58
Crédits de paiement	17,19	16,56	– 3,66
TOTAL	1.180,59	1.195,38	1,25

(1) un article 60 – Soutien aux organisations syndicales d'exploitants agricoles, doté de 11,43 millions d'euros, a été créé au sein du chapitre 43-23 au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2002.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

A.- DES EFFORTS PLUS ÉQUITABLES EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC ET PRIVÉ

A la rentrée 2001, 172.991 élèves, soit 1,3 % de moins qu'en 2000, ont été accueillis dans l'enseignement technique agricole (l'enseignement secondaire), qui compte 860 établissements, et près de 12.300 étudiants (- 5,4 %) fréquentaient les 26 établissements d'enseignement supérieur (parmi lesquels sept sont privés sous contrat avec l'État).

1.- L'enseignement technique public : des moyens maintenus

L'enseignement agricole public accueille, en 2001, plus de 69.000 élèves, soit un effectif en baisse de 1,4 % par rapport à 2000, qui représente 40 % du total des effectifs de l'enseignement agricole. Cette baisse du nombre d'élèves est la deuxième (- 2,3 % en 2000) après sept années d'augmentation et une de stabilisation. Elle est liée aux effets de la chute démographique des années 1983-1984 et à la relative embellie économique qui laisse espérer une entrée plus rapide dans la vie active.

Les quatre dernières années ont vu la création de nombreux postes dans l'enseignement technique public : 218 en 1999, 175 en 2000 et 180 en 2001, parmi lesquels 120 postes de professeurs certifiés. Malgré la tendance à la baisse des effectifs, l'année 2002 a été marquée par la création de 50 emplois nouveaux, dont 12 de professeurs. Par ailleurs, la politique de « déprécarisation » des non-titulaires, qui avait conduit à la création de 128 emplois budgétaires en 1999, 149 en 2000, et de 164 en 2001, s'est achevée en 2002 avec la création de 320 postes budgétaires.

Pour 2003, il est proposé de ne pas remplacer 48 enseignants techniques, dont vingt certifiés, qui partent à la retraite. La suppression de ces postes répond au souci d'ajuster les personnels aux besoins, et donc aux effectifs d'élèves.

Doté de 48,4 millions d'euros, le chapitre 36-20, qui assure les **subventions de fonctionnement à l'enseignement agricole public**, connaîtra en 2003 une **hausse de 0,58 % qui consolide la progression de 3,7 % opérée en 2002**. Elle profite en particulier aux dépenses pédagogiques (article 50).

Les moyens consacrés aux opérations d'équipement (chapitre 56-20, article 20), qui ont fortement baissé en 2002 (de 11,8 % en autorisations de programme et de 58,5 % en crédits de paiement), seront reconduits au même niveau tandis que les crédits destinés aux équipements informatiques et audiovisuels, scientifiques et technologiques des établissements de l'enseignement technique (chapitre 56-20, article 60) enregistreront une stabilisation de leurs autorisations de programme et un repli 17,8 % des crédits de paiement, qui avaient presque doublé entre 2001 et 2002. Au total, les moyens d'investissement sont stables en autorisations de programme (0,91 million d'euros), et en baisse en crédits de paiement (- 12 %, à 0,8 million d'euros). **Votre Rapporteur spécial attire l'attention sur la nécessité qu'il y a à ne pas négliger l'équipement des**

établissements publics : la qualité de vie des élèves et celle de l'enseignement y sont fortement liées.

2.- L'enseignement agricole privé : un effort réel de rattrapage

Les **subventions de fonctionnement** à l'enseignement technique privé (chapitre 43-22, articles 10 et 20), qui scolarise 60 % des élèves, atteindront, en 2003, 453,4 millions d'euros, **en hausse de près de 3,6 %** par rapport à la loi de finances pour 2002, après l'augmentation modeste de 1,3 % opérée en 2002. Cette somme se décompose en trois sous-ensembles :

– les rémunérations des enseignants des établissements dits « du temps plein » (200 millions d'euros pour 2003, à l'article 10 du chapitre 43-22), dont l'évolution (+ 4,3 %) dépasse nettement le niveau des seules revalorisations accordées dans la fonction publique ;

– les « subventions à l'élève » à ces mêmes établissements (96,8 millions d'euros en 2003), dont le coût croîtra de 7,55 % en 2003 : il s'agit d'une véritable revalorisation, qui repose sur les résultats de l'enquête menée en 2001, laquelle a mis en évidence l'évolution, depuis 1993-1994, des coûts de fonctionnement des lycées agricoles publics et privés ; la dotation proposée repose sur une stabilisation des effectifs, alors qu'ils sont en baisse de 2 % entre 2001 et 2002 ;

– les subventions aux établissements du « rythme approprié » (c'est-à-dire ceux qui proposent des formations en alternance), qui s'élèveraient à 156,6 millions d'euros, en hausse de 0,4 %, alors même que les effectifs sont censés rester stables (ils étaient de 49.354 à la rentrée 2002, en baisse de 0,5 % par rapport à 2001).

