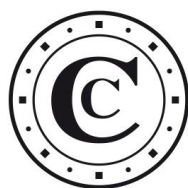


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA POLITIQUE D'INSTALLATION DES NOUVEAUX AGRICULTEURS ET DE TRANSMISSION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

Communication à la commission des finances du Sénat

Avril 2023

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	9
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	15
INTRODUCTION.....	17
CHAPITRE I LE RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS AU DOUBLE DÉFI DU VIEILLISSEMENT ET DE L'ÉVOLUTION DES MODÈLES D'EXPLOITATION	19
I - LES ENJEUX LIÉS À LA DIMINUTION ET AU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION AGRICOLE ET À LA BAISSSE DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS	19
A - L'érosion et la recomposition de la population active agricole.....	19
B - Un modèle familial persistant mais un développement de nouvelles formes d'exploitations	23
C - Des projections incertaines	27
II - DE L'AIDE À L'INSTALLATION AU RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS : UNE PRIORITÉ POLITIQUE DÉSORMAIS AFFIRMÉE	30
A - Un objectif de la politique agricole commune	30
B - Un affichage ambitieux en France	32
III - UN PILOTAGE REPOSANT PRINCIPALEMENT SUR DES OBJECTIFS DE MOYENS	34
A - Une gouvernance large et partenariale mais peu stratégique	34
B - Une programmation en fonction de moyens certes croissants, mais une cible en retrait pour la PAC 2023-2027	37
CHAPITRE II DES INSTRUMENTS D'AIDE À L'INSTALLATION ET AU DÉMARRAGE, INSUFFISAMMENT OUVERTS ET MOBILISÉS.....	43
I - L'ACCOMPAGNEMENT À L'INSTALLATION : UN DISPOSITIF À ADAPTER AUX BESOINS.....	43
A - Un cadrage national et des mises en œuvre régionales différenciées.....	44
B - Le programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture	45
II - LES AIDES AUX NOUVEAUX INSTALLÉS : UN NÉCESSAIRE ASSOUPPLISSEMENT EN FAVEUR DES PLUS DE 40 ANS	50
A - Les avantages fiscaux et sociaux financés par l'État	50
B - Les aides directes : la mise en place nationale des dispositifs de soutiens à l'installation de la PAC	51
C - Une efficacité difficile à évaluer	56
III - UN DISPOSITIF D'AIDE MODIFIÉ DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE 2023-2027	59
A - Le nouveau cadre de la PAC 2023-2027	59
B - Des régions confortées dans leur rôle d'autorité de gestion des aides non surfaciques	64
CHAPITRE III UNE TRANSMISSION À MIEUX ORIENTER VERS DES EXPLOITATIONS DURABLES.....	67
I - DE L'ENCOURAGEMENT DES DÉPARTS À L'ACCOMPAGNEMENT DE LA TRANSMISSION : UN CHANGEMENT D'APPROCHE.....	67
A - Une politique publique longtemps orientée vers la réduction du nombre d'agriculteurs et d'exploitations.....	68

B - Au tournant des années 2000, des objectifs et des instruments révisés pour améliorer les chances de transmission des exploitations	69
II - DIFFICULTÉS À TRANSMETTRE ET DIFFICULTÉS À S'INSTALLER :	
DES CAUSES STRUCTURELLES COMMUNES	76
A - La transmission : une perspective à appréhender tout au long de la vie de l'exploitation	76
B - Le prix des exploitations : un obstacle relatif.....	77
C - L'orientation des biens vers l'étoffement ou l'installation : un rôle souvent déterminant du cédant	84
D - De nouvelles modalités de travail, sources potentielles de concurrence entre nouveaux exploitants et exploitants âgés	86
III - ANTICIPER LES BESOINS DE L'AGRICULTURE ET FAVORISER LA TRANSITION	
VERS DES EXPLOITATIONS DURABLES	88
A - Des règles et un environnement public à adapter aux évolutions et aux enjeux	88
B - Des modèles économiques et de financement émergents pour accompagner la diversité des exploitations.....	92
LISTE DES ABRÉVIATIONS	97
ANNEXES	99

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 18 janvier 2022, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique précitée, d'une demande d'enquête portant sur l'installation des agriculteurs (voir annexe n° 1). Cette demande a été acceptée par le Premier président le 25 janvier 2022. À la suite d'une réunion avec Patrice Joly, sénateur de la Nièvre, et Vincent Séguin, sénateur de l'Orne, une lettre du Premier président datée du 1^{er} avril 2022, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour et fixé le périmètre de l'enquête aux politiques d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles.

L'enquête a été notifiée le 13 mai 2022 à la secrétaire générale du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA), au secrétaire général du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, à la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), à la directrice générale de l'alimentation (DGAL), à la directrice générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), à la cheffe du service de la statistique et de la prospective (SSP), au président-directeur général de l'Agence de services et de paiement (ASP), à la directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), à la directrice du budget, au directeur de la législation fiscale et au président de Chambres d'agriculture France.

Outre des entretiens avec ces administrations et opérateurs publics (voir la liste des personnes rencontrées en annexe n°2), des échanges ont été conduits avec les organisations professionnelles agricoles : la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles - FNSEA, les Jeunes agriculteurs - JA, la Confédération paysanne, la Coordination rurale ; avec l'association Régions de France ; avec des chercheurs et universitaires et avec des réseaux spécialisés comme la fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural - FNSAFER, le réseau de conseil et d'expertise comptable CerFrance, la fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture en milieu rural - FNCIVAM, et la fédération associative pour le développement de l'emploi agricole et rural - FADEAR.

Un questionnaire a été adressé à l'ensemble des services déconcentrés du ministère de l'agriculture au niveau régional en France métropolitaine afin de recenser les dispositifs et les instances existant dans chaque région, le présent rapport n'abordant toutefois pas les régions ultra-marines, eu égard à leurs spécificités. Une demande d'information sur le même sujet a été adressée aux services des régions. Deux régions ont fait l'objet de déplacements : les Hauts-de-France et la Nouvelle-Aquitaine. Il est précisé que les contacts avec les régions se sont limités à des demandes d'informations, la Cour des comptes n'étant pas compétente pour les contrôler¹. Les informations recueillies et le renforcement à compter de 2023 des compétences des régions concernant plusieurs dispositifs de la politique d'installation des agriculteurs et de transmission des exploitations ont été prises en compte dans le rapport. En revanche, les compétences de la Cour ne lui permettent pas d'adresser formellement des recommandations aux régions.

Un point d'étape destiné à présenter l'avancement des travaux et à s'assurer de leur réponse aux attentes du Sénat a été organisé le 5 octobre 2022.

**

Le projet de rapport a été délibéré le 15 février 2022 par la deuxième chambre, présidée par Mme Annie Podeur, et composée de M. Jean-Yves Perrot, Mme Catherine Périn, MM. Michel Thomas, Vincent Berger et Michel Babeau, conseillers maîtres, Mme Anne-Laure de Coincy, conseillère maître, en tant que contre-rapporteuse, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Nathalie Reuland, conseillère référendaire, et M. Guillaume Brulé, conseiller référendaire en service extraordinaire.

¹ L'article L. 211-4 du code des juridictions financières prévoit en effet que « La chambre régionale des comptes contrôle les collectivités territoriales et les établissements publics locaux ».

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mme Podeur, M. Charpy, Mmes Camby et Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidents et présidentes de chambre de la Cour, MM. Michaut, Lejeune et Advielle, Mmes Gervais et Renet, présidents et présidentes de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Gautier, Procureur général, a été consulté sur le projet de communication le 6 mars 2023. Le Premier président a approuvé la transmission du texte définitif au Parlement le 24 mars 2023.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr .

Synthèse

La Cour des comptes a été saisie le 18 janvier 2022 par le président de la Commission des finances du Sénat, sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'une demande d'enquête portant sur l'installation des agriculteurs, élargie d'un commun accord à la transmission des exploitations agricoles. Il a été convenu que ces travaux porteraient sur les politiques d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles.

L'enquête a été conduite dans un contexte évolutif. En effet, l'année 2023 marque la mise en œuvre du nouveau programme de la politique agricole commune (PAC) 2023-2027 ainsi que le transfert aux régions de la gestion des aides à l'installation et à l'investissement cofinancées par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). En outre, est engagée l'élaboration du pacte et de la loi d'orientation et d'avenir agricoles annoncés par le Président de la République le 9 septembre 2022, centrés sur les enjeux du renouvellement des générations en agriculture. Ce contexte et ces travaux emporteront des conséquences sur les dispositifs existants examinés par la Cour. Le présent rapport en tient compte pour éclairer aussi utilement que possible les orientations pour les années à venir.

Une politique confrontée à des enjeux majeurs

Le déclin de la population active agricole est un phénomène ancien, longtemps encouragé par les pouvoirs publics pour accompagner la modernisation du secteur. De plus de 2,5 millions en 1955, la population des exploitants est passée à 764 000 en 2000 et à 496 000 en 2020 selon les résultats du dernier recensement agricole de 2020. Corollaire de cette évolution, le nombre d'exploitations agricoles diminue aussi fortement, pour se situer en France métropolitaine à 389 000 en 2020. La surface agricole utile (SAU) se stabilisant depuis le début des années 2000, la taille des exploitations augmente : elle est aujourd'hui de 69 ha en moyenne, contre 42 ha en 2000. Seules croissent les exploitations dont la production brute standard est supérieure à 250 000 €, qui représentent désormais 19 % des exploitations et 40 % de la SAU. Pour autant, le modèle d'exploitation familiale, où coïncident propriété ou maîtrise des moyens de production, réalisation du travail et pouvoir de gestion et de décision, reste majoritaire. Ce modèle évolue cependant, du fait du développement des formes sociétaires, du recours au salariat et à la main d'œuvre externalisée et de la diversification des activités sur l'exploitation.

Ces évolutions sont appelées à se poursuivre compte tenu du vieillissement de la population des agriculteurs : 43 % des exploitants sont aujourd'hui âgés de 55 ans ou plus et sont donc susceptibles de partir en retraite d'ici 2033. Une étude de 2015 du ministère de l'agriculture, basée sur le devenir d'un échantillon d'exploitations entre 2000 et 2007, avait montré que les exploitations faisaient l'objet de reprise dans neuf cas sur dix et disparaissaient dans un cas sur dix. En revanche, il est aujourd'hui difficile de caractériser l'ampleur des enjeux pour l'agriculture française, en l'absence d'études récentes sur le devenir des exploitations lors des cessions et de projections des flux de cessation d'activité.

Quatre principaux types d'instruments prévus au niveau européen et au niveau national ont été mis en œuvre par l'État, les régions et différents partenaires pour faciliter l'installation et la transmission. La première catégorie de ces dispositifs repose sur des subventions pour soutenir l'installation et les premières années d'activité des jeunes agriculteurs, sous forme d'aides directes (versement d'une dotation à l'installation pour 170 M€ en 2021, majoration des aides à la production pendant cinq ans pour environ 73 M€ en 2021) ou de soutiens à l'investissement (144 M€ par an en moyenne sur 2015-2021). La deuxième catégorie repose sur des aides fiscales ciblées (58 M€ par an) ou transversales, et des exonérations sociales (36 M€ par an), bénéficiant principalement aux jeunes agriculteurs tributaires de la dotation jeune agriculteur ou visant à faciliter la transmission au moment de la cessation d'activité et de la reprise de l'exploitation. Des actions d'information et d'accompagnement essentiellement portées par le programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission cofinancé par l'État (13,7 M€ en 2021) et les régions (6,6 M€) aident par ailleurs les candidats à l'installation à bâtir et professionnaliser leur projet, ainsi que les cédants à anticiper leur transmission. Enfin, l'encadrement du marché foncier agricole par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et l'effet du statut du fermage ainsi que la délivrance des autorisations d'exploiter dans le cadre du contrôle des structures, visent à favoriser l'installation des jeunes.

Un objectif ambitieux, des moyens en augmentation mais un pilotage peu stratégique

La loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 et la programmation de la PAC pour la période 2014-2022 ont renforcé les moyens consacrés à la politique d'installation et de transmission et en particulier le soutien aux jeunes agriculteurs. La loi précitée a inséré dans le code rural et de la pêche maritime un livre préliminaire sur les finalités de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dont le IV retient une définition large et ambitieuse de la politique d'installation et de transmission en agriculture. Dépassant les seules dimensions démographiques, cette politique inclut les enjeux d'aménagement et de développement des territoires, de diversification des systèmes de production et en particulier de soutien aux projets générateurs de valeur ajoutée et d'emploi, ainsi que d'incitation à mettre en place des pratiques performantes et respectueuses de l'environnement. Le renouvellement des générations en agriculture ne se réduit donc pas à la démographie mais doit aussi favoriser l'évolution vers des modèles et des pratiques d'agriculture durable et résiliente.

La programmation de la PAC pour 2023-2027 définit un objectif visant à « *attirer et soutenir les jeunes agriculteurs et les autres nouveaux agriculteurs et faciliter le développement durable des entreprises dans les zones rurales* » (objectif spécifique G). Il se traduit par l'obligation, pour chaque État membre, de consacrer au moins 3 % de l'ensemble des crédits des deux piliers au soutien des jeunes agriculteurs de moins de 40 ans. Pour la France, les moyens européens consacrés aux jeunes agriculteurs s'élèveront ainsi à environ 220 M€ par an, tandis que les moyens dédiés aux nouveaux installés de plus de 40 ans atteindront environ 6 M€ par an. La mise en œuvre des aides non surfaciques relevant du 2^e pilier (FEADER) de la PAC sera intégralement confiée aux régions, autorités de gestion de ce fonds depuis 2014.

L'affirmation de cette priorité et l'augmentation des moyens afférents qui passeront, pour l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs et l'aide complémentaire au revenu, de 243 M€ en 2021 à 297 M€ en 2026, n'ont été précédées ni d'étude prospective, ni d'analyse stratégique en fonction des besoins d'activité et de production identifiés selon les filières, les territoires, les

enjeux alimentaires et l'aménagement du territoire, ni en fonction du ou des modèles de production souhaités. L'élaboration du plan stratégique national de mise en œuvre de la PAC 2023-2027, adopté en 2022, a plutôt procédé d'une logique budgétaire fondée sur l'agrégation des moyens précédemment engagés et leur majoration forfaitaire. Or, pour complexe que soit une réflexion stratégique en ce domaine où ne saurait prévaloir un cadre uniforme et normatif, elle apparaît toutefois nécessaire à l'échelon régional et national pour guider la mise en œuvre d'une politique présentée comme prioritaire.

Des stratégies régionales articulées avec une stratégie nationale devraient donc fixer, à titre prospectif, les capacités de production et le nombre d'exploitations et d'exploitants vers lesquels tendre par filière et par région en fonction des enjeux agroéconomiques, environnementaux, sociaux et d'aménagement du territoire.

