

Audit CTE

remis au ministre de l'Agriculture en juillet 2002

Ce rapport a été rédigé par le Comité permanent de
coordination des inspections (Coperci)

Sommaire

I Bref historique

II Etat des lieux et diagnostic

III Propositions

- 3-1 Approfondir et simplifier le cadre territorial
- 3-2 Relancer des contrats agroenvironnementaux à côté des CTE
- 3-3 La maîtrise financière
- 3-4 Clarifier et simplifier les procédures

IV L'organisation de la transition

- 4-1 Les textes à modifier
- 4-2 Une méthode et un calendrier

V Conclusions

Annexe N°1 : lettre de mission

Annexe N°2 : liste des organismes contactés

Annexe N°3 : glossaire

I Bref historique :

La loi d'orientation agricole de 1999, en créant le « Contrat territorial d'exploitation » visait à promouvoir une agriculture multifonctionnelle. Son article 2 précise que :

« Toute personne physique ou morale exerçant une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 peut souscrire avec l'autorité administrative un contrat territorial d'exploitation qui comporte un ensemble d'engagements portant sur les orientations de la production de l'exploitation, l'emploi et ses aspects sociaux, la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs de production agricole. »

L'idée de mieux prendre en compte les préoccupations territoriales n'était pas nouvelle. On peut citer, dans cet esprit, la mise en place, en 1975, d'un soutien à l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées.

En 1985, un nouveau règlement renforce les aides aux jeunes agriculteurs, les plans d'amélioration matérielle, et crée les premières « mesures agroenvironnementales » (MAE) qui prenaient la forme de contrats entre l'Etat et les agriculteurs.

Cette politique a été développée, lors de la réforme de la PAC, dans le cadre du règlement européen 2078/92 qui a donné un nouvel élan à ces mesures. Celles-ci ont été mises en œuvre, sur la période, 1993-1997, en France, sous deux formes :

- une mesure nationale: la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs, la PMSEE, qui a été accordée à environ 100 000 agriculteurs pour une superficie contractualisée de 5,4 Mha ;
- des programmes régionaux comprenant des mesures générales et des opérations locales agroenvironnementales. ; au total 52 000 contrats ont été signés dans ce cadre pour une superficie contractualisée de 900 000 ha.

Parallèlement des réflexions sur l'intégration des préoccupations environnementales dans les systèmes d'exploitation ont été conduites dans le cadre des « Plans de développement durable »

La loi d'orientation agricole de 1999 a fédéré toutes ces approches et leur a donné une nouvelle dimension.

Pendant les travaux législatifs, un exercice de « préfiguration » a été conduit dans les départements qui se sont portés volontaires. Cette préfiguration a permis d'identifier les problèmes posés par ce nouvel outil de politique agricole. Elle a débouché sur une délibération du Conseil supérieur d'orientation (CSO), le 16 juin 1999, puis sur la publication des textes d'application de la loi : le décret du 13 octobre 1999 et l'arrêté du 8 novembre 1999.

Dans le même temps, une nouvelle réforme de la PAC a été adoptée, à Berlin,, en mars 1999. Elle marquait un tournant important en créant, à côté des volets traditionnels définis dans le cadre des organisations communes de marchés, un « deuxième pilier » destiné à développer une approche intégrée et multifonctionnelle de l'agriculture au sein d'une politique de développement rural soutenu par le FEOGA Garantie. C'est donc tout naturellement que la politique des CTE a été intégrée dans la mise en œuvre du règlement « développement rural » du 17 mai 1999.

II Etat des lieux et diagnostic.

Le démarrage de la signature des CTE a été lent pour plusieurs raisons dont les plus déterminantes sont probablement le lien qui a été fait avec la mise en place de la modulation des aides et la difficulté de s'approprier un outil totalement nouveau et complexe dont le cadre n'est jamais apparu réellement stabilisé.

Aujourd'hui, le rythme de signature des CTE est assez soutenu ; il a atteint le chiffre de 450 CTE signés par semaine en juin 2002. Mais il reste très inférieur aux chiffres annoncés en 1999 et inscrits dans le PDRN comme le montre le tableau suivant, qui en est extrait :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre d'exploitants contractants	50 000	25 000	25 000	30 000	20 000	35 000	20 000
Nombre d'exploitants sous contrat	50 000	75 000	100 000	130 000	150 000	135 000	130 000
Budget (en M€)	298,95	335,69	513,45	549,58	606,90	573,06	528,54

Les chiffres constatés depuis l'année 2000 sont les suivants

Années	Nombre de CTE signés	Nombre de dossiers en CDOA	Coût total en M€
2000	3 730	5 561	
2001	15 003	17 774	161
2002*	8 224	10 714	320**
Total	26 957	34 049	