Cette nette progression des moyens traduit la volonté du Gouvernement de traiter équitablement l'enseignement privé en lui accordant des dotations en rapport avec l'évolution des coûts qu'il doit supporter et équivalentes à celles dont bénéficie l'enseignement public. Cet effort de rattrapage est nécessaire : il compense le retard pris par le précédent gouvernement, qui n'a pas réévalué les barèmes de financement de l'enseignement privé comme ils auraient dû l'être. Votre Rapporteur spécial approuve cette mesure de justice.

Les crédits d'investissements (chapitre 66-20, article 20) sont en baisse en autorisations de programme comme en crédits de paiement : les uns comme les autres sont réduits de 213.000 euros à 152.000 euros. Mais cette participation de l'État ne représente qu'une très petite part de l'ensemble des investissements scolaires, qui sont pour l'essentiel à la charge des collectivités locales. L'État subventionne seulement les investissements en matière de sécurité et d'hygiène.

3.- L'enseignement supérieur : la consolidation de fortes hausses

Depuis plusieurs années, les différentes actions en faveur de la rénovation de l'enseignement supérieur agricole visent son rapprochement avec le dispositif d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'Éducation nationale, volonté réaffirmée dans la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999.

La rénovation pédagogique s'est poursuivie en 2002 avec, notamment, la dernière vague de la phase expérimentale d'habilitation des licences professionnelles, l'ouverture des formations d'internat en clinique animale, dans les écoles vétérinaires, et la réforme des classes préparatoires au concours vétérinaire.

– **L’enseignement supérieur public** recevra des moyens adaptés à ses besoins en 2003.

Les crédits de fonctionnement, qui ont crû de 6,8 % en 2000, de 2,8 % en 2001 et de 3 % en 2002, ont dépassé le niveau satisfaisant de 36 millions d’euros, qui sera maintenu en 2003. La situation est quasiment la même pour ce qui est des investissements (articles 10 et 50 du chapitre 66-20) : les crédits de paiement s’établiront à 7,7 millions d’euros et les autorisations de programme, qui ont connu une forte progression de 20,4 % en 2001 et de 29,6 % en 2002, seront reconduites, à hauteur de 13,35 millions d’euros, et réparties comme suit :

- 6,10 millions d'euros pour la réhabilitation, la modernisation et l’extension du parc immobilier ;
- 6,10 millions d'euros pour la maintenance des bâtiments et la sécurité ;
- 1,15 million d'euros pour l’équipement informatique, scientifique et technologique.

Après quarante créations de postes en deux ans, huit postes de l’enseignement supérieur devraient être supprimés en 2003, sans affecter le potentiel de recherche des établissements.

– Les crédits destinés à **l’enseignement supérieur privé** sont de deux types :

- une subvention annuelle imputée sur le chapitre 43-22, article 30, qu’il est prévu de doter de 18,6 millions d’euros en 2003, ce qui représente une revalorisation de 1,67 % après la nette augmentation de 7,1 % obtenue en 2002 ;
- une aide à des dépenses d’investissement autres que celles de première construction, financée par le chapitre 66-20, article 32, à hauteur de 0,21 million d’euros d’autorisations de programme, montant stable depuis 1998.

Enfin, comme en 2001 et 2002, les étudiants relevant des établissements supérieurs tant publics que privés pourront bénéficier de bourses sur une dotation de 6,86 millions d’euros, qui avait crû de 12,5 % en 2001.

4.– Les bourses et l’action sociale

La loi sur la famille du 23 juillet 1994 avait supprimé les bourses des collèges pour les remplacer par l’aide à la scolarité versée aux élèves de moins de 16 ans. Mais le ministère de l’Agriculture avait alors obtenu le maintien du système antérieur pour l’enseignement agricole. Or la loi de 1994 a été, dans l’enseignement général, abrogée par la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, qui a rétabli le versement de bourses des collèges. Ainsi, le ministère en charge de l’agriculture ne dispose plus d’un système dérogatoire.

Le nombre de boursiers de l’enseignement technique a connu une diminution en 1996 avant de dépasser à nouveau la barre des 60.000 en 1997 et de s’y stabiliser jusqu’en 2000. Pour l’année scolaire 2001-2002, il est inférieur à 53.000 à cause d’une part, de la régression des effectifs dans l’enseignement agricole et d’autre part, du plafonnement des ressources ouvrant droit à bourses, qui n’a pas

évolué dans les mêmes conditions que les ressources des familles, en ce qui concerne l'enseignement secondaire.