Un accompagnement de l'installation prenant insuffisamment en compte la diversité de l'agriculture

Le programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture est mis en œuvre par l'État, les régions et des opérateurs labellisés. Il est doté d'un budget annuel en moyenne de 20 M€ par an en 2019-2021. L'ampleur des 18 actions du programme varie selon les dispositifs, certains n'étant pas ou peu mobilisés. En 2021, les points « accueil installation » et les centres d'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé, principaux dispositifs du programme, ont accueilli respectivement 20 786 et 7 600 candidats.

Ce programme souffre de plusieurs lacunes alors que se diversifie l'origine professionnelle et familiale des candidats à l'installation : absence de dispositif consacré à l'émergence des projets, inégale représentation des différents types d'agriculture parmi les opérateurs chargés d'accompagner les agriculteurs en dépit des engagements pris, manque d'individualisation des plans de professionnalisation personnalisés, méconnaissance des flux de population et des causes sous-jacentes des parcours des candidats, notamment du non-recours à la dotation jeune agriculteur.

Un système d'aides qui bénéficie essentiellement aux moins de 40 ans

Outre le dispositif d'accompagnement à l'installation, les agriculteurs nouvellement installés bénéficient d'un ensemble de contributions publiques, aides directes, et exonérations fiscales et sociales, provenant de l'État, de l'Union européenne et des régions, pour un montant annuel moyen de 379 M€ sur 2019-2021, auxquels s'ajoutent environ 144 M€ d'aides aux investissements provenant du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles.

La dotation « jeune agriculteur », éligible aux moins de 40 ans, représente 166 M€ en moyenne et est centrale dans le dispositif de soutien. Même si son impact sur la décision d'installation et la viabilité à long terme de l'exploitation n'est pas démontré pour tous les projets agricoles, ses conditions d'attribution - présentation d'un plan d'entreprise et possession d'un niveau minimal de formation - apportent une garantie sur les projets soutenus. La prise en compte par le plan d'entreprise de la soutenabilité sociale et environnementale du projet et de sa résistance aux aléas permettrait de renforcer son utilité.

Les objectifs de recours à la dotation « jeune agriculteur » ne sont néanmoins pas atteints : environ la moitié de la population qui y est éligible ne la demande pas. En parallèle, un tiers des installations est le fait de personnes âgées de plus de 40 ans, en général des candidats

extérieurs au parcours agricole classique, certains en reconversion professionnelle. Ces candidats disposent de fonds propres, d'idées novatrices et sont porteurs de projets intéressants ; or, ils ne peuvent prétendre qu'à 9 % des aides publiques consacrées à l'installation.

Un dispositif modifié par la nouvelle PAC 2023-2027 et un renforcement du rôle des régions

Le transfert aux régions de l'autorité de gestion des aides non surfaciques du deuxième pilier et la mise en œuvre de la nouvelle PAC à partir du 1^{er} janvier 2023 ne seront pas sans effet sur la politique d'installation. De nombreuses incertitudes persistent début 2023 et des décisions restent à prendre quant au maintien des engagements existants en contrepartie de l'attribution de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, notamment sur le contenu du plan d'entreprise et le lien avec le programme de professionnalisation ainsi que sur le devenir du programme national d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture.

La nouvelle PAC introduit l'obligation de consacrer 3 % du budget des paiements directs aux trois dispositifs soutenant l'installation des jeunes agriculteurs que sont l'aide complémentaire au revenu, l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs et l'aide à l'investissement. Pour répondre à cet engagement, la France a décidé d'augmenter l'aide complémentaire à l'hectare sans justifier en quoi cette augmentation uniforme était nécessaire. *A contrario*, malgré la création d'une aide spécifique pour les nouveaux agriculteurs, le budget qui leur sera consacré restera marginal, à hauteur de 4 % de l'enveloppe des fonds européens et des cofinancements nationaux et régionaux.

Les régions doivent veiller à, d'une part, rééquilibrer les dispositifs de soutien en faveur des plus de 40 ans, et d'autre part, conserver des critères d'éligibilité exigeants pour l'attribution des aides.

Une politique de transmission peu investie et essentiellement patrimoniale

Conçu depuis une vingtaine d'années pour faciliter la transmission des exploitations et non pour restructurer l'activité agricole, ce volet de la politique d'installation-transmission reste peu investi et mal connu. Les difficultés à transmettre dont font état les agriculteurs s'avèrent en outre difficiles à matérialiser et à chiffrer.

La politique en faveur de la transmission des exploitations repose sur des actions individuelles et collectives d'information et de conseils aux futurs cédants, sur des aides et incitations financières destinées à accroître la transparence des cessions et à anticiper la transmission, sur des outils et des actions de mise en relation ou de coopération des cédants et des preneurs ainsi que sur des mesures fiscales pour l'essentiel transversales et à vocation patrimoniales. Dans leur ensemble, exception faite des mesures fiscales, les mesures financières proposées par l'État sont utilisées par un faible nombre de cédants et mobilisent environ 1 M€ par an. Les rencontres d'information, de conseil et de mise en relation sont en revanche appréciées et bien déployées sur le territoire.

Les sources d'information précises et objectives susceptibles d'éclairer les agriculteurs dans leurs projets de fin d'activité sont toutefois rares et peu accessibles. De même, l'information sur les actions menées, les moyens engagés et les initiatives déployées sur l'ensemble du territoire pour accompagner les cessions et les transmissions fait défaut.

Contrairement aux dispositifs en faveur de l'installation, les outils susceptibles d'agir sur la transmission relèvent à ce jour de l'État, des chambres d'agriculture et de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole et seront à ce titre peu touchés par le renforcement du rôle des régions en qualité d'autorité de gestion du FEADER. Des évolutions apparaissent néanmoins souhaitables. Le ministère, les régions et Chambres d'Agriculture France envisagent, dans le cadre de la concertation préalable à la loi d'orientation prévue en 2023, de partager leurs propositions pour parvenir à un nouveau schéma d'ensemble définissant le rôle de chacun.

Des freins à la transmission et à l'installation, reflets de problèmes structurels persistants du monde agricole

Certaines causes structurelles inhérentes au monde agricole expliquent et nuancent les difficultés rencontrées pour transmettre et pour s'installer : évolution contrastée du prix des terres et des exploitations, transparence imparfaite du marché et des termes des transactions compte tenu de la variété des actifs valorisés, modèle culturel et équipements parfois en inadéquation avec les besoins exprimés par les repreneurs, concurrence entre agrandissements et installations reflétant en partie la volonté des cédants dans un cadre régulé par les SAFER et le contrôle des structures, concurrence entre générations du fait de modalités de cumul entre l'emploi et la retraite et des possibilités de travail délégué par l'agriculteur actif éligible aux aides.

Ces phénomènes devraient être pris en considération par les exploitants en amont et tout au long de l'activité de l'exploitation afin d'en garantir à tout moment (retraite ou mobilité professionnelle) la meilleure transmissibilité. Ils devraient aussi être mieux pris en considération par les politiques publiques. Enfin, la volonté des cédants, déterminante sur le choix et les modalités de cession ou de transmission, devrait être mieux prise en compte et soutenue.

Des instruments à adapter et à étoffer pour accompagner les exploitations dans leur diversité

Le renouvellement des générations rejoignant celui des pratiques, il apparaît nécessaire de tirer le meilleur parti des moments-clés que constituent la préparation de la transmission et les années d'installation pour accompagner les agriculteurs et accélérer la mutation de l'agriculture française vers un modèle durable. Cela implique d'adapter concrètement les instruments de politique publique à l'ensemble des attendus de la politique d'installation-transmission (renouvellement des générations, production, durabilité sociale et environnementale, aménagement du territoire), en orientant dans la mesure du possible les dispositifs de soutien à cet effet. Cela nécessite aussi de promouvoir une palette d'instruments juridiques, financiers et comptables, éprouvés ou émergents, susceptibles d'apporter des solutions à la variété des formes d'exploitation - marquée par la coexistence de fermes petites, moyennes et grandes - qui constituent l'écosystème agricole national en transformation.

Une politique d'intérêt national à conduire sous la responsabilité de l'État et des régions

La politique d'installation-transmission présente un intérêt national mais sa conception et sa mise en œuvre nécessitent d'être ancrées à l'échelle locale. Les objectifs, les instruments et les moyens de la politique d'installation-transmission sont ainsi appelés à être partagés et répartis entre l'État, les régions, les chambres d'agriculture et les principaux acteurs de cette politique. Les documents stratégiques (national et régionaux) et les conditions de sa mise en œuvre opérationnelle au bénéfice des agriculteurs devraient en conséquence découler d'une concertation renforcée au sein des instances de gouvernance que sont les comités régionaux de l'installation transmission et le comité national de l'installation transmission, éclairés par des données locales et nationales fiables et homogènes produites par les observatoires régionaux et l'observatoire national de l'installation-transmission. Les bilans annuels régionaux de l'installation-transmission prévus par la loi à partir de 2023 s'inscrivent dans cette perspective.

Dans le contexte évolutif qui caractérisera les années à venir, une coopération renforcée entre les services compétents et la mise en place de guichets uniques apparaissent également nécessaires pour assurer l'accessibilité et la cohérence des dispositifs mobilisables par les agriculteurs concernés. Ces constats conduisent la Cour à formuler quatre recommandations.

Récapitulatif des recommandations

1. Mettre en place un réseau d'observatoires régionaux alimentant l'observatoire national de l'installation-transmission (ONIT) selon un protocole commun de recueil des données (recommandation complétée) (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, Chambres d'Agriculture France, 2024).
2. Conditionner la désignation des structures chargées du programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission, à l'engagement de nouer des partenariats représentatifs des divers modèles agricoles et en contrôler le respect (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, 2024).
3. Réaliser un bilan du fonctionnement des répertoires départ-installation, assurer leur mise en réseau et constituer une base nationale permettant des extractions régionales (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, Chambres d'Agriculture France, 2023).
4. Renforcer l'accompagnement des cédants souhaitant transmettre leur exploitation par un « bouquet transmission » (diagnostic d'exploitation et conseil, inscription au répertoire départ installation, coopération test sur un an, transmission globale du foncier) et prévoir un guichet unique d'instruction (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, 2023).

Introduction

La Cour des comptes a été saisie le 18 janvier 2022 par le président de la Commission des finances du Sénat, sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'une demande d'enquête portant sur l'installation des agriculteurs. Il a été convenu que cette enquête porterait sur les politiques d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles.

De plus de 2,5 millions en 1955 et encore 1,6 million en 1970, la population des exploitants agricoles en France est passée à 764 000 en 2000 et à 496 000 en 2020 selon les résultats du dernier recensement agricole (RA) de 2020. Corollaire de cette évolution, le nombre d'exploitations agricoles diminue lui aussi fortement, se situant en France métropolitaine à 389 000 en 2020, soit près de 800 000 de moins qu'en 1980.

Fruit d'une politique qui a longtemps visé à moderniser le secteur agricole et à augmenter sa production par la mécanisation et la hausse des rendements, ce mouvement de réduction de la population active agricole et des exploitations est aujourd'hui questionné.

Les objectifs de la politique d'installation et de transmission en agriculture, énumérés au IV de l'article L.1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) font en effet écho aux différentes finalités de la politique nationale en faveur de l'agriculture et de l'alimentation². Les instruments en faveur de l'installation et de la transmission doivent ainsi, au-delà du renouvellement des générations, contribuer à la diversité des systèmes de production au regard à la fois des enjeux d'occupation de l'espace rural et d'aménagement des territoires et de transition agro-environnementale. Le renouvellement des générations en agriculture ne saurait en effet se réduire à son seul aspect démographique mais doit aussi favoriser l'évolution vers des modèles et des pratiques d'agriculture durable et résiliente.

Conformément au périmètre défini avec le Sénat, le rapport porte sur les instruments de la politique d'installation et de transmission et n'aborde donc pas certains autres thèmes d'intérêt. La politique d'enseignement et de formation agricole - un des enjeux du renouvellement des générations consistant à élever le niveau de formation des nouveaux installés et à y intégrer des compétences nouvelles liées à l'évolution des métiers agricoles - n'a ainsi pas été examinée, sauf sous l'angle des formations requises dans le cadre du parcours d'installation. De même, la question des revenus agricoles, déterminante pour l'attractivité des métiers et donc du renouvellement des générations, n'est pas non plus explorée car elle supposerait une évaluation de l'ensemble de la politique agricole. Enfin, le rapport se concentre

² La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation (art. L.1 du code rural et de la pêche maritime) entend répondre à une vingtaine de finalités dont la souveraineté alimentaire, la garantie de conditions de production « économiquement et socialement acceptables pour tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique », le soutien au revenu des agriculteurs, l'amélioration de leur qualité de vie et de celle de leurs salariés, la préservation du « caractère familial de l'agriculture », ainsi que de l'autonomie et de la responsabilité individuelle de l'exploitant.

sur la politique d'installation des agriculteurs et de transmission des exploitations mise en œuvre en France métropolitaine, les questions ne se posant ni dans les mêmes termes ni à la même échelle dans les outre-mer.

Le rapport examine la politique d'installation et de transmission au regard des enjeux de renouvellement démographique, de préservation du modèle familial et de transition agro-environnementale. Cet examen intervient au moment où la définition et la gestion des aides à l'installation relevant du deuxième pilier de la PAC vont être, dans le cadre de la programmation 2023-2027, intégralement transférées aux régions. Dans le respect du plan stratégique national (PSN) et des mesures réglementaires communes, ces dernières pourront donc mettre en œuvre des politiques différenciées. L'achèvement de l'enquête coïncide aussi avec une phase de concertation précédant l'élaboration en 2023 du pacte et de la loi d'orientation et d'avenir agricoles annoncés par le Président de la République le 9 septembre 2022, qui seront consacrés aux enjeux du renouvellement des générations en agriculture.

Le premier chapitre situe les perspectives démographiques et les dynamiques à l'œuvre dans l'évolution de la population des exploitants, du nombre et de la structure des exploitations, et dans la transformation d'un modèle familial certes maintenu mais évolutif, puis cherche à apprécier la pertinence et la cohérence des objectifs assignés à la politique d'installation et de transmission en agriculture, davantage fonction des moyens alloués que d'une véritable appréciation des besoins par filières et par région.

Le deuxième chapitre est consacré au recensement et au chiffrage de l'ensemble des dispositifs d'aide à l'installation et au démarrage d'activité, dans le cadre de leur déclinaison territoriale, ainsi qu'à l'évaluation de leur efficacité au regard de l'adaptation des aides aux profils des candidats et de leur réel effet de levier dans le choix d'installation.