* : chiffre au 1^{er} juin 2002

** : estimation pour l'ensemble de l'année

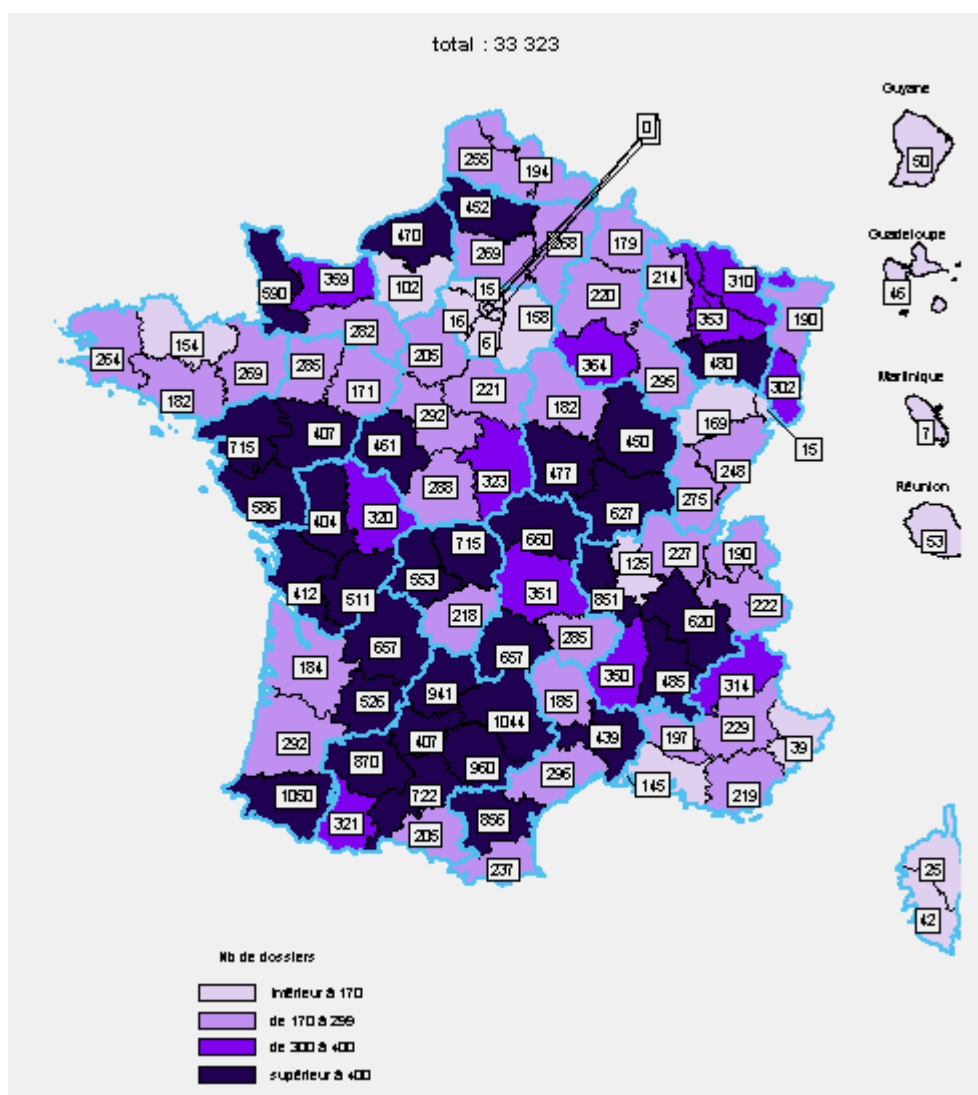
Source : DEPSE - CNASEA

Par rapport aux données globales sur l'agriculture française, on peut estimer que 7,6 % des agriculteurs de moins de 56 ans ont signé un CTE et que la superficie contractualisée (1,85 Mha) représente 6,2 % de la SAU nationale.

Par ailleurs, il faut noter la montée en puissance des projets collectifs. A la date du 1^{er} juin 2002, 1 129 projets collectifs ont été examinés en CDOA. Ces projets émanent de différentes structures principalement des organisations économiques (588 projets) et les chambres d'agriculture (370 projets), mais aussi des associations (175 projets) et à un degré moindre des parcs naturels (62 projets) et des collectivités (57 projets).

La situation est cependant très hétérogène sur l'ensemble du territoire national comme le montre la carte ci-dessous du nombre de CTE signés dans chaque département.

NOMBRE DE DOSSIERS CTE SIGNES
(au 30 août 2002)



(Carte établie par la DEPSE)

Une analyse rapide de la typologie des bénéficiaires montre que :

- la taille moyenne des exploitations sous contrat est supérieure à la moyenne nationale ; c'est pour cette raison qu'un CTE spécifique pour « les petites exploitations » a été envisagé ;
- la répartition des signataires entre les différentes classes d'âge est proche de celle des exploitants en général pour ce qui concerne les filières de productions :
 - la production ovine est sur représentée, ce qui est logique compte tenu de la promotion d'un « CTE ovins » en réponse aux difficultés de cette filière ;
 - les filières bovines sont bien représentées ;
 - en revanche, les cultures spéciales (fruits, légumes, viticulture) sont largement sous représentées.

Le tableau ci-dessous donne des indications sur la typologie des bénéficiaires du CTE, de la PMSEE et des autres MAE.

Mesures	Age moyen du bénéficiaire	Superficie de l'exploitation	
		Individuelle	Sociétaire
CTE (dont bio)	43	65,3	119,1
PMSEE	47	47,8	129,8
Autres MAE	49	60,2	130,7

(Source : DEPSE)

En matière d'impact de cette politique, une évaluation reste difficile à faire compte tenu du délai imparti à la mission, de la diversité des situations locales et du manque de recul. C'est par ailleurs le mandat de l'instance d'évaluation qui a été mise en place et qui doit rendre ses conclusions à la fin de l'année 2003.

On peut, cependant dégager quelques éléments de diagnostic.

Le CTE : une réponse aux attentes de la société :

De l'avis de nombreux organismes concernés, la mise en place de CTE a fait progresser le dialogue entre le monde agricole et les autres acteurs du milieu rural qu'il s'agisse des collectivités locales ou des associations de protection de la nature. Cependant, la qualité de ce dialogue reste inégale selon les départements et mérite d'être renforcée. C'est particulièrement vrai pour les responsables des « Pays » ou des parcs naturels régionaux qui souhaitent faire du CTE un outil important pour la mise en œuvre du volet agricole de leur projet de développement.

On constate aussi une très grande diversité des cadres départementaux, dans leurs orientations comme dans leurs contenus.

En matière d'environnement, le CTE, à lui seul, n'a probablement pas la possibilité de résoudre tous les problèmes posés localement. Les associations de protection de la nature regrettent les anciennes mesures agroenvironnementales ciblées qui permettaient de toucher la quasi-totalité des agriculteurs sur une zone à enjeu environnemental déterminé.

Dans le même esprit, nous constatons que le montant des investissements environnementaux est resté modeste par rapport à ceux qui ont une finalité économique. Une répartition plus équilibrée aurait, vraisemblablement, été obtenue si la France avait utilisé la possibilité offerte par la réglementation européenne de majorer le taux de subvention des investissements environnementaux dans les CTE.