La parité avec les aides accordées aux élèves de l'enseignement général et technologique est maintenue à la rentrée scolaire 2002-2003. À cet égard, il convient de noter l'incidence sur le taux moyen annuel des bourses, des mesures prises par le ministre de l'Éducation nationale, à savoir, pour l'enseignement secondaire, le doublement du montant de la prime d'équipement, qui est passé de 167,70 euros à 335,40 euros en 2001, pour lequel plus de 18.000 boursiers sont concernés, ainsi que la mise en place, dès la rentrée 2001, d'une prime à l'internat d'un montant annuel de 231 euros, qui devrait bénéficier à près de 35.000 boursiers internes.

Dans l'enseignement supérieur, qui compte environ 10.000 boursiers, un relèvement moyen des taux de 1,2 % pour les montants des différents échelons de bourses, et de 1,6 % pour les montants des plafonds de revenus est prévu. Ainsi, la mise en place du plan social étudiant s'effectue dans les mêmes conditions qu'au ministère de l'Éducation nationale.

Les crédits affectés aux **bourses sur critères sociaux**, d'un montant de **71,24 millions d'euros** en 2002, devraient être **maintenus en 2003**. Ils devraient être suffisants pour couvrir les besoins, y compris ceux induits par les mesures nouvelles précitées, dans un contexte de ralentissement de croissance des effectifs dans l'enseignement technique.

Le **Fonds social lycéen** sera **reconduit à hauteur de 1,83 million d'euros**, somme constante depuis 2000. Une enquête nationale, lancée en début d'année scolaire 2000-2001, a permis d'apprécier précisément les affectations de ce fonds, qui a bénéficié à plus de 10.000 familles en 2001 et en 2002. Les aides apportées aux familles sont liées au paiement des frais de pensions (75 % du montant du fonds), mais aussi aux frais de transport et à la participation de l'élève aux activités sociales de l'établissement. S'agissant des frais de transport, deux causes peuvent être avancées : l'éloignement de l'établissement par rapport à la résidence des familles qui y sont souvent contraintes par l'attrait d'une spécialisation ; les voyages d'études, outil pédagogique primordial dans l'enseignement agricole, représentent une lourde charge pour les familles.

B.- LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET LES ACTIONS EDUCATIVES EN MILIEU RURAL

Les actions de formation professionnelle dans leur ensemble sont dotées de 24,29 millions d'euros, pour poursuivre la politique de formation préalable à l'installation, reconduire les moyens des centres de formation d'apprentis à recrutement national et des centres d'enseignement à distance, et assurer la formation des cadres syndicaux et professionnels de l'agriculture.

En dehors du financement des stages de préparation à l'installation, déjà évoqués, les **actions de formation professionnelle et d'actions éducatives** financées par le ministère bénéficieront d'un total de **11,25 millions d'euros** en

2003. Si les dotations évoluent peu entre 2002 et 2003, la présentation budgétaire est modifiée comme suit :

**CRÉDITS DE FORMATION PROFESSIONNELLE,
HORS STAGES DE PRÉPARATION A L'INSTALLATION**

(en millions d'euros)

LFI 2002		PLF 2003	
Nomenclature	Dotations	Nomenclature	Dotations
43-23-20	1,59	43-23-20	2,62
43-23-40	1,69		
43-23-50	5,64	43-23-50	5,64
44-80-10	3,17	44-80-90 (1)	2,99
Total	12,09	Total	11,25

(1) *partie de la dotation : le nouvel article 44-80-90 – Aménagement de l'espace rural regroupe l'ensemble des crédits des contrats de plan État-région relatifs au cadre de vie et à l'espace rural.*

Source : documents budgétaires.

Ces crédits ont quatre destinations principales :

- les crédits destinés à l'apprentissage (chapitre 43-23, article 20), soit 0,92 million d'euros, permettent le financement des trois centres de formation d'apprentis à recrutement national, ainsi que d'actions inscrites dans les contrats de plan, à hauteur de 0,47 million d'euros par an : la dotation est en baisse de 42 % du fait de la décentralisation des centres de La Motte Servolex et Poligny ;
- les crédits du programme national de formation (ancien chapitre 43-23, article 40), soit 1,69 million d'euros, comme en 2002, concourent notamment à des initiatives nationales innovantes, comme le programme national de développement de l'individualisation des formations, le développement des formations à distance (quatre centres conventionnés), des formations ouvertes et des nouvelles technologies (Internet). Des crédits du chapitre 36-20 – Enseignement agricole et en provenance du Fonds social européen complètent le financement de ces actions ;
- les crédits de formation des cadres syndicaux et professionnels (chapitre 43-23, article 50) sont stables, à 5,64 millions d'euros, après avoir augmenté de 6,3 % en 2001 ;
- les crédits de subventions aux mouvements d'animation en milieu rural figurent désormais parmi ceux inscrits sur le chapitre 44-80, article 90 : leur dotation baissera de 5,6 %. Les relations avec ces mouvements sont contractualisées.