Le troisième chapitre évalue l'efficacité des dispositifs mobilisés pour la transmission, examine plusieurs obstacles structurels communs à la transmission et à l'installation et souligne la nécessaire adaptation des instruments mis à disposition des agriculteurs à l'ensemble des attendus de la politique d'installation-transmission et à la diversité des projets susceptibles de contribuer au renouvellement des générations.

Chapitre I

Le renouvellement des générations au double défi du vieillissement et de l'évolution des modèles d'exploitation

La diminution du nombre des exploitants et des exploitations agricoles se double désormais du vieillissement de la population des agriculteurs. Ce constat a conduit à affirmer le renouvellement des générations comme un objectif prioritaire de la politique agricole au niveau européen et national, sans pour autant parvenir à l'inscrire dans un cadre stratégique défini et articulé à l'ensemble des enjeux de démographie des exploitants, de diversité et de transition des systèmes de production, et de développement des territoires.

I - Les enjeux liés à la diminution et au vieillissement de la population agricole et à la baisse du nombre d'exploitations

Le déclin et le vieillissement de la population active agricole, marquée par des recompositions récentes avec la progression relative du salariat et de l'externalisation, s'accompagnent d'une concentration et d'un agrandissement des exploitations. Leurs modes d'organisation et leurs formes juridiques tendent à s'éloigner du modèle familial traditionnel, sans pour autant remettre en cause sa prédominance. Ces évolutions ne font cependant pas l'objet d'études prospectives permettant de cerner l'ampleur des enjeux à venir en termes de départs d'exploitants, de cessions d'exploitations et de terres libérables.

A - L'érosion et la recomposition de la population active agricole

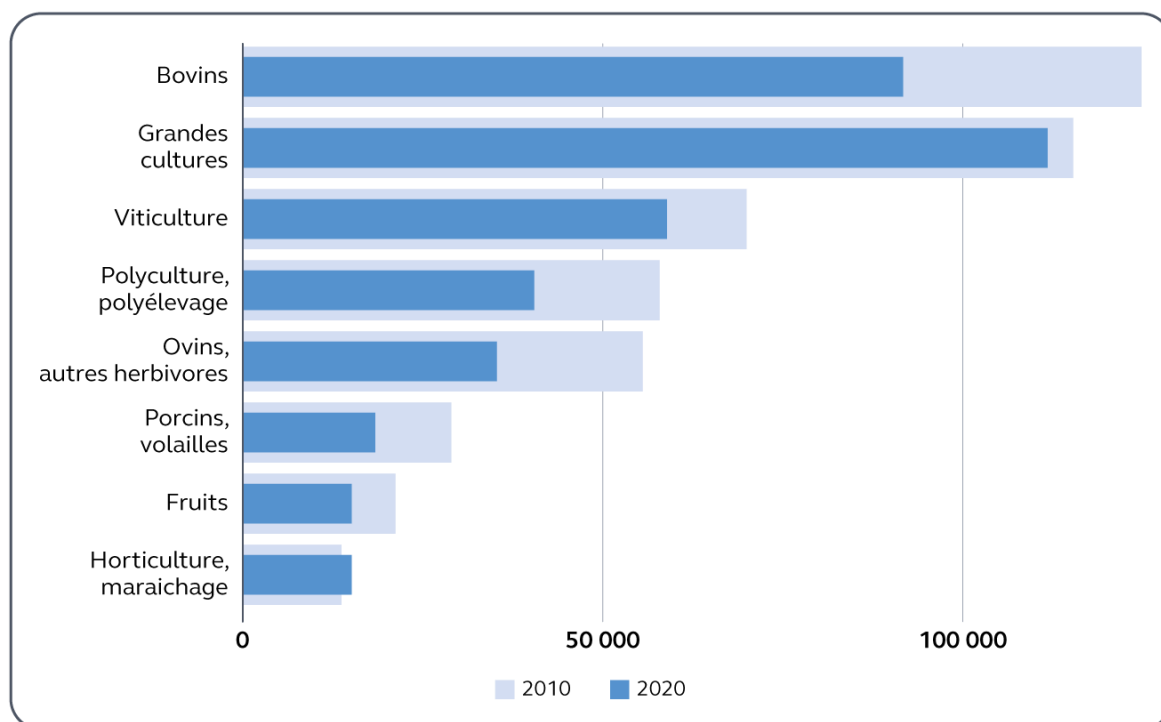
1 - Le déclin numérique et le vieillissement des exploitants agricoles

Le dernier recensement agricole opéré en 2020 dénombrait 496 000 exploitants agricoles pour 389 000 exploitations. La décrue de cette population a été très forte depuis 1970 : de 1,6 million à cette date, elle est passée à 1,1 million en 1988 et 764 000 en 2000. Le rythme de décroissance s'est toutefois ralenti depuis : - 17,8 % entre 2010 et 2020, contre - 20,9 % entre 2000 et 2010.

Corollaire de la baisse du nombre d'exploitants, le nombre d'exploitations continue de diminuer : d'un million en 1988, leur nombre est passé à 664 000 en 2000 et à 389 000 en 2020. Là aussi, le rythme de décroissance, supérieur à 3 % par an dans les années 1980 et 1990, s'est infléchi depuis le début des années 2000, le nombre de fermes reculant en moyenne annuelle de 2,2 % depuis 2010.

Le graphique n° 1 montre que cette diminution est forte pour les activités d'élevage, notamment porcins et volailles (- 36 %), ovins/caprins (- 35 %) et bovins, (- 23 % pour les bovins viande, - 27 % pour les bovins lait et - 40 % pour les élevages mixtes), les exploitations d'élevages de bovins perdant en 2020 leur premier rang au profit des grandes cultures, dont le nombre se maintient. La baisse est moins marquée en viticulture et le secteur de l'horticulture et du maraîchage se développe.

Graphique n° 1 : évolution du nombre des exploitations selon leurs spécialités

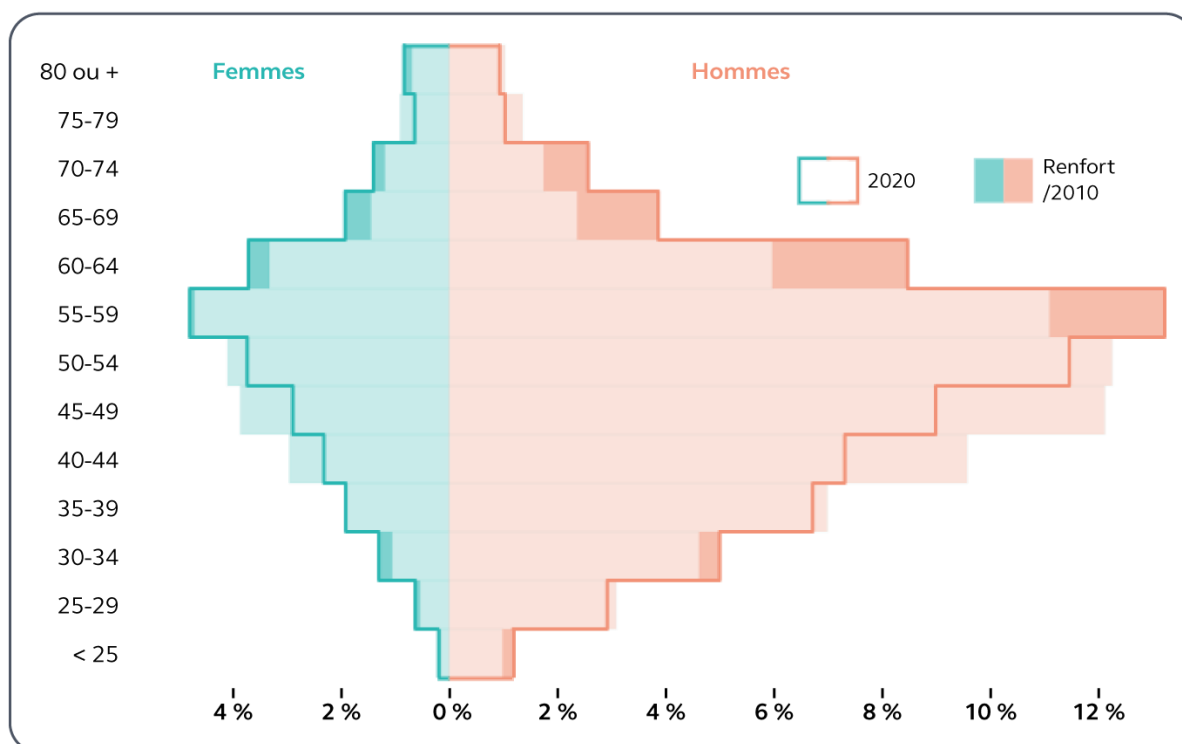


Source : Recensement agricole (RA) 2020 - Agreste données en ligne

Ce déclin numérique s'accompagne d'un vieillissement plus ou moins marqué selon les spécialités et les régions. La superposition des pyramides des âges de 2010 et de 2020 présentée ci-dessous montre l'élévation de l'âge moyen des agriculteurs, qui passe de 50,2 ans en 2010 (il était de 47 ans en 2000) à 51,4 ans en 2020, ainsi que la déformation des pyramides vers le haut, les tranches d'âge inférieures à 55 ans diminuant, et les tranches supérieures augmentant (à l'exception des plus de 75 ans). Les exploitants de plus de 55 ans, déjà ou potentiellement en situation de faire valoir leurs droits à la retraite dans la décennie à venir, représentent 43 % de la population totale, soit sept points de plus qu'en 2010. Les exploitants agricoles constituent ainsi la catégorie socio-professionnelle la plus âgée de celles qui composent la population active, l'âge moyen des autres actifs français étant de 40,5 ans.

En moyenne légèrement plus âgées que les hommes, les femmes ne représentent qu'un peu plus du quart des exploitants, contre 52 % de l'ensemble des personnes en emploi. Leur part n'a cessé de décliner depuis le début des années 1980, où elles représentaient 41 % des exploitants (chefs d'exploitations, co-exploitants et aides familiaux), niveau alors comparable à celui observé pour l'ensemble de la population active. Cette évolution tient au fait que de moins en moins de conjointes d'agriculteurs sont agricultrices : 60 % des agriculteurs avaient un conjoint agriculteur en 1982, contre 19 % en 2019.

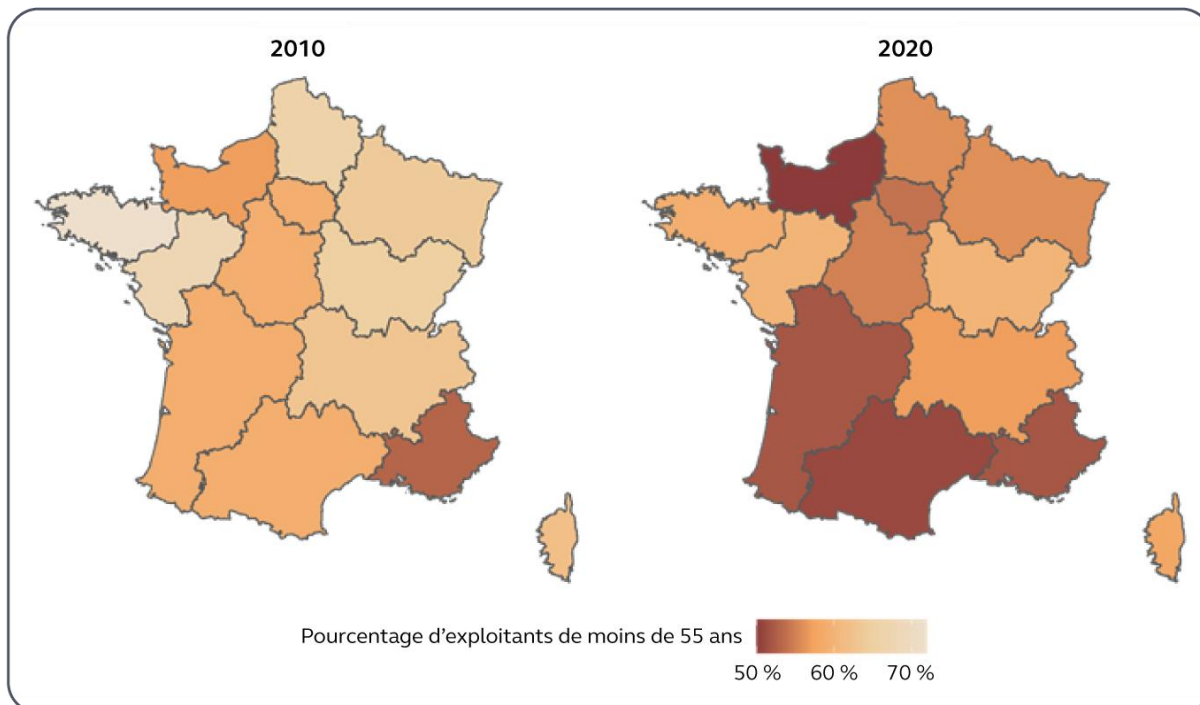
Graphique n° 2 : pyramide des âges des exploitants agricoles



Source : RA 2020 - Agreste données en ligne

Pour tenir compte du phénomène d'association de plusieurs exploitants sur la même ferme, une répartition des exploitations selon l'âge de l'exploitant le plus ancien fait apparaître que la moitié de celles-ci sont dirigées par au moins un agriculteur de plus de 55 ans. C'est en cultures fruitières, grandes cultures, bovins viande et viticulture que la proportion des plus de 55 ans est la plus élevée, et en élevages porcins et volailles et maraîchage/horticulture qu'elle est la plus basse (voir annexe n° 4 qui présente l'évolution des pyramides des âges par spécialités).