De même, la dimension sociale apparaît minorée. Des créations d'emploi apparaissent dans les chiffres (5 à 6 pour cent contrats signés) mais cela recouvre des statuts d'emploi très divers. Les objectifs d'amélioration des conditions de vie, de travail et d'accueil sont, dans l'ensemble, peu pris en compte.

De manière générale, les enjeux de l'aménagement du territoire et de la gestion durable de l'environnement sont, dans la présentation et la réalisation des CTE moins pris en compte que ceux liés aux filières de production.

Le CTE : un contrat sur la base d'un projet global de l'agriculteur :

C'est un aspect très fort, bien perçu par le monde agricole. Cependant, ce message a été brouillé par toute une série de démarches étrangères à la ligne de conduite des CTE, comme, par exemple, certains cahiers des charges nationaux, des CTE de filières (ovins, tomates d'industries, ...) dont la mise en place répondait plus à des crises conjoncturelles qu'à des engagements partagés.

Ainsi, la recherche affichée du nombre a, souvent, pris le pas sur le souci de la qualité des projets, transformant ainsi une « logique de projet » en une « logique de guichet ».

S'il y a eu une réelle dynamique de développement, soit sur les aspects économiques et sociaux, soit sur la dimension environnementale, on peut constater que l'intégration des deux volets est moins fréquente.

La complexité du système contribue, également, à rebuter les agriculteurs. Une partie de cette complexité vient de la réglementation européenne et des dispositions du FEOGA Garantie. Mais ce n'est pas la seule raison. On peut en citer d'autres comme :

- l'insuffisante articulation de la gestion des différents systèmes d'aides, en particulier avec les aides directes du premier pilier ;
- la multiplication des guichets d'aides aux investissements dans les exploitations agricoles ;
- la complexité technique des cahiers des charges.

Une forte interrogation sur les aspects financiers

Le développement des CTE, de manière très déconcentrée et sans réel « garde-fou », a plusieurs conséquences.

Tout d'abord, **il crée des inégalités fortes entre les départements.**

Il faudrait, cependant, expertiser de manière plus fine les éléments qui pourraient justifier ou pas de telles différences pour en vérifier la légitimité.

Les différences de rémunération des mêmes mesures agroenvironnementales, selon les régions, constituent aussi une source d'inégalité. La mission n'a pas eu la possibilité d'en faire une analyse détaillée, mais, certains écarts ne paraissent pas justifiés par des différences de contraintes pour les agriculteurs. Il faut cependant noter qu'une partie significative de ces écarts a été réduite lors de la révision des « catalogues régionaux » en 2001.

Par ailleurs, **le coût moyen par contrat ne cesse d'augmenter** ; il se situe déjà nettement au dessus des perspectives initiales (23 000 €) qui ont servi de base à l'élaboration de la maquette financière du PDRN.

Cette augmentation continue semble avoir deux causes principales :

- l'utilisation d'un plus grand nombre de mesures par les agriculteurs ;
- une augmentation de la taille des exploitations qui souscrivent un CTE,

Ce dernier point mérite, toutefois, d'être nuancé. L'évolution des coûts par exploitant montre une progression nettement plus faible. L'écart entre les deux courbes pourrait être justifié par une implication croissante des différentes formes d'agriculture de groupe (GAEC, sociétés...). Celles-ci représentent 44 % des CTE signés ce qui correspond à la proportion nationale de l'agriculture sociétaire.

Pour limiter cette croissance, un arrêté avait été préparé au début de l'année 2002 et arbitré en interministériel. Mais il n'a pas été publié. Cependant, la maîtrise financière de cette politique, la précision et la crédibilité des prévisions budgétaires constituent des facteurs importants de sa réussite elles doivent donc être recherchées en toute première priorité.

Nos contacts avec les principaux partenaires concernés nous ont montré qu'ils ne sont pas opposés à une régulation.

En matière budgétaire, les calculs établis par les services pour l'année 2002 nous paraissent réalistes, bien que reposant sur de hypothèses (nombre de CTE, coût moyen, taux de cofinancement réel) difficiles à vérifier.

Ils concluent à un besoin de financement supplémentaire de l'ordre de 30 M€.

Pour être complet sur les aspects financiers, il faut souligner que le montage hâtif des premiers CTE, sans tenir compte des cahiers des charges agroenvironnementaux, prive la France de 50 M€ de cofinancement du FEOGA, car 4914 CTE sont totalement inéligibles au FEOGA et 3265 autres CTE ne le sont que partiellement.

Par ailleurs, le fait de réserver les mesures agroenvironnementales aux seuls CTE, conjugué avec la lenteur du démarrage de ceux-ci a participé à la sous consommation des crédits européens et à la pénalité que la France a payée en 2001.

III Propositions

La première question que l'on peut se poser est de savoir s'il ne serait pas préférable d'arrêter cette politique.

Une telle décision serait regrettable pour plusieurs raisons :

- le CTE peut être un outil intéressant et diversifié pour le développement durable des territoires ;
- le lien entre l'économie et l'environnement correspond à une attente des consommateurs et des citoyens ;
- les logiques de projet global d'exploitation et de contrat sont porteuses d'innovations.

La quasi totalité de nos interlocuteurs a considéré que le CTE était une bonne idée, mais qu'elle avait été détournée de ses objectifs initiaux.

Des adaptations fortes doivent donc être envisagées dans plusieurs directions :

- mieux répondre aux attentes de la société ;
- clarifier le cadre d'action et simplifier les procédures ;
- mieux insérer le CTE dans l'ensemble des outils d'intervention en faveur de l'agriculture ;
- mieux gérer le programme et en maîtriser les coûts.

3-1 : Approfondir et simplifier le cadre territorial

Le CTE est un outil de politique agricole qui doit être territorialisé. Il a besoin d'un cadre général national, d'une coordination et d'une régulation au niveau régional et d'une mise en œuvre opérationnelle au plan départemental avec le souci de renforcer la déconcentration.

3-1-1 : Au niveau départemental.

C'est à ce niveau que doit être défini le cadre opérationnel des CTE. Ce cadre, doit, territoire par territoire, sur la base d'un diagnostic détaillé, définir les attentes de la société en établissant des priorités fortes et peu nombreuses et traduire ces attentes en un contrat type qui sert de base aux contrats que l'Etat peut passer avec les agriculteurs.