Depuis la loi de finances pour 2002, et à l'issue d'un amendement présenté par le Gouvernement devenu l'article 124 de la loi, le chapitre 43-23 comprend un article 60 qui accueille les **crédits de soutien aux organisations syndicales d'exploitants agricoles** ; ces derniers seront reconduits à l'identique pour 2003, à hauteur de **11,43 millions d'euros**.

C.- PLUS DE MOYENS POUR LA RECHERCHE

En 2003, l'ensemble des crédits publics de recherche sur les secteurs agricole et agro-industriel atteindra 778,6 millions d'euros, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit 10 % de moins qu'en 2002, tandis que les autorisations de programme sont stables.

Le financement de la recherche assuré directement par le ministère de l'Agriculture est prévu à hauteur de 61,63 millions d'euros en 2003 et de 23 millions d'euros hors AFSSA (dont les crédits sont intégrés dans l'agrégat sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation). Les dotations totales atteignaient 55,71 millions d'euros en 2002 ; la hausse est donc sensible, à 10,6 %.

Le ministère de l'Agriculture ne contribue directement au budget civil de recherche et de développement que pour une part modeste. L'essentiel des crédits destinés aux grands organismes de recherche en agriculture, à commencer par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) qui reçoit 70 % de l'ensemble des crédits publics pour la recherche agricole, est en effet inscrit dans le budget du ministère de la Recherche.

Pour ce qui est des dépenses ordinaires, les crédits du ministère de l'Agriculture sont destinés au personnel à hauteur de plus de 4,37 millions d'euros et à des subventions de fonctionnement, à hauteur de 45,29 millions d'euros en 2003, versées au titre des missions d'appui technique aux établissements de recherche selon la répartition figurant dans le tableau suivant, et qui s'ajoutent, pour les trois premiers, au financement assuré par le ministère de la Recherche (de 586,9 millions d'euros prévus pour 2003) :

PARTICIPATION DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE AUX DEPENSES ORDINAIRES DES ETABLISSEMENTS DE RECHERCHE : RECHERCHE ET APPUI TECHNIQUE

(en millions d'euros)

	LFI 2002	LFI 2003
INRA (chapitre 36-22-12)	3,08	3,02
CEMAGREF (chapitre 36-22-11)	4,74	2,53
(chapitre 36-22-21)	0,16	2,31
IFREMER (chapitre 36-22-14)	0,53	1,5
AFSSA (chapitre 36-22-13/16 puis 36-22-30)	27,22	28,05
(chapitre 36-22-22)	6,03	6,23
ACTA (chapitre 44-21-60)	1,02	1,04
ACTIA (chapitre 44-21-70)	0,61	0,61
Total général	43,39	45,29

CEMAGREF : Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts ;

IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer ;

ACTA : Association de coordination technique agricole ;

ACTIA : Association de coordination technique pour l'industrie agro-alimentaire.

Source : d'après ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Les 2.412 emplois pris en charge par le ministère de l'Agriculture sont répartis comme suit : 94 pour l'INRA, 287, dont 187 d'ingénieurs, pour le CEMAGREF, 1.375 pour l'IFREMER et 656 pour l'AFSSA.

Les dépenses en capital, en légère hausse, atteignent 11,97 millions d'euros en crédits de paiement et 12,8 millions d'euros en autorisations de programme.

Comme nous l'avons vu, le ministère de l'Agriculture accorde à l'AFSSA une place prioritaire en lui consacrant une subvention totale de 38,59 millions d'euros (en incluant les crédits d'équipement) sur les 61,63 millions d'euros destinés à la recherche.

Les crédits nationaux sont complétés par les fonds communautaires engagés dans le cinquième programme de cadre recherche et développement technologique (PCRD) et en particulier dans le programme « Qualité de la vie et gestion des ressources du vivant ». Pour la période 1998–2002, 2,413 milliards d'euros y sont consacrés : le ministère évalue le taux de retour financier pour la France à 13,4 %, soit 66,30 millions d'euros, pour la période comprise entre novembre 1999 et octobre 2000 au cours de laquelle 196 projets français ont été retenus et subventionnés. Sur la période allant d'octobre 2000 à décembre 2001, le taux de retour a chuté à 11 % mais les sommes perçues ont presque atteint 90 millions d'euros. Seuls 55 projets français ont été subventionnés, sur 509. Ce taux retour pourrait être amélioré pour le sixième PCRD si un effort était consenti pour former le personnel administratif à la gestion des projets européens, d'autant que celle-ci s'annonce de plus en plus délicate.

IV.– UNE POLITIQUE PLUS EFFICACE DE L'ESPACE RURAL

A.– LE SOUCI DE L'AVENIR DE NOS FORETS

Le Gouvernement entend accélérer la mise en œuvre du plan national pour la forêt et l'application de la loi d'orientation relative à la forêt. Après la forte hausse de 30,5 % enregistrée en 2001, les crédits consacrés à la forêt ont diminué de 19 % en 2002. Cette dotation s'est avérée si inférieure aux besoins que le collectif du 6 août 2002 a dû ouvrir 45 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires, dont 35 millions d'euros destinés à l'Office national des forêts (ONF).