Carte n° 1 : évolution de la part des exploitants de moins de 55 ans selon les régions entre 2010 et 2020



Source : RA 2010 et 2020, traitement Cour des comptes

2 - Le développement du salariat et de l'externalisation

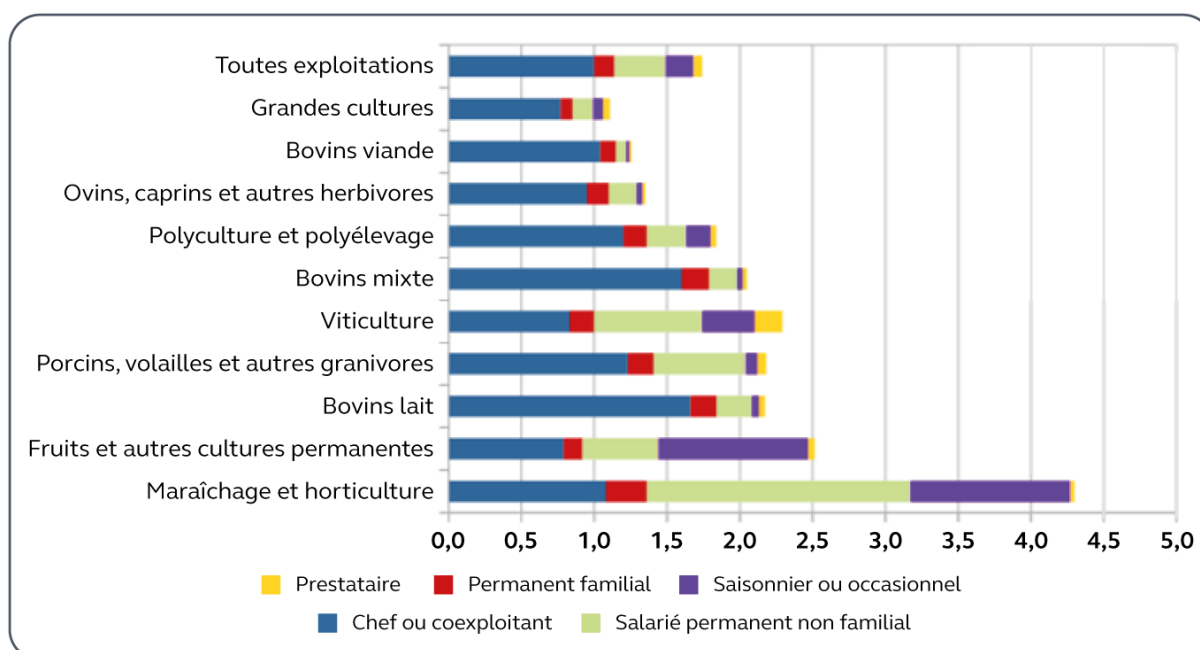
La population active agricole comporte, outre les exploitants – chefs d'exploitation et co-exploitants –, la main d'œuvre familiale permanente et les salariés non familiaux, permanents et occasionnels. Pour évaluer l'ensemble du volume de travail mobilisé sur les exploitations, il faut y ajouter celui réalisé par les prestataires, notamment les coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) et les entreprises de travaux agricoles (ETA).

La main d'œuvre familiale entendue au sens large – exploitants, co-exploitants et aides familiaux permanents – représente toujours 67 % du volume total de travail mobilisé par les exploitations en 2020, mais dans une proportion qui tend à décliner (72 % en 2010). Le nombre des aides familiaux permanents décroît à un rythme plus rapide encore que celui des exploitants (- 56 % entre 2010 et 2020), alors que celui des salariés permanents progresse légèrement depuis lors, passant de 155 000 en 2010 à 170 000 en 2020, soit désormais davantage que les aides familiaux (91 000). Le ratio des salariés permanents rapportés aux exploitants, qui n'avait cessé de diminuer jusqu'en 1988 où il se situait à 13 %, atteint plus de 25 % aujourd'hui. Toutefois plus de 70 % des exploitants n'emploient aucun salarié.

Enfin, alors que le recours aux salariés occasionnels a tendance à se contracter (- 4 % entre 2010 et 2020), le volume de travail apporté par des prestataires augmente. Encore limité en proportion – 3,5 % du volume de travail total en 2020 –, ce recours à l'externalisation est en forte hausse, en particulier s'agissant des ETA (+ 40 % entre 2010 et 2020).

Le graphique ci-dessous montre la répartition du nombre moyen d'emplois temps plein (ETP) selon la nature de main d'œuvre dans les différentes orientations agricoles. En moyenne, toutes exploitations confondues, la cellule de travail mobilise 1,8 ETP. Le maraîchage, la viticulture et les fruits emploient le plus de salariés, et la viticulture a le plus recours à l'externalisation, l'élevage de bovins mobilisant davantage de main d'œuvre familiale et peu de salariés.

Graphique n° 3 : nombre moyen d'ETP selon la nature de la main d'œuvre



Source : Agreste – RA 2020

B - Un modèle familial persistant mais un développement de nouvelles formes d'exploitations

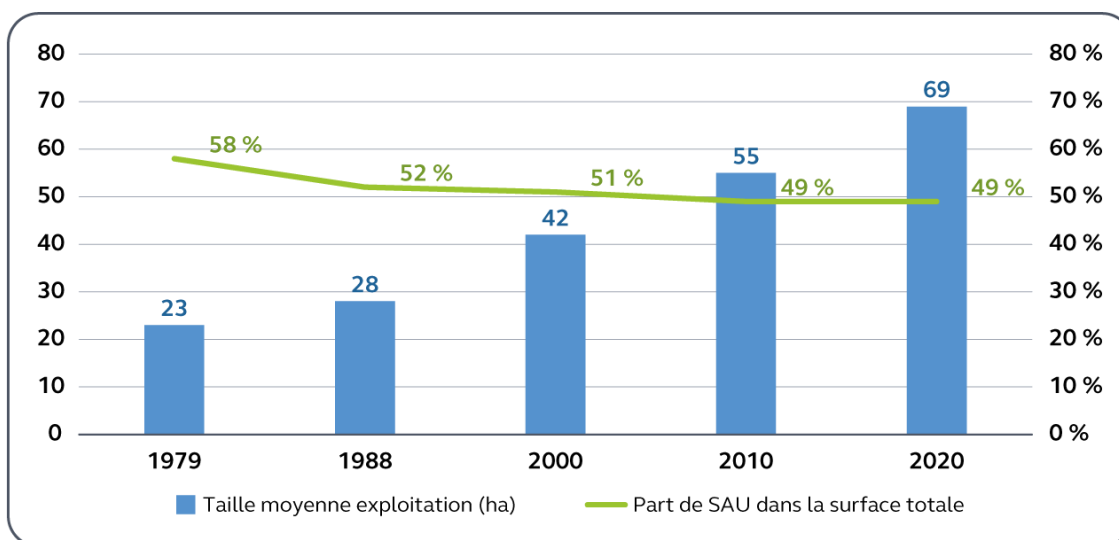
La diminution du nombre d'exploitations s'accompagne d'une concentration et d'une augmentation de leur taille, qui elles-mêmes entraînent le développement de formes d'organisations de travail et de structures juridiques nouvelles.

Or, parmi les finalités assignées à la politique agricole par l'article L.1 du code rural figure, juste après l'objectif d'accès à une alimentation saine et en quantité suffisante, de sauvegarde de la souveraineté alimentaire par le développement de filières de production compétitives et respectueuses de l'environnement, l'objectif de soutenir le revenu des agriculteurs et de « *préserver le caractère familial de l'agriculture et l'autonomie et la responsabilité individuelle de l'exploitant* ». La surface agricole utile (SAU) qui conditionne la capacité de production du pays est préservée depuis les années 2000. Le modèle familial, conçu comme la conjonction du travail, de la détention ou de la maîtrise du foncier et du capital de production, certes toujours dominant, apparaît, quant à lui, sujet à évolution et à tensions.

1 - L'augmentation de la taille des exploitations

Sur longue période, la diminution du nombre d'exploitations agricoles s'est accompagnée à la fois d'une diminution de la SAU globale et d'une augmentation de la superficie moyenne des exploitations, comme le montre le graphique n° 4. Le recul de la SAU, sans être enrayé, se ralentit depuis le début des années 2000, la surface agricole telle que mesurée par le recensement agricole se stabilisant à 48,7 % du territoire en 2020. Le mouvement d'agrandissement de la superficie moyenne des exploitations se poursuit quant à lui : en 2020, les exploitations mettent en valeur 69 hectares (ha) en moyenne, contre 55 ha en 2010.

Graphique n° 4 : évolution comparée de la surface moyenne des exploitations agricoles (en ha) et de la part de la SAU dans la surface nationale (en %)

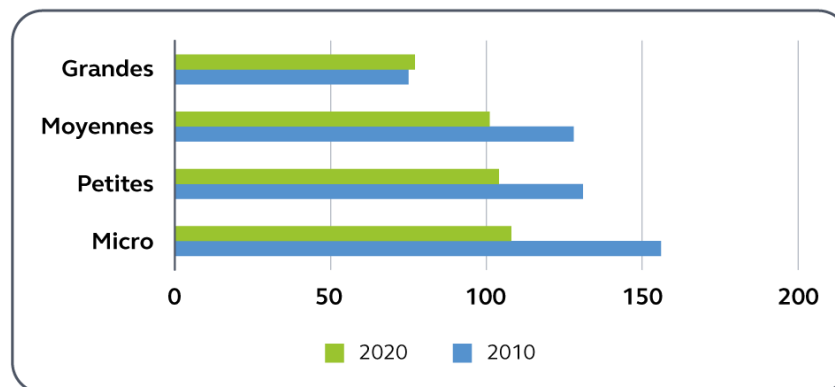


Source : Agreste

C'est surtout en élevage de bovins lait et viande que la superficie a crû, ces exploitations étant désormais en moyenne les plus vastes, devant celles orientées en grande culture, les exploitations de fruits et de maraîchage restant les plus petites (inférieures à 20 ha). Cette valeur moyenne reflète par ailleurs une large distribution : selon l'enquête structures réalisée par le ministère de l'agriculture en 2016, 42,53 % des exploitations comptaient moins de 20 ha, 41 % plus de 50 ha, 21,7 % plus de 100 ha et 5 % plus de 200 ha.

Comme le récapitule le graphique ci-dessous, cette élévation de la superficie moyenne traduit, d'une part, une forte diminution (- 31 % entre 2010 et 2020) du nombre de micro-exploitations (moins de 25 000 € par an de production brute standard – PBS), qui représentent encore 27 % du total des exploitations mais ne valorisent que 5 % de la SAU. D'autre part, elle reflète la croissance du nombre des grandes exploitations (plus de 250 000 € de PBS annuelle), seule catégorie à croître et qui représente désormais 19 % des exploitations et 40 % de la SAU.

Graphique n° 5 : évolution du nombre d'exploitations selon leur taille économique (exprimée en production brute standard - PBS) entre 2010 et 2020



Note : Les coefficients de production brute standard (PBS) représentent la valeur de production potentielle par hectare ou par tête d'animal hors toute aide. Ils permettent une classification des exploitations agricoles par taille.

Source : Agreste – RA 2020

2 - Le développement de formes nouvelles

Le modèle familial promu par la politique agricole ne fait pas l'objet d'une définition explicite, l'article L.1 du code rural se contentant de viser « *le caractère familial de l'agriculture et l'autonomie et la responsabilité individuelle de l'exploitant* ». Il est toutefois convenu de considérer qu'il repose sur une entité de production où entreprise et famille se superposent, faisant coïncider travail, propriété des moyens de production (foncier, en pleine propriété ou en fermage, et capital de production), et pouvoir de gestion et de décision³. Ces caractéristiques restent prédominantes mais leur persistance recouvre des évolutions importantes qui tendent aujourd'hui à complexifier la transmission des exploitations.

En matière de mobilisation de la main d'œuvre, là où le modèle traditionnel correspondait à deux unités de travail familiales – l'exploitant et son épouse –, le modèle prépondérant aujourd'hui repose sur une combinaison entre travail familial, salarié et prestations externes (graphique n° 3 ci-dessus). L'unité de travail reste circonscrite et majoritairement familiale, mais les chefs d'exploitation travaillent désormais souvent seuls et recourent davantage au salariat dès lors que les conjoints d'agriculteurs travaillent de moins en moins à la ferme pour exercer une activité extérieure. D'ailleurs, le revenu disponible moyen des ménages agricoles⁴, soit 52 400 € en 2018, provient en moyenne seulement pour un tiers de l'activité agricole. Le complément est issu pour l'essentiel de salaires, soit du conjoint, soit de l'agriculteur lui-même (un agriculteur sur cinq est bi-actif⁵) ; d'autres revenus non agricoles pouvant aussi être perçus (vente de produits artisanaux, agro-tourisme, etc.). Le recours à la main d'œuvre non familiale

³ B. Legagneux, V. Olivier-Salvagnac, « Les exploitations agricoles françaises aux allures de firme », in François Purseigle, Geneviève Nguyen, et Pierre Blanc (dir), *Le nouveau capitalisme agricole. De la ferme à la firme*, Presses de Sciences Po, 2017.

⁴ Pour l'Insee : ménages qui ont déclaré fiscalement des revenus agricoles non nuls. Le nombre des ménages ainsi définis fiscalement est cohérent avec le nombre de ménages où au moins un membre est agriculteur au sens du recensement agricole. Données citées issues du n° 1876 d'octobre 2021 de *Insee Première*.

⁵ Un agriculteur est dit bi-actif quand il exerce une activité salariée en-dehors de l'exploitation.

s'effectue toutefois selon des proportions et des modalités variables, témoignant de la diversification des modèles. Plusieurs typologies peuvent ainsi être proposées, comme celle présentée dans l'annexe n° 5.

Cette diversification des statuts de la main d'œuvre agricole autour du noyau familial se double d'une diversification des formes juridiques facilitant la dissociation entre travail, assise foncière (fermage ou pleine propriété) et capital de production rendue nécessaire par la capitalisation des exploitations, ainsi que la séparation entre propriété et gestion. Une telle évolution contribue elle aussi à fragmenter le modèle familial traditionnel. Si les exploitations sous statut individuel (personnes physiques et entreprises individuelles à responsabilité limitée – EURL) restent toujours majoritaires (58,4 % en 2020), leur nombre diminue à un rythme plus rapide entre 2010 et 2020 (- 33 %) que l'ensemble des exploitations (- 20 %), alors que celui des exploitations en forme sociétaire à un ou plusieurs associés augmente (+ 9 %).

Les formes sociétaires les plus répandues sont toutefois celles qui s'inscrivent dans la logique de l'exploitation familiale :

a) le groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC, créé en 1962) repose sur des relations égalitaires et l'obligation de travailler en commun ;

b) l'entreprise agricole à responsabilité limitée (EARL, créée en 1985) permet au conjoint d'accéder au statut de co-exploitant, même si elle peut être constituée avec un seul associé. Ces deux statuts représentent plus de 72 % des formes sociétaires et correspondent à une détention du capital quasi-exclusivement familiale : si la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole a rendu possible l'ouverture d'une minorité (moins de 50 %) du capital des EARL à des non exploitants, cette possibilité n'est que peu utilisée⁶.

D'autres formes sociétaires civiles à objet agricole – société civile d'exploitation agricole (SCEA), groupement foncier agricole (GFA) – ainsi que les formes sociétaires de droit commun (société anonyme ou SA) permettent de dissocier propriété et gestion et d'intégrer des membres non exploitants de la famille (cas de figure le plus courant) ou de l'extérieur. Ces formes représentent 11 % des exploitations et 21 % des grandes exploitations.

Dans cet ensemble, de plus en plus d'exploitations recourent à des formes commerciales de type société anonyme (SA, SAS, SARL) pour mobiliser des sources de financement extérieures ou articuler plusieurs sociétés notamment dans le cadre de diversification d'activités et de commercialisation des produits. Ces sociétés représentaient moins de 2 % du total des exploitations en 2016 mais progressent dans les grandes exploitations.