Or, faute de temps, ce travail de réflexion préalable a été plus ou moins bien fait selon les départements. L'approfondir peut être l'occasion de développer le dialogue entre les acteurs du milieu rural, particulièrement dans les départements où il a été insuffisant,

Ce travail d'approfondissement a aussi pour motivation la simplification. **Il faut, en effet, arriver à ce que pour chaque territoire, soit défini un contrat type comportant un nombre très limité de mesures obligatoires ou optionnelles, répondant aux enjeux essentiels du territoire.**

Ce recentrage de « l'offre » qui est faite aux agriculteurs et qui justifie qu'ils soient aidés, est important sur le fond, mais ne constitue pas une nouveauté. Dès à présent, certains départements ont une pratique de ce type. On peut d'ailleurs constater, qu'au niveau national,

malgré le nombre considérable de mesures existantes, seul un petit nombre d'entre elles est réellement utilisé.

Il est à noter que les autres Etats membres de l'Union Européenne., ayant limité le nombre de mesures types que peuvent choisir les agriculteurs, ont pu tenir un rythme satisfaisant de consommation des crédits dès 2000 et 2001.

Ce travail d'approfondissement et de simplification doit être relié aux projets agricoles départementaux qui datent de 1996 et qui mériteraient d'être revus.

Par ailleurs, il serait légitime que cette réflexion s'articule avec l'élaboration des « documents de gestion de l'espace agricole et forestier » prévus par l'article L112-1 du code rural. En effet, ce document doit avoir pour fonction de synthétiser les zonages existants au titre de l'aménagement du territoire ou de la protection de la nature.

Enfin, un lien devra être fait entre le cadre départemental et la mise en place de l'agriculture raisonnée, au sens du décret du 25 avril 2002.

3-1-2 : Au niveau régional

Le niveau régional est le bon niveau pour assurer le suivi et l'évaluation des CTE. Par ailleurs, il doit assurer une bonne articulation entre ce programme et d'autres actions régionales (contrats de plan, DOCUP...).

Une coordination régionale est aussi nécessaire pour l'approche de certains territoires dont les limites ne s'arrêtent pas aux découpages administratifs et pour éviter des incohérences entre départements d'une même région.

Par ailleurs, les « catalogues de mesures » ont été élaborés régionalement à partir de propositions départementales. Il ne nous a pas été possible d'en faire une expertise détaillée. Cependant, plusieurs raisons plaident pour une révision de ces catalogues, en cohérence avec l'approfondissement et la simplification du cadre départemental :

- certaines mesures pourraient, sans inconvénient, être éliminées ;
- d'autres sont très difficiles à contrôler ;
- l'intérêt technique de certaines d'entre elles n'est pas assuré ;
- la compatibilité de quelques unes avec la réglementation devra être vérifiée.

Toutefois, une révision, en profondeur, de ces catalogues générerait des difficultés.

D'une part, il faut du temps pour faire un travail sérieux qui puisse être stabilisé pour plusieurs années. Par ailleurs, les travaux d'évaluation qui sont en cours au niveau national et régional pourront apporter des éléments utiles pour cette révision.

D'autre part, le ministère avait négocié avec la Commission européenne des révisions significatives en 2001. Il paraît difficile de proposer de recommencer en 2002.

Cela plaide donc pour une relecture rapide cet automne à faire suivre par un travail plus approfondi qui devrait être réalisé avant l'été 2003, en tenant compte, éventuellement, de modifications qui pourraient être apportées au RDR dans le cadre de la révision technique à mi-parcours, en vue d'une adoption par la commission avant la fin de cette même année et une mise en œuvre stabilisée entre 2004 et 2006.

3-1-3 : Au niveau national

C'est à ce niveau que doivent être définies les finalités, les grandes orientations, et les méthodes qui doivent faire l'objet **d'une circulaire ministérielle unique**. C'est aussi au plan national qu'il faut mettre au point les outils indispensables pour les services déconcentrés (manuels de procédures, systèmes d'informations...).

L'empilement actuel de textes d'application ne facilite pas l'appropriation de ce nouvel outil. C'était peut-être inévitable dans une première étape, mais ce n'est plus justifié aujourd'hui. La remise à plat de tous ces textes est donc indispensable.

Il serait également utile de revoir certains cahiers des charges définis au plan national avec les mêmes raisons que celles décrites ci-dessus pour les catalogues régionaux. Certaines rémunérations, comme celles pour la conversion à l'agriculture biologique paraissent excessives ? Elles ont été critiquées par l'ensemble des organisations agricoles à vocation générale que nous avons contactées.

La maîtrise financière doit être organisée au niveau national.

Enfin, le pilotage par le niveau national doit s'accompagner d'un suivi régulier, d'une évaluation et d'une mise en cohérence avec les autres politiques publiques. Il doit animer la mise en œuvre de cette politique en identifiant et valorisant les démarches exemplaires, en proposant des formations et diffusant des conseils techniques.

3-2 : Relancer des contrats agroenvironnementaux à côté des CTE.

3-2-1 : de nouveaux contrats agroenvironnementaux

La possibilité de **souscrire, à nouveau, des contrats sur la base d'engagements agroenvironnementaux**, doit être plus largement ouverte pour tous ceux qui exercent une activité agricole, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales est une exigence communautaire. A de multiples occasions, la commission européenne l'a rappelé à la France.

C'est aussi une nécessité pour accroître l'efficacité environnementale de notre politique. En effet, pour avoir un impact, il faut que tous les agriculteurs concernés par une zone à enjeu environnemental fort soient incités à s'engager sur certaines pratiques, qu'ils aient un projet de développement global pour leur exploitation ou pas et même s'ils ont plus de 55 ans.

C'est aussi une question d'équité entre agriculteurs. Il est légitime que ceux qui ont déjà fait un effort vis à vis de l'environnement ne soient pas plus mal traités que ceux qui s'engagent dans cette voie. La possibilité de contractualiser sur la base d'engagements agroenvironnementaux peut être, dans cet esprit, une suite logique à des contrats conclus dans

le cadre des opérations locales agroenvironnementales. Un tel contrat peut être aussi une préparation ou une suite au CTE.