Le projet de budget pour 2003 prévoit une hausse de 18,7 % : les crédits consacrés à l'agrégat gestion durable de la forêt passeront ainsi de 333,7 millions d'euros à 396,1 millions d'euros et de 331,59 millions d'euros à 394,02 millions d'euros hors personnels.

Les moyens financiers de la politique forestière proviennent du seul budget général de l'État dans la mesure où le fonds forestier national, compte spécial du Trésor, a été supprimé par la loi de finances pour 2000. Il était alimenté par le produit de la taxe forestière, celui de la taxe de défrichement (qui ont été supprimées par la loi de finances pour 2000) et le remboursement des prêts qu'il avait accordés, l'ensemble lui ayant assuré 63,57 millions d'euros de ressources en 1999. Cette somme a été inscrite sur le budget du ministère chargé de l'Agriculture et répartie, conformément à la nature des dépenses auxquelles les crédits sont destinés, sur les différents chapitres budgétaires du ministère.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR LA FORÊT (1)

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Évolution (en %)
Actions en faveur de la forêt	68,40	68,70	0,44
dont :			
Dépenses directes de l'État (service national de RTM et patrouilles forestières - DFCI)	16,82	16,82	—
Subventions et interventions (orientation et valorisation de la filière bois)	51,58	51,88	0,58
Charges de bonification du plan d'aide à la forêt	25,91	28,00	8,07
Versement compensateur à l'ONF	145,89	145,00	- 0,61
ONF : compensations exceptionnelles (nouveau)	(ns)	25,00	(ns)
Inventaire Forestier National (IFN)	6,62	6,62	—
Protection de la forêt méditerranéenne	8,54	8,54	—
Dépenses ordinaires	255,36	281,86	10,38
Espace rural et forêts : acquisitions et travaux	3,75	3,67	2,13
Investissements forestiers	39,76	89,06	124,00
Investissements pour la filière bois	5,86	6,15	4,95
Conservatoire de la forêt méditerranéenne	10,98	11,00	0,18
Forêts : actions incitatives et expérimentation	2,67	2,28	14,61
Autres actions (2)	13,21	—	- 100,00
Dépenses en capital (crédits de paiement)	76,23	112,16	47,14
Total	331,59	394,02	18,83

(1) hors frais de personnels : 2,10 millions d'euros en 2002 ; 2,09 millions d'euros en 2003.

(2) les articles 10, 20 et 30 du chapitre 61-45 sont supprimés dans le projet de loi de finances 2003, les dotations sont intégrées à celles du chapitre Investissements forestiers

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

L'essentiel des moyens budgétaires affectés à la forêt est désormais rassemblé sur trois chapitres budgétaires qui lui sont intégralement consacrés : le chapitre 35-92 – Forêts : travaux d'entretien, le chapitre 44-92 – Fonds forestier national et Office national des forêts, et le chapitre 61-45 – Fonds forestier national et autres opérations forestière, dont trois articles sont supprimés et regroupés sur les articles 40 et 50. Grâce à la création d'un chapitre nouveau et à des regroupements d'articles auparavant dispersés, les fonds consacrés à la forêt ont acquis une plus grande lisibilité depuis 2000. S'y ajoute, depuis le budget pour 2001, l'article 20 du chapitre 44-42 – Prêts à la forêt. Charges de bonification.

Entre 2001 et 2002, les crédits destinés à la forêt avaient baissé de 19 %, les dépenses en capital étant même réduites de 22 %. Les dotations en faveur de l'investissement forestier n'étaient pas suffisantes pour financer à la fois les mesures du plan national pour la forêt et celles prévues dans les contrats de plan, à hauteur de plus de 30 millions par an. En effet, le plan « chablis » reposait sur une enveloppe de 915 millions d'euros sur dix ans, dont 60 % de part nationale. Chaque année, 55 millions d'euros auraient donc dus être ouverts sur le budget de l'Agriculture. Or, en 2002, au total, 82,6 millions d'euros d'autorisations de programme et 53 millions d'euros de crédits de paiement ont été inscrits. Le manque de crédits de paiement est évident, alors que les autorisations de programme sont tout juste suffisantes si on tient compte des contrats de plan qui doivent être honorés. C'est pourquoi le projet de budget pour 2003 prévoit une **hausse de 68 % des crédits de paiement pour l'investissement forestier, qui s'établiront à plus de 89 millions d'euros**. Les autorisations de programme augmenteront de 0,6 %.