Il résulte de cette diversification des statuts, des sources de financement et des centres de décision principalement dans les grandes exploitations, une cohabitation au moins partielle du modèle familial traditionnel avec ce que certains acteurs professionnels ou chercheurs appellent le développement de l'entreprise agricole, voire d'exploitations « *aux allures de firme* »⁷. L'annexe n° 6 détaille les différentes formes juridiques que peuvent revêtir les exploitations agricoles et présente des typologies proposées pour rendre compte de ce phénomène.

⁶ *L'agriculture familiale en France métropolitaine : éléments de définition et de quantification*, Centre d'études et de prospective (CEP), Analyse n° 90, mai 2016.

⁷ B. Legagneux, V. Olivier-Salvagnac, précité.

C - Des projections incertaines

Les phénomènes complexes qui viennent d'être décrits sont appelés à se poursuivre dans les années qui viennent compte tenu des dynamiques démographiques à l'œuvre dans la population des exploitants agricoles. En l'absence de réel exercice de projection réalisé par les pouvoirs publics, il est difficile d'évaluer l'ampleur exacte des évolutions à venir.

1 - Un enjeu démographique préoccupant mais difficile à cerner

Au regard des 43 % d'exploitants agricoles âgés de plus de 55 ans, 200 000 chefs d'exploitation, dont 120 000 chefs d'exploitations de taille moyenne et grande, atteindront l'âge d'ouverture des droits à la retraite et pourraient donc cesser leur activité dans les dix ans à venir. Depuis 2016, le nombre de départs en retraite de chefs d'exploitation agricole, qui oscille chaque année entre 22 et 25 000, devrait selon les projections effectuées par le ministère de l'agriculture⁸, se maintenir à ce niveau jusqu'en 2033, avant de passer en-dessous de 20 000 à partir de 2034.

L'ouverture des droits à une retraite au titre du régime des exploitants agricoles ne coïncide toutefois pas toujours avec une sortie du statut d'exploitant et une cessation d'activité agricole. La poursuite de l'exploitation d'une parcelle dite « de subsistance » ainsi que le cumul du bénéfice de la pension et de la poursuite d'une activité assujettie au régime des exploitants agricoles sont en effet possibles au-delà de 62 ans sous certaines conditions⁹. À l'inverse, la cessation de l'activité agricole peut intervenir en cours de carrière lors d'une mutation vers un autre emploi et ne donner lieu à une liquidation des droits que postérieurement. Ce phénomène de départs précoces, mesuré à partir des sorties du régime des non-salariés agricoles avant 55 ans, représentait un peu plus du quart de l'ensemble des départs en 2020 et 2021.

Au final, le nombre annuel moyen de départs de chefs d'exploitation s'est élevé à 20 000 sur la période 2015-2021. Le nombre d'installations de chefs d'exploitation s'est quant à lui établi durant la même période à 14 000 par an en moyenne. Alors que les prévisions de nouveaux bénéficiaires de droits à la retraite s'inscrivent à la hausse, le ministère de l'agriculture, pour estimer le nombre de départs de chefs d'exploitation dans les années à venir, s'est pourtant contenté dans ses réponses à la Cour de prolonger les tendances à l'œuvre sur la période 2015-2021 et d'y appliquer le taux de remplacement moyen observé.

Comme le montre le diagnostic préalable au plan stratégique national (PSN)¹⁰, construit en 2021 à partir de cette analyse rétrospective, les enjeux sont différenciés selon les régions et les secteurs d'activité : le quart Nord-Est de la France et le pourtour méditerranéen apparaissent comme les zones les plus attractives, ainsi que les zones de montagne. Concernant les productions, le secteur de l'élevage bovin, en particulier lait et mixte, peine le plus à renouveler

⁸ Les projections prévoient de 25 à 26 000 départs de chefs d'exploitations jusqu'en 2027, puis de 22 à 24 000 jusqu'en 2033, avant de passer sous 20 000 à partir de 2034. NB : les flux de départ en retraite de l'ensemble des exploitants agricoles (chefs d'exploitations, conjoints collaborateurs et aides familiaux) ont connu un pic en 2008 avec 48 358 départs correspondant à la montée en charge du dispositif carrières longues.

⁹ Le cumul de la pension avec la poursuite d'une activité non salariée agricole est possible pour des activités d'entrepreneurs de travaux agricoles ou des productions hors sol. Ce type de cumul a eu plutôt tendance à baisser ces dernières années : 25 465 retraités non-salariés agricoles de 2015 y ont eu recours en 2016, 15 765 en 2020.

¹⁰ Diagnostic du plan stratégique national, figure 5, p 189.

ses chefs d'exploitation (le taux de renouvellement¹¹ y est en moyenne de 2,1 % sur la période 2014-2018 pour une moyenne toutes spécialités confondues de 3,1 %). L'élevage hors sol et les cultures spécialisées sont plus attractifs (taux de renouvellement supérieur à 5 %).

2 - Les incertitudes sur le devenir des exploitations

a) La poursuite de la baisse du nombre d'exploitations

La proportion d'exploitants non remplacés n'entraînera pas une baisse équivalente du nombre d'exploitations. D'une part, comme indiqué ci-dessus, ceux-ci peuvent être co-exploitants dans des exploitations en forme sociétaire, qui pourront perdurer au-delà de leur départ même s'ils ne sont pas remplacés. D'autre part, la reprise de certaines exploitations peut donner lieu à morcellement et donc à création de plusieurs entités, compensant la tendance à la diminution causée par l'agrandissement. Ces tendances, certes complexes à cerner, ne font pas l'objet de projections, alors qu'elles conditionnent le devenir des terres agricoles et d'un modèle d'exploitation familial.

La Cour a réalisé une telle projection de l'évolution du nombre des exploitations en utilisant une méthodologie issue de précédents travaux de recherche conduits en 2018 et dont les résultats se sont avérés proches de la réalité observée lors du recensement agricole 2020¹². Cette projection est présentée en annexe n° 7. Selon le modèle utilisé, les exploitations agricoles passeraient de 389 779 en 2020 à 292 592 en 2035 et à 272 634 en 2040, soit un taux de décroissance annuel moyen de 1,89 % d'ici 2035, plus faible que le taux de 2,3 % observé entre 2010 et 2020, lui-même inférieur au taux de -3 % observé entre 2000 et 2010. La tendance à l'agrandissement se poursuivrait, avec une baisse de 42 % des exploitations de moins de 20 ha et de 24 % des fermes entre 20 ha et 200 ha, tandis que le nombre de celles de SAU supérieure à 200 ha augmenterait légèrement. Les projections indiquent aussi une hausse de la part de la forme sociétaire qui passerait de 42 % à 60 % entre 2020 et 2040.

b) Le devenir des exploitations et des terres

Au-delà de l'évolution du nombre des exploitations, il importerait aussi de mieux connaître les modalités de leur transmission, d'évolution de leur structure et de disparition éventuelle entraînant la perte de l'usage agricole des terres. Une étude déjà ancienne¹³ du service de la statistique et de la prospective (SSP) du ministère de l'agriculture avait montré, à partir de l'analyse du suivi sur sept ans d'un échantillon d'exploitations observées au recensement 2000, que les terres conservaient leur usage agricole dans 90 % des cas de départ en retraite du chef d'exploitation : la transmission se faisait alors soit dans la continuité, avec reprise intégrale des terres et des activités dans la moitié des cas, soit pour l'autre moitié par réunion à une exploitation dans le cadre d'un agrandissement, ou par démantèlement donnant lieu à la création de plusieurs exploitations. Dans 10 % des cas, l'exploitation disparaissait. Une

¹¹ Le taux de renouvellement est le ratio entre le nombre de nouveaux installés dans l'année (n) et le nombre total de chefs d'exploitation actifs en fin d'année précédente (n-1).

¹² Laurent Piet, Legrand Dunold Fils Saint-Cyr, « Projection de la population des exploitations agricoles françaises à l'horizon 2025 », *Économie Rurale*, Société Française d'Économie Rurale, 2018, pp.119-133.

¹³ Agreste, *La transmission des exploitations agricoles*, Les Dossiers, N° 29, septembre 2015.

telle étude gagnerait à être actualisée sur la base des données du recensement 2010 ou pour l'avenir, du recensement 2020.

Lors des recensements 2000, 2010 et 2020, la question a par ailleurs été posée aux agriculteurs devant atteindre l'âge légal de départ en retraite à taux plein dans les sept ans (les plus de 55 ans en 2000 et 2010, et les plus de 60 ans en 2020) de savoir comment ils anticipaient leur départ en retraite et préparaient la transmission de leur exploitation.

En 2020, parmi les exploitations dirigées par les plus de 60 ans – qui représentaient un peu plus d'un quart de l'ensemble des exploitations et 19 % de la SAU –, un peu moins d'un tiers des exploitants concernés étaient fixés sur les modalités de leur départ et de leur succession, les deux tiers n'ayant pas de visibilité sur l'avenir de leur exploitation, soit qu'ils déclarent ne pas savoir (33 % des cas), soit qu'ils n'envisagent pas de partir en retraite dans l'immédiat (35 % des cas). Le vieillissement de la structure d'âge des exploitants, associé au recul de l'âge de départ à taux plein résultant des réformes des retraites des dernières décennies, ne paraît pas avoir eu d'effet sur l'anticipation et la préparation de la cessation d'activité et de la transmission de l'exploitation, car la part d'incertitude paraît stable entre 2000, 2010 et 2020.

Cette proportion varie cependant selon la taille des exploitations : particulièrement marquée dans les petites exploitations, elle se réduit à mesure que la taille augmente, les exploitants de grandes fermes déclarant avoir identifié les modalités de succession dans 48 % des cas. Au total, 20 % des exploitants déclarent que leur exploitation fera l'objet d'une reprise par un membre de leur famille (proportion qui monte à 40 % pour les grandes exploitations), et 6 % par un tiers. Seuls 6 % déclarent envisager une disparition de leur exploitation au profit d'une ou plusieurs autres exploitations et 1 % la disparition au profit d'un usage non agricole.

L'incertitude sur le devenir des surfaces agricoles concerne 57 % de la SAU susceptible de faire l'objet d'un changement d'exploitant dans les sept prochaines années. Cet enjeu surfacique est fort en Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est (cf. carte en annexe n° 8).

L'absence d'identification d'un repreneur ne saurait toutefois prédire la disparition de l'exploitation ni celle de l'usage agricole des terres. D'une part, comme indiqué ci-dessus, les incertitudes sur le devenir des exploitations étaient similaires en 2010 et la SAU s'est maintenue entre cette date et 2020. D'autre part, l'étude du SSP déjà citée, qui procédait également à la comparaison des déclarations des exploitants en 2000 avec la situation effective des exploitations sept ans après, faisait ressortir un taux de reprise des exploitations pour lesquelles aucun successeur n'était encore identifié, proche de la moyenne observée sur l'échantillon général : tandis que 83 % des exploitations faisaient l'objet d'une reprise, soit en conservant leur structure initiale, soit en étant morcelées ou absorbées dans une plus grande exploitation, 17 % étaient laissées vacantes ou disparaissaient. Il est là aussi regrettable que ce travail n'ait pas été actualisé sur la base du recensement 2010, ce qui aurait permis de relativiser les inquiétudes que font naître les perspectives de départ sans succession déclarée.

II - De l'aide à l'installation au renouvellement des générations : une priorité politique désormais affirmée

Pour répondre aux enjeux qui viennent d'être décrits, même si leur ampleur exacte reste difficile à cerner, l'objectif de renouvellement des actifs agricoles a été affirmé, depuis 2013 dans le cadre de la PAC, et depuis les années soixante-dix au plan national. Au-delà du seul aspect démographique de l'aide à l'installation des nouveaux agriculteurs, les préoccupations de renouvellement des générations ont progressivement intégré les enjeux d'aménagement et de développement des territoires, de diversité des systèmes de production et de transition agro-environnementale.

Les développements qui suivent visent à rappeler les principales étapes ayant conduit, aussi bien au niveau européen¹⁴ que national, à l'affirmation de cet objectif et à la constitution des différentes catégories d'instruments utilisés. Leur examen est renvoyé au deuxième chapitre pour ceux relatifs à l'installation et au démarrage d'activité, et au troisième chapitre pour ceux relatifs à la transmission et à la régulation du foncier.

A - Un objectif de la politique agricole commune

1 - Une prise en compte récente

L'emploi agricole ne figurait pas dans les objectifs initiaux de la PAC¹⁵. La logique originelle de cette politique visait à la diminution de la population active agricole pour augmenter la productivité de l'agriculture par l'agrandissement et la mécanisation des exploitations. L'enjeu était alors, pour les économies européennes, d'intégrer cette main d'œuvre dans les autres secteurs d'activité¹⁶.

La prise de conscience de la nécessité de préserver et de soutenir l'emploi rural au sens large et donc d'infléchir les dispositifs de la PAC, se fait jour dans les années 1990. La réforme de l'Agenda 2000 (Conseil européen de Berlin de 1999) traduit ces nouvelles priorités avec la mise en place, à côté du premier pilier historique correspondant au versement d'aides directes aux agriculteurs par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), d'un second pilier destiné à soutenir le développement rural par des aides co-financées par un nouvel instrument,

¹⁴ L'annexe n° 13 sur les mesures de la PAC en faveur du renouvellement des générations et leur application dans les pays comparables avec la France présente l'évolution des orientations et des dispositifs européens.

¹⁵ Le traité de Rome fixait à la PAC cinq objectifs (repris à l'art. 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE) : accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique ; assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements, et assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

¹⁶ Très débattu lors de son élaboration en 1968, le plan du commissaire à l'agriculture Mansholt visait la conjonction du progrès technique et de la réduction du nombre d'agriculteurs, pour permettre à la population agricole d'atteindre la parité de niveau de vie avec les autres secteurs et fixait une feuille de route devant conduire au départ de 5 millions d'agriculteurs dans la CEE alors à six États. En France, la main d'œuvre agricole (exploitants et salariés) passe de 3 millions en 1966 à 1,4 million en 1987, et en Allemagne de l'Ouest de 2,3 millions à 0,8 million.

le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER), et les États membres. Dès sa création, ce fonds a couvert les aides au démarrage et à l'activité des jeunes agriculteurs.

C'est à l'occasion du « *bilan de santé de la PAC* » en 2008 que l'objectif de « *consolider l'économie agricole et l'emploi sur l'ensemble du territoire* » est explicitement assigné à la PAC, mais encore exprimé en termes génériques. L'objectif spécifique de renouvellement des générations d'agriculteurs a été affirmé à partir de la réforme de 2013 et de la programmation 2014-2022 : le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le FEADER retient ainsi, parmi les six priorités fixées à l'article 5, l'objectif 2 b) visant à « *faciliter l'entrée d'exploitants agricoles suffisamment qualifiés dans le secteur de l'agriculture et en particulier le renouvellement des générations* ».