Enfin, la possibilité de signer un contrat agroenvironnemental est une simplification administrative importante. En effet comme il n'existe pas, dans ce contrat, d'aide à l'investissement, les critères européens qu'il faut respecter pour pouvoir en bénéficier peuvent être allégés significativement.

3-2-2 : L'avenir de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE)

74 000 exploitants bénéficient aujourd'hui de cette prime qui est, en droit, une mesure agroenvironnementale. Elle joue un rôle important pour le maintien de l'élevage extensif principalement dans le bassin allaitant et une gestion écologique de près de 5 millions d'hectares de prairies.

Or elle doit être supprimée à la fin du mois de mars 2003. Le passage obligatoire par le CTE pose des problèmes administratifs, même si un effort de simplification a été fait pour ce type de CTE. Par ailleurs, un certain nombre d'agriculteurs ne remplissent pas les conditions pour signer un CTE, en particulier ceux qui ont plus de 55 ans, soit 20% des bénéficiaires de la PMSEE.

Nous proposons donc d'introduire la possibilité de choix pour les bénéficiaires de la PMSEE : un CTE pour ceux qui le peuvent et le souhaitent et un contrat agroenvironnemental pour les autres. Un coût budgétaire plus élevé en résultera. Il dépendra du montant du plafond retenu par hectare. Mais il faut constater que le mouvement de transition vers le CTE est lancé.

Dans le même esprit, l'obligation qui est faite de passer par le CTE pour ceux qui s'engagent dans la conversion de leur exploitation à l'agriculture biologique mériterait une analyse plus fine.

3-2-3 : l'articulation avec le CTE

La possibilité de contrats agroenvironnementaux a été ouverte par le décret 2002-865 du 3 mai 2002. Toutefois le niveau de rémunération prévu ne nous apparaît pas satisfaisant (moins 20 % par rapport au montants prévus dans les catalogues régionaux). S'il demeure souhaitable que les agriculteurs soient incités à souscrire un CTE, il faut éviter de rendre dissuasif le niveau de la rémunération des engagements agroenvironnementaux hors CTE. Or, ce peut être le cas, particulièrement si on ajoute à cette décote l'effet de la dégressivité des aides.

Il eût donc été préférable que les niveaux de rémunération soient calculés au plus juste et que cette décote de 20 % soit supprimée. Ce problème est donc lié à la révision des catalogues régionaux évoquée ci-dessus.

Compte-tenu de ce qui précède, le développement des contrats agroenvironnementaux pourrait se justifier dans deux types de situations :

- dans des zones à enjeu environnemental. fort, dans l'esprit des anciennes opérations locales agroenvironnementales et **en cohérence avec les cadres départementaux pour les CTE** ;
- pour des systèmes de productions spécifiques à impact environnemental certain.

La mise en œuvre des contrats agroenvironnementaux permet donc de répondre à certains problèmes tout en gardant au CTE sa logique propre et son niveau d'exigences supplémentaires. **L'incitation à entrer dans le dispositif des CTE doit être maintenue** par les aides au diagnostic, aux investissements matériels et immatériels et une majoration de la rémunération de certaines mesures agroenvironnementales dès lors qu'elles relèvent d'une approche globale de l'exploitation.

Par ailleurs, il faudra veiller à ce que la maîtrise financière des CTE, s'applique aussi aux contrats agroenvironnementaux.

3-3 : La maîtrise financière

Il faut souligner d'abord que certaines des orientations proposées ci-dessus concourent à la maîtrise des dépenses:

- simplification et resserrement du cadre départemental ;
- révision des répertoires régionaux ;
- possibilité de signer des contrats agroenvironnementaux.

Mais, il est indispensable d'aller plus loin. Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées :

3-3-1 : La dégressivité des aides en fonction de la taille de l'exploitation. Cette dégressivité existe à l'heure actuelle sous deux formes : par UTH pour l'agriculture biologique, et par référence à la SMI pour les autres. Cette dernière est complexe à mettre en œuvre, surtout lorsque plusieurs mesures s'appliquent à la même surface. Augmenter la pente de diminution des aides en fonction de la surface pose un problème d'efficacité du dispositif sur un plan environnemental car, à partir d'une certaine surface, l'agriculteur ne sera plus incité à contractualiser des parcelles supplémentaires. La dégressivité actuelle mériterait donc d'être revue pour déboucher sur un système unifié, plus simple à gérer.

3-3-2 : La définition d'un plafond absolu pour chaque CTE. Ce point ne peut être disjoint du débat, plus général, du plafonnement des aides qui est envisagé par certains dans le cadre de la révision technique à mi-parcours de la PAC. Elle peut avoir aussi des conséquences négatives sur le plan environnemental.

3-3-3 : La définition de moyennes à respecter par département. C'est une mesure qui recueille un assentiment quasi général. Elle permet aussi une plus grande équité entre les départements et leur laisse une certaine souplesse de mise en œuvre pour mieux rémunérer les pratiques

dans les territoires à enjeux environnementaux forts. Cette moyenne, toutefois, devrait être différente d'un département à l'autre, en fonction de critères à définir.

Les services départementaux ont déjà l'habitude de gérer ce genre de mécanisme puisque c'est ainsi que fonctionne la DJA.

3-3-4 : La mise en place d'enveloppes de droits à engager. Compte tenu du caractère pluriannuel du CTE, la maîtrise doit se faire au stade de l'engagement. La mise à disposition des services déconcentrés d'enveloppes de droits à engager est donc nécessaire pour éviter les dérapages ; elle est aussi facteur d'équité car il faut donner aux départements qui se sont engagés dans le développement des CTE de manière prudente et raisonnée, la possibilité de poursuivre dans cette voie, en limitant les moyens de ceux qui ont privilégié la quantité. Cependant, pour donner de la souplesse à ce dispositif, il serait indispensable de fixer ces enveloppes au niveau régional,

Ainsi, il faut choisir une combinaison de dispositions qui soient efficaces sur le plan financier, et qui tiennent compte des méthodes utilisées dans les départements qui mettent déjà en œuvre une maîtrise budgétaire de l'opération. **Nos préférences vont donc à l'instauration d'une moyenne départementale conjuguée avec la définition d'enveloppes de droits à engager régionales.**

Il est évident que les mêmes outils de maîtrise financière doivent s'appliquer aux CTE et aux contrats agroenvironnementaux.