De même, les crédits évaluatifs de **charges de bonification** avaient enregistré une baisse de 57 %. Cette prévision de dépense va être inférieure aux charges effectives payées, ce qui explique la **hausse des crédits, de plus de 8 %**, sur cet article, pour 2003. L'évaluation doit en effet être la plus sincère possible. Les résultats du dispositif de prêts bonifiés apparaissent dans le tableau suivant :

LES PRÊTS BONIFIÉS À LA FORÊT
(au 31 décembre 2001)

(en millions d'euros)

Catégories de prêts	Montant de l'enveloppe	Total des engagements (1)	Réalizations	
			Montant	Part de l'enveloppe (en %)
Sortie des bois	708,9	252,1	231	32,6
Stockage des bois	838,5	351,5	332,3	39,6
Report de coupes de bois	152,5	66,3	64,2	42,1
ONF	121,9	129,6	129,6	106,3
Pépinieristes forestiers	7,5	3,2	3,2	43,1
Total	1.829,3	802,7	722,2	39,5

(1) *montant cumulé des autorisations de financement délivrées par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt.*

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Au 31 décembre 2001, les engagements et les réalisations étaient très inférieurs aux enveloppes de prêts bonifiés annoncées le 12 janvier 2000 dans le cadre du plan national pour la forêt ; ils n'en atteignaient pas même la moitié alors que la période d'entrée dans le dispositif arrivait à son terme. Les charges de bonification devront être payées aussi longtemps que les prêts dureront, c'est-à-dire, en ce qui concerne le stockage des bois, jusqu'à la fin du déstockage.

Le **versement compensateur à l'ONF** (chapitre 44-92, article 70), qui a crû de 4,88 millions d'euros (+ 3,78 %) entre les lois de finances pour 1998 et pour 1999 et enregistré une nouvelle hausse de 12,04 millions d'euros (+ 9 %) entre 1999 et 2000, a été maintenu au même niveau en 2002, à hauteur de 145,89 millions d'euros. Cette stabilisation est justifiée par l'effort important de productivité de l'ONF dans le cadre du contrat d'objectifs entre l'État et l'ONF pour la période 2001-2006. Le versement compensateur sera de **145 millions d'euros** pour 2003.

Pour faire face aux charges supplémentaires induites par les tempêtes de décembre 1999, l'ONF a reçu deux subventions exceptionnelles de 15,24 millions d'euros puis de 21,34 millions d'euros. Deux subventions de 6,10 et 10,51 millions d'euros lui ont été versées respectivement pour la création de pistes, de places de dépôt et d'aires de stockage, puis pour le nettoyage. L'établissement a également obtenu une aide sous forme de prêts bonifiés pour financer les opérations de sortie des bois et de stockage, à hauteur de 129,64 millions d'euros, l'État prenant en charge les coûts de bonification de 0,76 million d'euros en 2000 et de 2,59 millions d'euros en 2001. Par ailleurs, les aides au transport des bois chablis versées à l'établissement ont été estimées à 9,76 millions d'euros pour l'année 2000.

Ces efforts financiers sont pourtant restés insuffisants. Aussi, après l'ouverture d'une dotation supplémentaire de 35 millions d'euros en collectif budgétaire, le présent projet de budget accorde à l'ONF une nouvelle **subvention exceptionnelle de 25 millions d'euros**.

La forêt occupe une place importante dans les contrats de plan État-régions pour la période 2000-2006. Sur sept ans, 52,26 millions d'euros seront financés par le ministère pour l'appui à la transformation et à la commercialisation des produits forestiers, 29,51 millions d'euros le seront au profit de la prévention des risques naturels en forêt et 142,80 millions d'euros au titre de la gestion durable des forêts. Le total contractualisé atteint ainsi plus 224,56 millions d'euros sur sept ans (contre 161,29 millions d'euros pour les contrats de plan précédents) pour la part de l'État, qui sera naturellement abondée par un cofinancement régional.

B.- UNE DYNAMISATION DES INSTRUMENTS D'AMENAGEMENT RURAL GRACE A DES COFINANCEMENTS

1.- Les subventions en faveur de l'aménagement de l'espace rural

Les crédits destinés à l'aménagement de l'espace rural étaient jusqu'ici répartis sur quatre articles au sein du chapitre 44-80 – Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural. Dans la mesure où ils servent tous au financement national des actions menées dans le cadre des contrats de plan État-régions, il est proposé dans le présent projet de budget de les regrouper au sein d'un même article 90 – Aménagement de l'espace rural, créé à cette fin.

Cet article sera doté de 8,76 millions d'euros, contre un total de 8,48 millions d'euros pour les quatre articles mentionnés plus haut. **Les crédits progressent donc de 3,25 %.**

Les actions contractualisées relevant de l'aménagement rural se répartissent entre la diversification et l'insertion dans les territoires ruraux, pour un montant de 17,14 millions d'euros sur sept ans et de 2,45 millions d'euros par an, et le développement des activités en zones défavorisées, pour 10,41 millions d'euros sur la période et 1,49 millions d'euros par an. Le montant des crédits programmés pour 2002 était inférieur à ces annualités théoriques : 0,7 million d'euros pour les territoires ruraux et 0,87 million d'euros pour les zones défavorisées.