2 - Une priorité 2014-2022 encore renforcée dans la future programmation

La réforme de la PAC de 2013 a introduit de nouvelles mesures en faveur du renouvellement des générations dans le premier pilier, en instaurant un paiement additionnel pendant cinq ans aux jeunes agriculteurs (moins de 40 ans) versé en complément des droits à paiement de base (DPB), sous un plafond de 90 ha et pour un montant maximum de 2 % des crédits du FEAGA perçus par l'État membre. Le budget de la PAC consacré au soutien aux jeunes agriculteurs a doublé dans la programmation 2014-2022, passant de 3,2 à 6,4 Md€. Par ailleurs, l'accès aux droits à paiement de base (DPB) est facilité pour les jeunes agriculteurs ainsi que pour tous les nouveaux installés (sans condition d'âge) par l'octroi de DPB à toute la surface admissible du bénéficiaire si elle n'en était pas déjà dotée, tous les DPB détenus par le bénéficiaire étant au besoin relevés au niveau de la moyenne.

Par ailleurs, la convergence des montants unitaires des DPB et l'introduction du paiement redistributif ou de la dégressivité des paiements de base peuvent être considérées comme favorables aux petites et moyennes exploitations et contribuant à freiner les dynamiques d'agrandissement que les aides aux surfaces ou à la production ont tendance à encourager¹⁷.

Quant au deuxième pilier, les mesures déjà existantes ont été renforcées, en matière d'aide au démarrage et de soutien aux investissements. Ces mesures sont déclinées dans des programmes de développement ruraux (PDR) à l'échelle des régions, qui, en France deviennent autorités de gestion¹⁸. En matière d'aide à l'installation, comme il sera vu ci-après, des règles nationales encadrent toutefois de façon assez précise les mesures inscrites dans les PDR, conformément au décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des PDR pour la période 2014-2020. Ce cadre est appelé à évoluer.

¹⁷ Le paiement redistributif représente pour la France 10 % de l'enveloppe totale FEAGA 2014-2022. L'analyse de l'effet de la PAC sur l'emploi agricole et la concentration des exploitations par la substitution capital-travail et la recherche d'économies d'échelle dépasse le cadre de ce rapport. On en trouve une présentation dans C. Détang-Dessendre, J.N. Depeyrot, L. Piet, « PAC et emploi agricole, un regard européen », *Notes et Etudes socio-économiques* n° 50, Centre d'Études et de prospective, décembre 2021, pp. 5-32, et dans *Actif'Agri*, chapitre 11.

¹⁸ L'article 78 de la loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles « MAPTAM », du 27 janvier 2014, modifiée par l'ordonnance n° 2022-68 du 26 janvier 2022 confie aux régions, à leur demande, la possibilité d'être autorité de gestion d'une liste d'aides Feader à compter du 1^{er} janvier 2023.

La programmation 2023-2027 a quant à elle, à la suite de rapports et d'avis émanant à la fois de la Cour des comptes européenne, du Conseil économique et social européen et de la Commission européenne¹⁹, retenu comme l'une des neuf priorités qui doivent structurer les plans stratégiques nationaux des États membres « *l'objectif spécifique G : Attirer et soutenir les jeunes agriculteurs et les autres nouveaux agriculteurs et faciliter le développement durable des entreprises dans les zones rurales* ». Cette priorité se traduit par l'obligation pour chaque État membre de consacrer au moins 3 % de l'ensemble de ses crédits nationaux des deux piliers au soutien des jeunes agriculteurs.

B - Un affichage ambitieux en France

1 - Une politique déjà ancienne

Alors que les politiques communautaires sont ciblées sur des aides monétaires, la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole et la loi n° 62-933 du 8 août 1962 ont d'abord mis en place une politique de régulation du foncier agricole pour encadrer l'évolution des prix et promouvoir le modèle de l'exploitation familiale de taille moyenne.

L'encadrement des prix du foncier agricole dans notre pays tient d'une part au statut du fermage, qui limite les loyers et permet d'avoir accès à la terre sans supporter le coût d'acquisition²⁰. La part des terres en fermage en France est ainsi élevée, même si la location auprès de tiers a tendance à régresser (51 % de la SAU en 2020 contre 60 % en 2016), les exploitations en formes sociétaires louant de plus en plus à leurs associés (27 % de la SAU contre 19 % en 2016).

Il tient d'autre part au rôle des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), créées afin de lutter contre la spéculation foncière, de permettre l'agrandissement des petites exploitations, de faciliter les remembrements et de favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs. L'établissement de cahiers des charges, les achats amiables, l'éventuel usage de leur droit de préemption et l'action judiciaire en diminution de prix, leur permettent de sélectionner des repreneurs et, le cas échéant, d'orienter les pratiques agricoles comme le prévoit l'article R. 142-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Parallèlement, un dispositif de contrôle des structures a été mis en place à partir de 1962 encadrant par des seuils minimaux et maximaux la superficie ouvrant droit à l'autorisation d'exploiter, à la fois afin de consolider les exploitations autour d'une taille moyenne suffisante, de limiter leur agrandissement excessif, et de favoriser l'installation plutôt que l'agrandissement (voir aAnnexe n° 9 : l'évolution du contrôle des structures).

¹⁹ Cour des comptes européenne, « *Le soutien de l'UE en faveur des jeunes agriculteurs devrait être mieux ciblé pour favoriser un renouvellement efficace des générations* », 2017 ; Conseil économique et social européen, « *Évaluation de l'impact de la PAC sur le renouvellement des générations* », Rapport d'information, 2019 ; Commission européenne, « *Évaluation de l'incidence de la PAC sur le renouvellement des générations, le développement local et l'emploi dans les zones rurales* », Document de travail SWD(2021) 79 final, 2021.

²⁰ La pratique illégale des « pas-de-porte » consistant à payer l'accès au bail agricole tempère toutefois cet avantage dans les régions du bassin parisien, du Nord et de l'Est de la France. La création du bail cessible et du fonds agricole en 2006 n'a pas permis de légaliser ni de réguler ces pratiques.

En 1973, la volonté de promouvoir l'émergence d'une nouvelle génération d'agriculteurs dans le contexte de la diminution souhaitée de la population active agricole, et les premières craintes de déprise agricole dans certaines régions, notamment montagneuses, conduisirent les pouvoirs publics à instaurer une aide destinée à faciliter leur installation, en plus des bonifications d'emprunts déjà accordées aux jeunes agriculteurs depuis 1965. Dénommée dotation « jeune agriculteur » (DJA), cette aide fut généralisée en 1976. Des dispositifs fiscaux et sociaux vinrent compléter l'aide au démarrage de l'activité agricole : abattement fiscal pendant cinq ans (1993)²¹, dégrèvement de la taxe sur le foncier non bâti (1992)²², exonération de charges sociales pendant cinq ans (2000) et défiscalisation de la DJA en 2006.

Les exigences en matière de capacité professionnelle pour bénéficier de la DJA sont relevées en 1992 et portées au niveau IV²³, les candidats devant également avoir réalisé un stage de six mois hors de l'exploitation familiale dont les modalités sont précisées dans la Charte de l'installation signée entre l'État et les organisations professionnelles en 1995. Pour accompagner la tendance alors récente à l'installation de candidats hors cadre familial²⁴ et non issus du milieu agricole, des programmes pour l'installation et le développement des initiatives locales (PIDIL) sont mis en place dans chaque département afin de regrouper l'ensemble des aides à l'installation, nationales ou régionales autres que celles faisant l'objet d'un co-financement du FEADER (DJA et prêts bonifiés).

Un parcours d'accompagnement se structure à partir de 1995 et est réformé en 2008 autour des comités départementaux de l'installation (CDI) et des points info installations. Le plan de professionnalisation personnalisé (PPP) est créé et devient une condition de capacité professionnelle, en plus du diplôme de niveau IV, le stage de six mois étant supprimé.

2 - Une priorité réaffirmée par la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014

Préparées par les assises de l'installation tenues de novembre 2012 à 2013, la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 et ses dispositions d'application ont rénové la politique de soutien à l'installation et à la transmission en agriculture.

Sur le plan politique, la loi a introduit un livre préliminaire (art. L. 1 à L. 3) au code rural, énumérant en son article L. 1 les finalités de « *la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale* », et dont le IV définit la politique d'installation et de transmission en agriculture.

Cette définition large et ambitieuse dépasse les seules dimensions démographiques pour inclure les enjeux d'aménagement et de développement des territoires, de diversification des

²¹ Dispositif mis en place par l'article 87 de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993, applicable aux exploitants établis à partir du 1^{er} janvier 1993. Auparavant, les jeunes agriculteurs étaient éligibles à une réduction d'impôt prévue en faveur des entreprises industrielles nouvelles.

²² Dispositif mis en place par l'article 109 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992, applicable aux jeunes agriculteurs installés à compter du 1^{er} janvier 1992.

²³ Article D. 344-4 CRPM, décret n° 2008-1336 du 17 décembre 2008 relatif aux aides à l'installation des jeunes agriculteurs. Si l'exercice de la profession agricole n'est encadré par aucune condition d'aptitude professionnelle, l'octroi des aides à l'installation suppose un diplôme ou une certification professionnelle équivalents au niveau IV, ce qui va dans le sens d'une professionnalisation des exploitants agricoles.

²⁴ *i.e.* installation de personnes issues du monde agricole dans une exploitation autre que celle des parents.

systèmes de production et en particulier de soutien aux projets générateurs de valeur ajoutée et d'emploi, ainsi que d'incitation à mettre en place des pratiques performantes et respectueuses de l'environnement.

La gouvernance est réorganisée au niveau national et régional selon des modalités qui seront examinées ci-après ; les PIDIL et le parcours d'accompagnement existant sont remplacés par un nouveau dispositif ouvert à tous les porteurs de projet dénommé programme d'accompagnement de l'installation et de la transmission en agriculture (AITA). La loi du 13 octobre 2014 a également confié au préfet de région la délivrance des autorisations d'exploiter et adossé le contrôle des structures à un schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA).

III - Un pilotage reposant principalement sur des objectifs de moyens

Alors que l'objectif de renouvellement des générations est affirmé comme prioritaire et qu'il revêt une dimension transversale nécessitant l'articulation des enjeux agricoles, socio-économiques et environnementaux, le cadre de gouvernance actuel ne permet pas de disposer d'une vision stratégique et les cibles retenues pour la future programmation paraissent davantage fonction des moyens que d'une analyse des besoins selon les filières et les territoires.

A - Une gouvernance large et partenariale mais peu stratégique

1 - Le schéma prévalant pour la programmation 2015-2022

La gouvernance instaurée par la loi du 13 octobre 2014 s'articule autour de deux nouvelles instances, dont les principales missions ont été fixées par le décret déjà cité du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural (PDR) pour la période 2014-2020 : un comité national de l'installation et de la transmission (CNIT) et des comités régionaux de l'installation et de la transmission (CRIT).

a) Le comité national de l'installation et de la transmission

Selon l'instruction technique de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du 2 mars 2017, le CNIT est chargé « *de définir, de suivre, d'animer et d'évaluer la stratégie nationale pour l'installation et la transmission (...), d'assurer la cohérence des principes de modulation, de qualification professionnelle et de viabilité du plan d'entreprise du candidat à l'installation [ainsi que] le suivi de la bonne complémentarité des aides entre les différents financeurs (...) qu'il s'agisse des dispositifs d'aide s'inscrivant dans le cadre de la programmation FEADER ou non (...), de mobiliser tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique d'installation-transmission. Enfin, il favorise les échanges d'expérience entre les régions pour capitaliser et diffuser les bonnes pratiques et assurer la cohérence entre les dispositifs. Il permet également de faire un point sur la mise en œuvre de la politique d'installation et de la transmission dans chaque région* ».

L'examen des ordres du jour et des documents associés montre que les travaux du CNIT, qui compte une vingtaine d'acteurs²⁵ et se réunit une fois par an, portent surtout sur le suivi des installations aidées par la DJA et accompagnées dans le cadre du programme AITA. Le comité ne dispose en effet de vision de synthèse ni sur les aides à l'installation hors DJA ou hors programme AITA que les collectivités territoriales peuvent mettre en place, ni même sur les dispositifs autres que la DJA relevant de la PAC (bonifications des aides à l'investissement pour les jeunes agriculteurs et paiement jeunes agriculteurs du premier pilier) ou de l'État (aides fiscales et sociales attachées au statut de jeune agriculteur ou de nouvel installé). Les installations non aidées ne font quant à elles l'objet d'aucun suivi par le CNIT.

Par ailleurs, sur le périmètre restreint des instruments dont il est saisi, son rôle se limite à un simple suivi de mise en œuvre, sans analyse approfondie, ni proposition d'inflexion. Le CNIT, dont la dernière réunion remonte à mars 2021, n'a pas non plus contribué à la réflexion préparatoire à l'élaboration des dispositifs d'aide à l'installation de la PAC 2023-2027.

b) Les comités régionaux de l'installation et de la transmission

Le CRIT, co-présidé par le préfet de région et le président du conseil régional, regroupe les mêmes participants au niveau régional et a pour mission de conduire la stratégie régionale en matière d'attribution des aides (définition des modulations régionales de la DJA et articulation de l'ensemble des aides dans le respect des plafonds européens) ainsi qu'en matière d'accompagnement à l'installation-transmission (labellisation des structures d'accueil, de formation et d'accompagnement, dont il doit coordonner l'activité) et de suivi et d'évaluation.

L'examen des ordres du jour et de la documentation associée montre que l'information partagée dans les CRIT est plus transversale qu'au niveau national : les dispositifs régionaux complémentaires à la DJA et à l'AITA sont en général présentés et suivis mais les aides à l'investissement et les paiements complémentaires du premier pilier restent ignorés. Pour autant, réunis une fois par an²⁶, ils ne sont pas plus que le CNIT un lieu de synthèse et d'articulation stratégique de l'ensemble des dimensions concourant à la politique d'installation et de transmission²⁷. En l'état actuel de la réglementation, la définition des dispositifs et des moyens affectés à cette politique est prédéterminée par des décisions prises hors du CRIT. Les instruments qui relèvent d'un co-financement européen sont définis par le programme de développement rural régional (PDRR) qui détermine le socle minimal et les modulations obligatoires, ainsi que la nature et l'ampleur des éventuelles modulations régionales. Quant aux aides émanant principalement de la région, elles relèvent de ses instances délibérantes. Il est ainsi difficile de disposer d'une vision consolidée et *a fortiori* articulée de l'ensemble des aides concourant au renouvellement des générations à l'échelle du territoire régional.