Pour évaluer sommairement les conséquences financières de ces dispositions, nous avons fait trois hypothèses : une hypothèse « au fil de l'eau » et deux avec maîtrise avec un montant moyen fort ou faible.

Hypothèse	2002		2003	
	Nombre de CTE signés	Coût moyen des CTE en €	Nombre de CTE signés	Coût moyen des CTE en €
N°1	20 000	38 000	25 000	40 000
N°2	20 000	38 000	17 000	35 000
N°3	20 000	38 000	17 000	25 000

Les montants de la part nationale correspondants à chacune de ces hypothèses sont les suivants (en millions d'euros).

Hypothèse	2002	2003
N°1	227,3	328,2
N°2	227,3	274,8
N°3	227,3	252,3

La comparaison entre les besoins de financement selon les hypothèses retenues montre que, pour l'année 2003, les écarts sont peu accentués, compte tenu du stock des contrats signés en 2000, 2001 et 2002. La régulation ne produira ses effets que progressivement et en fonction des décisions qui seront prises en matière de coût moyen et d'enveloppes régionales de droits à engager.

Il faut de plus prendre en compte l'effet PMSEE qui n'a pas été intégré dans les calculs ci-dessus, faute de pouvoir construire des hypothèses solides de transition de la PMSEE vers le CTE ou le contrat agroenvironnemental. Dans l'hypothèse où les 75 000 bénéficiaires de cette prime se ventilerait en 15 000 en CTE et 60 000 en contrat agroenvironnemental, un besoin de financement supplémentaire de 50 M€ serait nécessaire en 2003.

Enfin, les besoins nécessaires pour le financement de nouveaux contrats agroenvironnementaux en 2003 devront être pris en compte.

3-4 : Clarifier et simplifier les procédures.

Cet objectif peut être atteint par une meilleure articulation de la mise en œuvre des CTE avec d'autres interventions et par une simplification de la procédure des CTE eux-mêmes.

3-4-1 : Mieux articuler le CTE avec d'autres procédures d'aides

Le CTE n'est pas dissociable du règlement développement rural et des simplifications pourraient être réalisées dans l'ensemble des procédures mises en œuvre. Trois aspects mériteraient un approfondissement.

- Clarifier les modalités d'aide publique aux investissements des exploitations agricoles. Il existe, aujourd'hui, une dizaine de voies d'accès aux subventions. Faute de pouvoir les fusionner, il conviendrait d'harmoniser les procédures et les critères utilisés et de favoriser une plus grande spécialisation des différents guichets pour éviter qu'une même catégorie d'investissement puisse être subventionnée par deux sources différentes.
- Permettre une meilleure coordination des procédures. Trois régimes de soutien financier répondent à une logique de projet : l'installation, la modernisation et le CTE. Sans les fusionner, on peut faciliter l'instruction commune des dossiers de deux d'entre elles, lorsque l'agriculteur souhaite conduire ces deux démarches simultanément.
- Définir des règles communes pour le respect des critères communautaires communs à plusieurs mesures. C'est particulièrement le cas de l'écoconditionnalité des aides inscrites dans le règlement développement rural. Elle est prévue à deux niveaux : le respect des règles et celui des « bonnes pratiques agricoles habituelles ». Cette dernière est, d'ailleurs difficile à définir. Une réflexion devrait être conduite sur la mise en œuvre de ce principe d'écoconditionnalité et sur les modalités de passage de l'incitation à la règle.

Au titre du premier pilier de la PAC, des simplifications pourraient être recherchées par une meilleure intégration de la gestion des CTE (ainsi que des contrats agroenvironnementaux) avec les aides à la surface et les aides animales. A titre d'exemple on peut citer la définition des engagements par îlots de culture ou l'intégration de la déclaration annuelle nécessaire pour les CTE dans la déclaration pour les aides directes.

Dans le même esprit, **il est souhaitable d'intégrer plus fortement les différents systèmes d'informations**. Il existe, à l'heure actuelle de nombreux systèmes informatiques pour la gestion des différentes aides (PACAGE, ACTE, AGRINVEST...). La mise en place d'une passerelle entre eux (ARCHE) est un progrès ; mais il importe d'aller plus loin.

Une plus grande intégration doit aussi être recherchée dans l'organisation et la mise en œuvre des contrôles administratifs et sur place.

Cette recherche de la simplification comme de l'efficacité dans la mise en œuvre des aides, renvoie au débat plus général sur l'organisation du ministère et de ses établissements publics concernés. Il ne nous appartient pas, dans le cadre de cette mission, de proposer des solutions opérationnelles, mais la création d'une cellule unique permettrait d'améliorer sensiblement la situation. D'emblée, elle devra réunir les qualités professionnelles en matière d'ingénierie administrative que d'autres ont mis plusieurs années à atteindre.

3-4-2 : Articuler les CTE et les contrats agroenvironnementaux avec l'agriculture raisonnée.

Bien qu'elle ne soit pas évoquée dans la lettre de mission, il nous semble utile de citer l'agriculture raisonnée, afin de toujours mieux articuler les actions les unes avec les autres pour renforcer leur efficacité.

L'agriculture raisonnée se met en place (article L640-3 du code rural, décret N° 2002-631 du 25 avril 2002) Le référentiel national a été validé en CSO. Il est prévu des commissions régionales qui devront compléter ce référentiel par quelques prescriptions locales, en fonction des enjeux environnementaux majeurs de chaque territoire. Cette démarche a donc bien des similitudes avec celle du CTE. Elles doivent être coordonnées. L'objectif doit être qu'un agriculteur qui a signé un CTE puisse voir son exploitation qualifiée en agriculture raisonnée sans difficulté.