L'augmentation des crédits permettra de financer la montée en puissance des contrats de plan en 2003.

2.- Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

Les missions des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ont été largement élargies par l'article 114 de la loi d'orientation agricole

du 9 juillet 1999. Leur objet apparaît désormais inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural. Leur champ d'intervention est corrélativement étendu, non plus exclusivement aux terres, exploitations ou parcelles à caractère agricole ou forestier, mais à l'ensemble du marché foncier des biens ruraux, dont elles assurent la transparence. Au nombre des missions leur étant assignées sont, en outre, incluses les actions de préservation de l'environnement, opérations pour lesquelles une ouverture, sous certaines conditions, de leur droit de préemption a été opérée par ailleurs.

Les acquisitions de SAFER depuis 1996 sont résumées dans le tableau suivant. En 2001, une certaine stabilisation de leur activité semble s'amorcer, après sept années consécutives de baisse. La tendance à l'érosion de leur taux de prise de marché s'est ralentie en 2001.

ACQUISITIONS DES SAFER ENTRE 1996 ET 2002

Marché foncier potentiellement agricole			Acquisitions des SAFER		Taux de pénétration (en %)	
Année	Surface (en hectares)	Valeur (en millions d'euros)	Surface (en hectares)	Valeur (en millions d'euros)	Surface	Valeur
1996	452.473	2.161	101.510	394	22,2	17,9
1997	448.646	2.197	98.190	403	21,4	18,3
1998	330.200	4.425	95.200	412	28,8	9,3
1999	350.533	5.447	86.553	363	23,1	6,6
2000	340.870	6.418	78.152	383	22,5	5,9
2001	342.956	7.390	77.940	456	22,2	6,2
Premier semestre 2002	(nd)	(nd)	16.969	88	(nd)	(nd)

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Les acquisitions s'opèrent toujours pour la majeure partie à l'amiable (89 % des surfaces acquises) ; 3 % des actes réalisés sont des échanges et 24 % des substitutions. Ce mode d'intervention, mis en place par la loi de finances rectificative pour 1998 en vue de minorer le coût des actes notariés et d'alléger d'autant le montant des frais répercutés sur les attributaires, a connu un développement rapide puisqu'il a concerné près de 13.400 hectares en 2000 et plus de 19.000 hectares en 2001.

8.364 hectares ont été acquis en 2001 grâce à la mise en œuvre du droit de préemption des SAFER. En moyenne nationale, ce taux de préemption représente désormais pratiquement 18 % du nombre total des opérations et 11 % des fonds acquis, en surface comme en valeur. Le recours fréquent à cette catégorie d'intervention témoigne de la pression foncière qui se fait jour dans différentes régions, à cause du tassement du marché foncier agricole. Les surfaces préemptées ont néanmoins diminué par rapport à 2001 (10.200 hectares).

Pour l'année 2002, les résultats connus portent sur l'activité du seul premier trimestre. Les superficies acquises apparaissent en progression par rapport à l'année précédente, mais leur valeur globale est en recul.

Quant aux rétrocessions, elles enregistrent une diminution de 4,4 % en superficie entre 2000 et 2001 et se sont élevées à 427 millions d'euros. L'accent est nettement mis sur les rétrocessions en faveur des installations, auxquelles sont consacrées 43 % des superficies rétrocédées. Le premier semestre 2002 enregistre une stabilisation des surfaces rétrocédées, mais un tassement en valeur.

La **subvention de fonctionnement** des SAFER (chapitre 44-80, article 60) a augmenté de 0,76 million d'euros en 2001, pour atteindre 7,62 millions d'euros. La dotation de **7,69 millions d'euros** accordée en 2002 sera reconduite au même niveau en 2003. Elle leur permettra de mobiliser 4,3 à 4,9 millions d'euros au titre du FEOGA-Garantie pour les interventions relevant du plan national de développement rural.

En 2001, ces cofinancements communautaires, à hauteur de 44 %, se sont élevés à 3,6 millions d'euros et la dépense du budget national, incluant notamment le cofinancement correspondant, a atteint 6,67 millions d'euros. Au titre de la campagne 2002, un premier train de dossiers d'opérations cofinancables a été payé, pour 2,17 millions d'euros provenant du FEOGA et 2,76 millions d'euros de part nationale.

Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 9 juillet 2001 a décidé de poursuivre les démarches permettant de conforter la synergie entre les actions conduites par les SAFER et les établissements publics fonciers pour la mise en œuvre de mécanismes opérationnels en vue notamment d'acquisitions foncières en milieu périurbain. Les travaux en cours portent en particulier sur le rôle des différents opérateurs, institutions et collectivités et leurs modalités d'intervention foncière.