²⁵ Outre des représentants des services et des opérateurs de l'État et de Régions de France, siègent au CNIT des représentants des organisations professionnelles, des chambres d'agriculture, de la mutualité sociale agricole (MSA), des principaux organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVR), des acteurs du conseil et des banques, ainsi que de la Fédération nationale des SAFER.

²⁶ Deux régions ne les ont plus réunis depuis 2019, au motif de la crise sanitaire puis du renouvellement de la PAC.

²⁷ L'essentiel du travail de concertation et de préparation des actions menées à l'échelle locale relève des comités ou commissions régionaux installation-transmission que les chambres d'agriculture peuvent créer sur le fondement de l'article D. 511-3 du CRPM : ces comités constituent des espaces de concertation, de réflexion et de décision intéressants du fait de leur fréquence. Entre 2016 et 2021 en Nouvelle-Aquitaine, la commission régionale s'est par exemple réunie deux fois par an. Le comité a tenu trois réunions.

Le CRIT ne permet donc qu'un partage partiel d'informations. Tous les documents de planification régionaux concernant l'installation-transmission ne lui sont d'ailleurs pas systématiquement présentés : le schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) fondant le contrôle des structures et les programmes pluriannuels d'activité (PPAS) des SAFER ne sont qu'exceptionnellement soumis au CRIT. Par ailleurs, même si cet instrument est antérieur au CRIT et inégalement mis en œuvre selon les régions, aucune articulation ne semble prévue avec le plan régional de l'agriculture durable (PRAD), les éventuels projets alimentaires territoriaux (PAT) et la politique d'installation-transmission, alors que les objectifs de celle-ci ont été élargis aux dimensions de diversification des systèmes de production, de durabilité et de préservation de l'environnement.

Enfin, les observatoires régionaux de l'installation-transmission (ORIT), sur les travaux desquels les CRIT devraient pouvoir s'appuyer pour assurer le suivi et l'évaluation-bilan de la politique d'installation, n'existent que dans six régions. Au niveau national, l'observatoire national (ONIT) n'a pas non plus été mis en place, alors que sa création, à la différence des observatoires régionaux, découle de la loi du 13 octobre 2014 (article L.513-1 du code rural) confiant cet observatoire à l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (devenue Chambres d'Agriculture France) au titre de sa mission de service public. Butant sur des difficultés d'articulation des bases de données, la mise en place de l'ONIT a été repoussée à la déclinaison de la prochaine PAC, ce que la Cour a déjà regretté dans son rapport public annuel de 2021²⁸.

2 - Le transfert aux régions de la gestion des aides non surfaciques du FEADER au titre de la programmation 2023-2027

Dans le cadre de la mise en œuvre de la prochaine PAC, un accord est intervenu entre l'État et les régions visant le « décroisement » de leurs compétences de gestion du FEADER. L'ordonnance n° 2022-68 du 26 janvier 2022 relative à la gestion du FEADER a modifié le partage des compétences entre l'État, qui redevient autorité de gestion nationale pour les aides surfaciques (indemnités de compensation des handicaps naturels - ICHN -, et certaines mesures agro-environnementales et climatiques, MAEC), et les régions, dont la compétence d'autorité de gestion de ces aides est renforcée. Dans des domaines où des règles nationales encadraient la déclinaison régionale des aides à l'installation dans la programmation 2014-2022, les régions seront compétentes à compter de 2023 pour définir les critères d'éligibilité et de sélection des candidats ainsi que la nature et le montant des aides. Ces critères devront être fixés dans le respect des règles du plan stratégique national (PSN) et de son cadrage budgétaire qui impose de consacrer à la politique de renouvellement des générations, c'est-à-dire aux jeunes agriculteurs, un minimum de 3 % des crédits affectés aux deux piliers.

²⁸ Comme le notait la Cour des comptes, dans le tome 2 du rapport public annuel de 2021, « [...] alors que l'installation et la transmission constituent la première action de l'axe 1 du projet de COP, l'observatoire de l'installation n'a toujours pas été mis en place par l'APCA, six ans après la promulgation de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt qui prévoyait son institution. En dépit des travaux engagés avec l'APCA pour y parvenir, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation y a suspendu, en 2019, sa participation au motif que la répartition des rôles entre l'État et les régions dans la politique d'installation doit faire l'objet d'une concertation en 2020 et 2021, parallèlement à la préparation du plan stratégique de la prochaine PAC. Bien que cet observatoire soit indispensable dans le contexte de forte accélération des départs en retraite des agriculteurs, aucune assurance n'a pu être donnée par le ministère quant à sa date de création ».

À ce stade, les CRIT n'ont pas été mobilisés pour contribuer à la définition des futures orientations régionales. Celles-ci ont été élaborées dans le cadre de concertations *ad hoc* conduites par les régions avec les différentes parties prenantes pour préparer le volet régional du PSN, conjointement à la concertation nationale et au débat organisé par la commission nationale du débat public.

Parallèlement, les modalités de définition et de gestion du programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture n'ont pas été modifiées et continuent d'incomber à l'État, principal financeur. Même si l'association Régions de France en a demandé la « décentralisation » en cohérence avec l'évolution des aides à l'installation, cette ligne ne recueille pas l'accord de l'ensemble des parties prenantes et en particulier des organisations professionnelles. Le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, renvoie pour sa part à l'issue de la concertation engagée pour préparer le pacte et la loi d'orientation et d'avenir agricoles prévus pour 2023.

Enfin, au-delà de l'adhésion marquée au CRIT par toutes les parties prenantes, le cadre de gouvernance régional de la politique d'installation-transmission (art. D. 342-20 du CRPM) est aussi appelé à évoluer.

B - Une programmation en fonction de moyens certes croissants, mais une cible en retrait pour la PAC 2023-2027

1 - La période 2014-2022

Les objectifs assignés à la politique d'installation-transmission pour la période 2014-2020 figurent dans le projet annuel de performance du programme budgétaire 149 « *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agro-alimentaire, de la pêche, de la forêt et de l'aquaculture* » porté par la DGPE. Ils sont rattachés à l'objectif n° 2 de ce programme – investir dans les territoires ruraux et les filières d'avenir. La cible associée vise le nombre des installations aidées, suivies à partir d'un indicateur quantitatif – poids de l'installation aidée par rapport au nombre total d'installations – et un indicateur qualitatif – écart entre le taux de maintien à cinq ans des installations aidées et celui des installations non aidées.

Ces indicateurs se concentrent ainsi sur le nombre d'aides attribuées, alors que celui-ci n'est qu'un objectif intermédiaire et instrumental par rapport à l'objectif ultime, c'est-à-dire le nombre total d'installations, qui devrait être rapporté au nombre des départs, et que le paragraphe de justification de la cible mentionne d'ailleurs l'existence « *d'un objectif annuel de 6 000 installations aidées par an* » qui n'évolue pas sur la période.

Le caractère instrumental et forfaitaire de la cible retenue est surprenant. Sa construction repose sur la reconduction légèrement majorée des tendances passées, sans déclinaison selon les filières et les territoires en fonction d'une analyse des besoins et des tendances d'évolution. Au niveau régional, la définition des objectifs d'installation dans les PDR n'est ciblée sur des territoires et des filières qu'à travers la déclinaison des modulations obligatoires et, parfois,

l'instauration de modulations régionales, mais sur la base de simples constats démographiques et sans fixation d'objectif chiffré²⁹.

2 - La période 2023-2027 : des moyens croissants mais une cible en baisse

a) Une construction essentiellement budgétaire

La construction des objectifs associés à la programmation de la PAC pour la période 2023-2027 a procédé elle aussi d'une logique budgétaire plutôt que d'une appréciation des besoins. Comme l'indique le ministère dans sa réponse à la Cour, *« pour la future programmation 2023-2027, la concertation entre l'État et les régions qui a permis de répartir les fonds européens disponibles pour financer l'ensemble des interventions du PSN s'est basée sur des données historiques. La volonté commune de l'État et des régions de donner la priorité au renouvellement des générations a conduit à allouer un montant supplémentaire de FEADER (33 M€) aux régions par rapport au montant issu des données historiques. »*

S'agissant de l'évaluation des besoins et de la fixation des objectifs au niveau régional, dans les régions pour lesquelles la Cour a pu consulter les documents préparatoires à l'élaboration des volets régionaux de la politique de développement rural, les diagnostics restent généraux et peu prospectifs. Seule une région a fait valoir une approche fondée sur l'examen, en CRIT, d'une projection sur dix ans de la démographie agricole. Cette approche intéressante n'est toutefois pas traduite opérationnellement en objectifs chiffrés.

Enfin, au plan qualitatif, le PSN identifie un besoin (G4) correspondant à la nécessité, à l'échelle nationale, de *« réfléchir davantage les installations en lien avec les projets de territoire, notamment dans le cadre des projets alimentaires territoriaux ou du développement de filières territorialisées. Il consiste également à soutenir toutes les voies d'animation et d'accompagnement de terrain à l'installation et à intégrer l'agro-écologie dans les projets d'installation pour une prise en compte des potentialités agronomiques de chaque territoire, créant de la valeur et la maintenant sur les territoires, et favorisant l'emploi pour encore mieux répondre aux attentes sociétales à l'échelle des bassins de vie »*.

b) Des cibles ajustées à la baisse

Les indicateurs associés à la programmation 2023-2027 feront désormais l'objet d'un suivi dans le cadre du PSN, et non plus du programme 149³⁰. Ils comprennent un indicateur d'impact global (évolution du nombre de nouveaux chefs d'exploitation agricole et du nombre de nouveaux jeunes chefs), non assorti d'objectif chiffré, et deux indicateurs ciblés sur l'attribution des aides. Pour suivre l'accompagnement des premières installations, le PSN retient comme indicateur le nombre de jeunes agriculteurs qui bénéficient d'une aide à

²⁹ Cf. annexe n° 14 sur les mesures mises en œuvre dans les régions, qui présente les différentes modulations obligatoires et facultatives déclinées dans chaque région.

³⁰ L'article 124 du règlement (UE) n° 2021/2115 du Parlement et du Conseil européen du 2 décembre 2021 dispose que chaque État membre doit mettre en place un comité national de suivi de la mise en œuvre du plan stratégique national, qui se réunit au moins une fois par an pour examiner les progrès réalisés en vue d'atteindre les valeurs cibles du plan stratégique relevant de la PAC. Son annexe I énumère les différents indicateurs.

l'installation au titre de la PAC, indiquant que « *l'objectif, à la fin de la programmation, est d'atteindre 27 235 jeunes installés grâce à la PAC* » en cumulant paiement complémentaire et DJA, et de 26 498 pour la seule DJA, soit une moyenne respective de 5 447 et 5 300 installations aidées par an. Le niveau est certes supérieur aux 4 637 installations aidées observées en moyenne par an durant la période 2015-2021, mais en retrait par rapport à l'objectif budgétaire de 6 000 installations figurant au programme 149³¹. Cet objectif plus prudent qu'auparavant peut s'expliquer par le risque de sanctions financières découlant désormais de la non-atteinte de l'objectif du PSN dans le cadre de la PAC.

Par ailleurs, la création d'emplois ruraux sera suivie à travers un indicateur mesurant le nombre de nouveaux emplois aidés dans des projets bénéficiant d'une aide de la PAC, comprenant le paiement complémentaire « jeune agriculteur », les aides à la création d'entreprises en milieu rural, et les aides au nouvel installé en agriculture autres que la DJA.

³¹ Lors de son déplacement au salon de l'agriculture le 26 février 2022, le Président de la République a évoqué un besoin de 20 000 installations par an, ce qui, à rythme de départs inchangé, correspondrait à peu près à un remplacement au taux de un pour un.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Confrontée à des enjeux démographiques et de transition des modèles de production, désormais cruciaux, la politique de renouvellement des générations mobilise des instruments mis en place pour certains dès les années 1960 ou 1970, et renforcés dans les dernières programmations de la PAC pour 2014-2022, puis pour 2023-2027.

Pourtant, il est aisé de constater le défaut, d'une part, d'étude prospective aidant à anticiper l'ampleur des tendances à l'œuvre, et, d'autre part, d'analyse stratégique à visée opérationnelle³² permettant de guider une politique pourtant affichée comme prioritaire et ambitieuse et d'articuler l'ensemble de ses dimensions.

Fixer une cible quantitative correspondant à une vision prospective du nombre et de la capacité de production souhaitables des exploitations agricoles dans notre pays, selon les filières et les territoires, constitue certes un exercice délicat. L'objectif de stabilisation du nombre d'exploitations affiché, il y a une trentaine d'années dans le cadre de la Charte de l'installation signée le 6 novembre 1995, n'a plus été suivi dès 1998 : sans doute était-il irréaliste et indiscriminé. Comme le soulignait la Cour dans son référé au Premier ministre du 26 juillet 2020 sur les leviers de la politique foncière agricole, « au regard des orientations retenues depuis dix ans en faveur d'un modèle d'agriculture durable, multifonctionnelle, développée par des entreprises familiales, la question de la structure des exploitations considérée comme souhaitable se pose ». La réponse ne saurait être ni uniforme ni normative, mais adaptée aux enjeux des territoires et des filières.

Le besoin (G4) identifié par le PSN, « à l'échelle nationale (...) de réfléchir davantage les installations en lien avec les projets de territoire, notamment dans le cadre des projets alimentaires territoriaux ou du développement de filières territorialisées » va dans cette direction. Cependant, le PSN, qui aurait pu offrir l'occasion de cette réflexion, se contente d'en souligner la nécessité sans dégager d'axes d'actions en ce sens.

À l'instar du groupe de travail interministériel coordonné par FranceAgriMer en 2020, en lien avec les représentants des professions et interprofessions sur la compétitivité des filières agricoles, une réflexion devrait être conduite pour identifier les enjeux propres à chaque filière, selon les territoires, afin de fournir un cadre à la mise en œuvre des dispositifs en faveur du renouvellement des générations. Un tel travail devrait permettre, d'une part, de tenir compte des contextes locaux, dont les zones à enjeux, et, d'autre part, de faire coïncider renouvellement des générations et progression des pratiques agricoles durables.

Une démarche ascendante (des régions vers le niveau national) apparaît nécessaire pour chiffrer ces perspectives. Toutefois, les multiples enjeux inhérents à la politique d'installation-transmission rendent indispensable un cadre commun d'analyse pour mener une action aussi cohérente et intelligible à l'échelle nationale qu'adaptée à la diversité des territoires.

À cet effet, la Cour invite à prévoir l'inscription, dans les documents stratégiques régionaux et national de la politique d'installation-transmission, à titre prospectif, de cibles chiffrées concernant les capacités de production, le nombre d'exploitations et d'exploitants

³² Voir par exemple pour un travail prospectif d'une grande richesse le rapport du CGAAER n° 18066 Agri 2050 – une prospective des agricultures et des forêts françaises, janvier 2020.

souhaitables par filières et par région en fonction des enjeux agro-économiques, environnementaux, sociaux et d'aménagement du territoire.