3-4-3 : La simplification des procédures du CTE

Certaines orientations proposées ci-dessus concourent à la simplification des procédures :

- la mise au point d'un cadre départemental resserré et plus transparent ;
- le développement des contrats agroenvironnementaux qui sont plus simples par nature que les CTE ;
- l'harmonisation des critères et des procédures.

On peut, cependant aller plus loin dans la recherche de simplicité. Pour cela, il faut faire la distinction entre les modalités de mise en œuvre, en France, des critères communautaires et ceux que la France a ajoutés.

Pour les CTE, les principaux critères communautaires sont :

- la viabilité des exploitations;
- la compétence professionnelle des agriculteurs ;
- le respect des règles environnementales et de bien-être des animaux ;
- le respect des plafonds des aides aux investissements ;
- le respect des cahiers des charges agroenvironnementaux définis dans le catalogue national et les catalogues régionaux.

Les critères supplémentaires fixés par la France sont les suivants :

- disposer des autorisations d'exploiter au titre du contrôle des structures ;
- s'engager à maintenir ou accroître l'emploi sur l'exploitation ;
- être à jour du paiement de ses cotisations sociales.

La suppression, dans les dossiers du critère relatif à l'emploi, source de complexité et qui nécessite un contrôle spécifique à la fin de l'engagement de deux ans conduirait à un allègement de la procédure. Cette suppression ne retire en rien l'intérêt du CTE dans une stratégie de développement de l'emploi et de l'activité en milieu rural qui doit être réaffirmée et qui justifie la majoration des aides quand il y a création d'emploi.

Sur certains points (compétence professionnelle, respect des règles, cotisations sociales...) on pourrait, se contenter d'engagements ou d'une déclaration du pétitionnaire qui feraient l'objet de vérifications lors des contrôles sur place avant les paiements. Cela permettrait de réduire le nombre de pièces à joindre au dossier.

Les DDAF nous ont aussi signalé qu'il existe un double emploi entre le formulaire de demande de CTE et celui du contrat. La fusion des deux doit être mise à l'étude, ce qui réduirait le nombre de formulaires.

IV L'organisation de la transition

4-1 : Les textes à modifier

Pour mettre en œuvre les propositions définies ci dessus, il est nécessaire de modifier certains textes.

L'article L311-3 du code rural qui définit le CTE, n'a, a priori, pas besoin d'être modifié.

En revanche, les articles R341-7 à R341-12 doivent être revus par un décret en conseil d'Etat.

L'arrêté du 8 novembre 1999 est aussi à réécrire, en particulier pour réviser les règles de dégressivité et introduire le principe d'une moyenne départementale.

Le décret N°2002-865 du 3 mai 2002 sur les engagements agroenvironnementaux est aussi à modifier.

Il est enfin indispensable de regrouper et simplifier la quarantaine de textes (circulaires, notes de service, lettres...) qui ont été envoyés aux services déconcentrés, en un document unique.

Ce travail fournira l'occasion de bien préciser le sens des mots utilisés. A titre d'exemple, certains documents citent les mots « CTE collectif », alors qu'il n'existe pas de contrat collectif. Nous proposons, en annexe, un glossaire définissant le sens que nous recommandons d'accorder aux mots utilisés dans la mise en œuvre du CTE.

4-2 : Une méthode et un calendrier.

On constate, aujourd'hui, une dynamique certaine de signature de CTE. Cependant, l'incertitude sur le devenir du dispositif incite les agriculteurs à déposer rapidement des dossiers, par crainte de voir les conditions rendues moins favorables.

Après arbitrage sur les réorientations retenues, il sera urgent de fixer une date à partir de laquelle elles prendront effet.

Trois types de situations pourront alors se présenter :

- pour les CTE signés en application des règles antérieures, la signature de l'Etat sera honorée ;
- pour les dossiers déjà examinés en CDOA, un réexamen partiel pourra être fait par la DDAF pour assurer leur cohérence avec les enjeux territoriaux et limiter, éventuellement, leur coût ;
- pour les dossiers non encore examinés, les nouvelles règles s'appliqueront dès qu'elles seront définies.

Pour éviter une trop longue rupture, il est donc nécessaire de conduire certaines adaptations très rapidement (cadre départemental, relecture des catalogues régionaux, modification des textes réglementaires).

V Conclusions

La création des CTE, en 1999, visait à promouvoir une réorientation de l'agriculture française vers une meilleure prise en compte des attentes de la société en intégrant, dans un contrat basé sur un projet global de l'agriculteur pour son exploitation, les dimensions économiques, sociales, territoriales et environnementales.

Après plus de deux ans de mise en œuvre, la mission a pu esquisser un premier diagnostic.

Le dispositif a été affaibli par ses conditions d'application, par la marche forcée pour le plus grand nombre de signatures parfois au détriment de la qualité, par l'utilisation détournée de l'outil pour apporter des solutions à des crises conjoncturelles et par l'obligation de signer des CTE pour accéder aux mesures agroenvironnementales. Par ailleurs, la mise en œuvre n'a pas été accompagnée de la mise en place d'un système de contrôle de gestion, d'outils de maîtrise financière ni d'un système d'information à la hauteur des enjeux.

Cette démarche reste porteuse d'avenir. La quasi-totalité des organisations rencontrées partagent ce point de vue,

Il est cependant nécessaire aujourd'hui d'apporter au dispositif les adaptations qui lui redonneront tout son sens et toute son efficacité. Le cadre administratif dans lequel il s'inscrit doit être clarifié, simplifié, stabilisé. Cette action doit être conduite aux trois niveaux d'organisation de l'Etat, l'administration centrale, la région, le département en y associant les acteurs locaux.

La diversité des situations des exploitations et des enjeux territoriaux nécessite une diversité des outils d'intervention dans lesquels le CTE a sa place. Face aux enjeux environnementaux, il est nécessaire de relancer des contrats agroenvironnementaux.