3.- Les sociétés d'aménagement régional

Les activités des sociétés d'aménagement régional (SAR), traditionnellement centrées sur l'hydraulique agricole, dont les plus importants travaux ont été réalisés dans les 30 dernières années et dont l'essentiel des programmes est donc achevé, tendent à se diversifier vers le développement rural en général. La subvention de l'État ne couvre désormais qu'une partie limitée des programmes d'investissement : en 2001, ces derniers se sont élevés à 18 millions d'euros mais la plus grande partie a été financée par les collectivités locales, l'aide de l'État atteignant seulement 4,57 millions d'euros.

La décroissance de la subvention nationale reflète un processus de long terme, comme l'évolution des dotations ouvertes le montre. Elle est quelquefois compensée par les collectivités territoriales, et notamment par les régions qui sont les principaux financeurs publics des SAR : la participation financière de ces

dernières est, depuis quatre ans, supérieure à celle de l'État. Le tableau suivant montre l'évolution de la dotation de l'État comparée à celle des travaux réalisés.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS NATIONAUX DÉLÉGUÉS AUX SAR (1) ET DES TRAVAUX RÉALISÉS

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Crédits délégués	20,35	18,08	12,99	11,81	7,05	4,57	4,57	4,57
Travaux réalisés	78,21	68,60	64,03	91,77	49,94	19,82	18,00	(nd)

(1) Il s'agit des autorisations de programme, après régulation éventuelle.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Les crédits inscrits sur le budget du ministère (chapitre 61-84, article 10, puis, depuis 2000, chapitre 61-44, article 70) ont donc diminué de manière continue jusqu'en 2000 avant de se stabiliser depuis à 4,57 millions d'euros d'autorisations de programme et 6,10 millions d'euros de crédits de paiement. En 2002, les autorisations de programme ont été reconduites, mais crédits de paiement ont baissé de 10 %. L'évolution prévue pour 2003 est la même : **maintien des autorisations de programme à 4,57 millions d'euros et repli des crédits de paiement de 16,7 %, également à 4,57 millions d'euros.**

Les autorisations de programme ouvertes par la loi de finances pour 2002 ont bénéficié, comme les deux années précédentes, à la Société du canal de Provence, à la Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas Rhône et du Languedoc et à la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, chacune ayant reçu 1,52 million d'euros.

4.- L'hydraulique agricole

Parallèlement à l'évolution des crédits des sociétés d'aménagement régional, dont environ 65 % sont affectés à l'hydraulique agricole, il convient de prendre en compte celle des subventions directes aux travaux de ce type. Comme pour les SAR, ces dotations sont complétées, et les réductions de crédits ont été, par le passé, plus que compensées, par les subventions des régions et des départements, qui ont atteint 47,3 millions d'euros pour 2000 et sont évaluées à 43 millions d'euros pour 2001. On estime que le ministère de l'Agriculture participait à hauteur de 8,5 % seulement au total de la dépense relative à l'hydraulique agricole en 2000 et que cette part devrait être réduite à 7 % en 2001 (contre plus de 10 % en 1998), tandis que la part des départements et régions devraient passer d'environ 40 % en 2000 à 32 % en 2001. Les autres subventions, en provenance des agences ou du FEOGA, diminuent aussi de 21 % à 11 %. En fait, c'est désormais l'autofinancement qui assure la moitié du financement des programmes : sa part progresse fortement entre les deux années (de 31 % à 50 %).

La tendance de moyen terme à la baisse semble globalement interrompue depuis 1999, au moins pour les autorisations de programme (chapitre 61-44, article 10). En 2001, elles ont enregistré une hausse, pour atteindre 17,92 millions d'euros, mais les crédits de paiement ont été réduits à 12,24 millions d'euros. La loi de finances pour 2002 a entraîné une hausse des autorisations de programme et des crédits de paiement : de 4,5 % pour les premières, de 18,6 % pour les seconds, à 14,51 millions d'euros. **Ces progressions seront consolidées en 2003 avec**

18,8 millions d'euros d'autorisations de programme et 14,3 millions d'euros de crédits de paiement. Les crédits sont répartis entre opérations d'intérêt national et opérations d'intérêt régional dans une proportion un peu supérieure pour les secondes.

S'y ajouteront environ 3 millions d'euros (d'autorisations de programme et de crédits de paiement) provenant de la dotation aux grands aménagements régionaux.

Il faut noter qu'une partie de la dotation de l'article 10 du chapitre 61-44 est destinée à l'aménagement foncier : fixée à 0,38 million d'euros en 1999, elle a progressé pour atteindre 0,61 million d'euros en 2002. Ces opérations de remembrement ou de réorganisation foncière concernent essentiellement l'outre-mer.