La simplification passe par un allègement et une harmonisation des procédures ainsi que par une meilleure articulation du CTE avec les autres outils de politique agricole.

Le travail d'adaptation recommandé est important et ne saurait être réalisé en quelques semaines. Certaines propositions peuvent être mises en application dès l'automne. Les autres exigeront un calendrier à arrêter en liaison avec les évolutions attendues du règlement développement rural et en tenant compte du temps nécessaire pour la concertation avec les nombreux acteurs du monde rural concernés.

Notre travail, enfin, s'est déroulé au moment où les discussions sur la révision technique de la PAC à mi-parcours vont s'engager. Des adaptations seront à prévoir, en particulier sur le deuxième pilier ; on ne peut aujourd'hui préjuger de leurs conséquences. Il conviendra donc de bien coordonner la mise en œuvre des propositions qui seront retenues avec L'évolution du contexte européen.

Annexe N°1 : lettre de mission

OBJET :

Mission d'audit sur les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE)

Monsieur le Président

Sans remettre en cause le dispositif d'évaluation à mi parcours des Programmes de Développement Rural National (PDRN) et des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) décidé en décembre dernier et dont les conclusions ne seront disponibles qu'à la fin de l'année 2003, il me paraît indispensable de connaître rapidement la portée des mesures prises dans le cadre des CTE, tant sur le plan budgétaire qu'en termes d'efficacité et d'équité.

C'est pourquoi j'ai décidé de vous confier la mise en œuvre d'un audit de ce dispositif.

Cet audit devra notamment permettre d'apprécier :

- la pertinence économique, sociale et environnementale des CTE ;
- la cohérence de cet outil avec l'ensemble des autres mesures du PDRN et la réglementation communautaire ;
- la typologie des bénéficiaires actuels des aides au titre respectivement des CTE et des Mesures Agro-Environnementales (MAE) – hors CTE, y compris la Prime au Maintien des Systèmes d'Elevage Extensif (PMSEE) dite prime à l'herbe ;
- la nature de des démarches d'instruction, déjà modifiées à plusieurs reprises, en proposant s'il y a lieu des mesures de simplification, permettant de stabiliser le dispositif ;
- la disposition des ressources budgétaires par rapport aux engagements pris.

J'attends de cet audit, non seulement un état des lieux précis, mais également des propositions permettant d'assurer une meilleure efficacité de l'ensemble des actions qui concourent au développement rural.

La composition de la mission et le nombre d'auditeurs à mobiliser devront vous permettre de me remettre vos conclusions dans un délais d'un mois.

Dans cette attente, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments distingués.

Hervé GAYMARD

Monsieur Jean-François MERLE
Président du Comité Permanent de Coordination
des Inspections (COPERCI)
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Annexe N°2 : liste des organismes contactés

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales :

Cabinet du ministre ;
Direction générale de l'alimentation ;
Direction des affaires financières ;
Direction de l'espace rural et de la forêt ;
Direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi ;
Direction des politiques économique et internationale ;
Groupements des DRAF et des DDAF.

CNASEA

Ministère de l'écologie et du développement durable :

Direction de l'eau ;
Direction de la nature et des paysages ;
Collège des DIREN.

Organisations professionnelles agricoles :

Assemblée permanente des chambres d'agriculture ;
Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles ;
Jeunes agriculteurs ;
Confédération paysanne ;
Coordination rurale ;
Confédération française de la coopération agricole.

Associations de protection de la nature :

France nature environnement ;
Ligue pour la protection des oiseaux.

Autres organisations :

Fédération française des parcs naturels régionaux ;
Forum pour l'agriculture raisonnée, respectueuse de l'environnement.

Annexe N°3: glossaire

Le contrat territorial d'exploitation (CTE)

C'est un contrat individuel passé entre l'Etat et un exploitant agricole. Il formalise les engagements pris par l'agriculteur en contrepartie de subventions ou rémunérations publiques.

Il est établi sur la base du projet de l'agriculteur et comporte deux volets l'un économique et social, l'autre territorial et environnemental. Pour être éligible, il doit être conforme au contrat type défini pour le territoire correspondant.

Il n'existe donc pas de CTE collectifs.

Le contrat agroenvironnemental

C'est un contrat conclu entre l'Etat et un agriculteur qui s'engage à respecter un cahier des charges agroenvironnemental. Ce cahier des charges doit être cohérent avec le volet agroenvironnemental du contrat type défini sur le même territoire pour les CTE.

Cadre départemental

C'est le document qui définit, territoire par territoire, les contrats types proposés aux agriculteurs.

Il est établi après un diagnostic territorial qui définit les enjeux principaux et les priorités de la demande sociale vis à vis de l'agriculture. Sur ces bases un contrat type est élaboré pour chaque territoire.

L'élaboration de ce cadre doit se faire par un dialogue approfondi entre tous les acteurs du milieu rural.

Enfin, il est approuvé par arrêté du préfet.

Contrat type

Ce contrat sert de base aux CTE qui seront signés dans le territoire correspondant. Il définit un nombre limité de mesures obligatoires pour les différents volets du CTE ainsi qu'un nombre réduit d'options facultatives.

Toutes ces mesures doivent être inscrites soit dans le catalogue national, soit dans le catalogue de la région considérée.

Catalogue de mesures

Il existe un catalogue national et des catalogues régionaux. Ils comprennent un certain nombre de mesures associées à des cahiers des charges qui doivent répondre aux critères suivants :

- une définition claire et contrôlable ;
- une efficacité technique démontrée ;
- une rémunération calculée au plus juste.

Ces catalogues sont approuvés par la commission européenne.

Projets collectifs

Différents types de structures peuvent être porteuses de projets, soit globaux, soit liés à tel ou tel aspect du CTE (économique, social, territorial, environnemental...). Après agrément par la CDOA, elles peuvent être reconnues comme « porteur de projet collectif ».

Elles peuvent proposer un ou des cahiers de charges. Toutefois, ceux-ci doivent être intégrés dans le cadre départemental avant d'être proposés aux agriculteurs. En effet, le cadre départemental est le document qui permet de s'assurer de la cohérence entre toutes ces démarches.