Un tel travail prospectif devrait être accompagné de l'amélioration des connaissances sur le devenir des exploitations et l'installation en agriculture, notamment sur les parcours des candidats, leur motivation et les obstacles qu'ils rencontrent. À cet effet, la mise en place d'un observatoire national de l'installation-transmission, prévue depuis 2014, doit désormais se concrétiser et couvrir tous les types d'installation, aidées et non-aidées, ainsi que l'ensemble des dispositifs (aides à l'installation, subventions d'investissement, subventions ou actions directes d'information, de conseil et d'accompagnement des personnes). Un protocole commun de recueil des données établi avec l'agence des services de paiement (ASP), la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et les observatoires régionaux de l'installation-transmission devrait enfin permettre un partage des données et une utilisation pertinente à l'échelle nationale comme régionale.

Ces constats amènent donc la Cour à formuler la recommandation suivante à l'attention du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire et de Chambres d'Agriculture France, tout en relevant que, pour l'avenir, les documents stratégiques et les règles de fonctionnement de la politique d'installation et de transmission en agriculture devraient découler d'un co-pilotage renforcé avec les régions au sein des instances de gouvernance régionales et nationale de cette politique :

1. mettre en place un réseau d'observatoires régionaux alimentant l'observatoire national de l'installation-transmission (ONIT) selon un protocole commun de recueil des données (recommandation complétée) (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, Chambres d'Agriculture France, 2024).
-

Chapitre II

Des instruments d'aide à l'installation et au démarrage, insuffisamment ouverts et mobilisés

Le soutien à l'installation et au démarrage de l'activité des agriculteurs repose sur deux grands types de dispositifs : le programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture (AITA), destiné à tous les candidats sans critère d'âge, et les aides directes ou indirectes, majoritairement ciblées sur les moins de 40 ans ou les bénéficiaires de la dotation jeune agriculteur (DJA). En moyenne annuelle sur 2019-2021, le budget public consacré à l'installation, tous financeurs confondus, s'élevait à 379 M€, hors soutiens aux investissements.

Tableau n° 1 : contributions publiques au soutien à l'installation

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>DJA engagées dont prêts bonifiés (État + FEADER)</i>	135,6	164,2	166,3	162,7	169,7
<i>Paiement additionnel jeunes agriculteurs (FEAGA)</i>	50,6	81,8	91,9	76,4	73,1
<i>AITA (État + région)</i>	14,7*	13,2*	20,6	19,2	20,3
<i>Aides régionales à l'installation</i>	NC	NC	13,8	10,8	15,7
<i>Dépenses fiscales (État)</i>	44	46	65	66	58
<i>Exonérations cotisations sociales par l'État</i>	30,2	34,3	36,2	35,8	35,9
Total hors soutien à l'investissement	275,1	339,5	393,8	370,9	372,7

Source : Cour des comptes, d'après DGPE et SAFSL MASA (* : montant hors financement régional)

I - L'accompagnement à l'installation : un dispositif à adapter aux besoins

Le programme AITA ne représente que 5 % des dépenses publiques consacrées à l'installation, mais, outre qu'il conditionne l'accès à la DJA, il est conçu comme le dispositif universel de préparation des projets d'installation. Le volet installation du programme, depuis le point d'accueil installation (PAI), conçu comme porte d'entrée unique du parcours, jusqu'à la validation du plan de professionnalisation personnalisé (PPP), a pour objet d'informer tous les candidats à l'installation, de les aider à préparer leur projet et de compléter leur formation pour préparer au mieux le démarrage de leur activité.

A - Un cadrage national et des mises en œuvre régionales différenciées

1 - Un cadre national comportant 18 dispositifs

Le programme AITA comporte six volets regroupant 18 dispositifs récapitulés dans le tableau ci-dessous. Le préfet de région, en lien avec le président du conseil régional, sélectionne les dispositifs les plus pertinents au regard des mesures du programme de développement rural régional (PDR), pour constituer le programme AITA régional. L'ensemble des dispositifs des volets 1, accueil des porteurs de projet, et 3, préparation à l'installation sont néanmoins d'application obligatoire dans tous les programmes régionaux.

Tableau n° 2 : les six volets et 18 dispositifs du programme AITA

Volets 1 à 4 : Installation		Volet 5 : Incitation à la transmission	Volet 6 : Communication Animation
1. Accueil des porteurs de projet	3. Préparation à l'installation		
Financement du Point Accueil Installation (PAI)	- Financement du centre d'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé (CEPPP) - Financement des stages collectifs de 21 heures - Prise en charge des bourses de stage d'application en exploitation - Prise en charge des indemnités des maîtres exploitants - Prise en charge des indemnités de stage de parrainage	- Prise en charge des diagnostics des exploitations à céder - Aide à la transmission des exploitations préalablement inscrites au répertoire départ installation (RDI) - Aide à la transmission globale du foncier - Aide aux propriétaires bailleurs - Aide à la location de la maison d'habitation et/ou des bâtiments agricoles - Prise en charge du conseil d'accompagnement en amont à la transmission	Aide aux actions d'animation et de communication en faveur du métier d'agriculteur, de l'installation et de la transmission, de la coordination régionale
2. Conseil à l'installation	4. Suivi du nouvel exploitant		
- Prise en charge des diagnostics des exploitations à reprendre - Prise en charge des études de faisabilité et/ou de marché	Prise en charge du suivi des nouveaux exploitants		

Source : Cour des comptes d'après instruction technique DGPE/SDC/2018-613

Les deux tiers des dispositifs (12 sur 18) sont cofinancés par l'État et les régions, alors que six dispositifs sont financés par un seul niveau (trois par l'État et trois par les régions). Dans leur majorité, les financements sont attribués aux structures qui dispensent les prestations d'accompagnement et non directement aux candidats à l'installation (pour les conditions d'éligibilité et les modalités de financement, voir annexe n° 10).

2 - Une mise en œuvre différenciée par régions

Au cours de la période 2019-2021, le budget du programme AITA était en moyenne annuelle de 19,9 M€. Les dispositifs dédiés à l'installation ont mobilisé 13,8 M€ (69 % des dépenses) contre 1,2 M€ pour ceux dédiés à la transmission. Les deux tiers des dépenses se sont concentrés sur trois dispositifs : les PAI pour 4,3 M€, les centres d'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé (CEPPP) pour 3,9 M€ et l'aide aux actions de communication-animation pour 5 M€.

Le financement du programme AITA a été assuré à hauteur de 13,6 M€ par l'État (68 %) et de 6,4 M€ (32 %) par les régions. Cette répartition est néanmoins variable. Dans trois régions³³, les financements nationaux sont minoritaires. À l'inverse, huit régions ont contribué à moins de 20 % du budget du programme. Les régions apportent cependant des financements additionnels à la politique d'installation/transmission et à des dispositifs semblables ou complémentaires à l'AITA, estimés à environ 2 M€.

Cette situation se traduit par une disparité importante des financements par bénéficiaire. En moyenne sur 2019-2021, les contributions publiques ramenées au candidat accueilli au PAI étaient de 865 € pour l'ensemble du programme, avec une dispersion de un à six entre régions.

B - Le programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture

1 - L'accueil du candidat par le point accueil installation, une porte d'entrée unique principalement confiée aux chambres d'agriculture

a) Les structures labellisées pour les points accueil installation

À la suite des assises de l'installation de 2013, les points info installation ont été transformés en points accueil installation (PAI), dont la carte est fournie en annexe n° 11³⁴. La principale avancée par rapport à l'ancien dispositif réside dans l'ouverture à tous les candidats « *désirant s'installer dans une exploitation agricole, qu'ils soient issus ou non du monde agricole, qu'ils soient ou non demandeurs des aides à l'installation, et cela quel que soit leur âge ou leur niveau de formation.* »³⁵. Le PAI est la « *porte d'entrée unique* » du dispositif d'accompagnement de l'installation au niveau départemental. Il doit accueillir tous les porteurs d'un projet d'installation en agriculture, appelés « porteurs de projet » dans la suite du rapport, leur fournir une information sur le cadre général de l'installation et de la transmission et les orienter vers les structures qui peuvent au mieux les accompagner dans leur projet.

Le label PAI est attribué sur appel d'offres départemental par le préfet de région, après avis du président du conseil régional et du CRIT, pour trois ans, sur la base du cahier des charges national adaptable régionalement. La labellisation des années 2018-2020 a été étendue jusqu'à la fin de 2023.

³³ Sur 2019-2021, AURA finançait 52 % de l'AITA, la Normandie, 58 % et les Hauts-de-France, 59 %.

³⁴ Décret n° 2016-1140 du 22 août 2016 relatif à l'organisation de la préparation à l'installation en agriculture.

³⁵ Instruction technique DGPE/SDC/2018-613, page 2.

Les structures labellisées s'engagent sur la permanence et l'adéquation des moyens mis en œuvre pour conduire les missions, le respect de la neutralité et la promotion de tous les types d'agriculture, en particulier les systèmes de production « *générateurs d'emploi et de valeur ajoutée et ceux permettant de combiner performance économique et environnementale* ». Cet engagement implique de travailler avec l'ensemble des partenaires de l'accompagnement à l'installation.

b) Une insuffisante structuration des partenariats

Les trois quarts des PAI labellisés depuis 2018 sont portés par les chambres départementales ou régionales d'agriculture. Le quart restant est géré par les structures départementales du syndicat Jeunes Agriculteurs et les associations de développement, d'aménagement et de services en environnement et agriculture (ADASEA) (cf. Annexe n° 11 : cartes des structure labellisées).

Comme prévu dans le cahier des charges, les PAI ont établi des conventions avec des structures partenaires, représentatives de la diversité des systèmes de production agricoles. Même si un bilan exhaustif des partenariats établis par les PAI ne peut être établi, l'ampleur et la qualité de ces partenariats apparaissent hétérogènes. Certains réseaux spécialisés dans l'installation, InPact et l'association pour le développement de l'emploi agricole et rural (ADEAR) par exemple, ne sont pas uniformément représentés. De plus, même lorsque des partenariats existent, la mise en relation des candidats avec les structures alternatives non majoritaires n'est pas garantie. Les réunions avec les partenaires, qui s'inscrivent dans des cadres plus ou moins formalisés et des fréquences plus ou moins régulières, ne sont pas systématiquement organisées dans les départements.

Une étude des sites internet des PAI de dix départements montre qu'ils ne comportent pas toujours de lien vers les sites internet de structures, même dans le cas de sites régionaux dédiés. Réciproquement, les sites internet des structures d'accompagnement à l'installation ne renvoient pas toutes au PAI du département. Ces manques de liens croisés affaiblissent l'objectif de « *porte d'entrée unique* » de l'accompagnement à l'installation.

c) Le manque d'aide à l'émergence des projets

La phase d'émergence qui précède l'élaboration d'un projet n'est pas couverte par un volet spécifique du PAITA mais peut entrer dans les actions financées par le volet 6 « communication-action ». Les conseillers du PAI évaluent le degré de maturité des projets qui leur sont présentés grâce au document d'autodiagnostic et aux premiers entretiens. Si le candidat apparaît indécis dans sa volonté de s'installer ou si son projet semble irréaliste³⁶, il est incité à le retravailler avant de poursuivre le parcours. Des solutions lui sont proposées pour l'aider à faire émerger son projet : soit la participation à de courtes sessions d'information organisées par le PAI, comme les cafés de l'émergence, soit le renvoi vers des structures qui ont développé des actions de formation spécialisées sur l'émergence, en dehors de l'AITA.

³⁶ Le PAI de Bretagne indique que le candidat devrait passer par une phase d'émergence lorsqu'il a encore des difficultés à prendre des décisions et à formaliser ses idées ou lorsque le projet est jugé peu réaliste, notamment lorsque la question des moyens n'est pas posée. À l'inverse, le candidat peut être orienté vers le PPP lorsqu'il possède un projet qui reste à formaliser mais qu'il a commencé à identifier les démarches et les partenaires, est conscient de ses potentialités et limites et doit encore vérifier la cohérence de son projet.

Ces formations hors-AITA durent cinq à dix jours, avec dans certains cas des stages. Leur point commun est de s'étaler sur plusieurs mois pour permettre aux candidats de développer leurs projets³⁷. Un « droit à l'essai » est expérimenté. Les sources de financement de ces formations ont évolué depuis la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel : la modification des règles d'intervention du fonds d'assurance formation des actifs non-salariés agricoles, VIVEA (cf. annexe n° 12), et la fin du financement par le fonds social européen (FSE) rendent la mise en place de ces formations plus complexe. Elles sont pourtant utiles à l'accompagnement de candidats au profil atypique, devenus plus nombreux au cours des dernières années³⁸.

Par ailleurs, pour certains candidats à l'installation occupant un emploi hors du secteur agricole, la période de transition professionnelle peut nécessiter un appui plus social.

2 - La préparation à l'installation par la professionnalisation du candidat

a) Divers réseaux professionnels insuffisamment associés

Les centres d'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé (CEPPP) sont ouverts à tout porteur de projet préalablement accueilli par le PAI et ayant réalisé un auto-diagnostic, qu'il soit ou non éligible aux aides à l'installation. Le label CEPPP est attribué pour trois ans dans des conditions similaires à celles du PAI. Les structures labellisées s'engagent sur la permanence et l'adéquation des moyens, essentiellement humains, aux besoins. Les formations proposées doivent couvrir tous les systèmes de production agricole, ce qui implique une ouverture à l'ensemble des partenaires de la professionnalisation agricole.

Les services des CEPPP sont constitués de deux types de conseillers : des conseillers « analyse des compétences », disposant d'un profil de formateur, chargés de l'analyse des compétences du porteur de projet, et des conseillers « analyse de projet », présentant un profil technique ou économique. La part importante des publics non issus du monde agricole et des projets « non conventionnels »³⁹ plaide pour que ces services puissent s'appuyer sur des conseillers aux profils plus diversifiés.

Les chambres d'agriculture portent les structures labellisées pour la plupart des départements à l'exception de cinq. La majorité des conseillers non issus des chambres d'agriculture sont des conseillers de centres de formation professionnelle, ce qui ne répond pas à l'exigence de pluralité. La participation de conseillers issus de structures de soutien à l'agriculture biologique ou à l'agriculture paysanne est néanmoins notée dans plusieurs régions.

³⁷ En 2018, le dispositif d'accompagnement à l'installation régional de l'ADEAR Occitanie a accueilli 974 personnes dans des stages de sept heures sur l'émergence et 370 pour des stages de trois jours de mûrissement du projet.

³⁸ Une étude des PAI AURA indique que 20 % des candidats accueillis au PAI auraient eu besoin de passer par une phase d'accompagnement à l'émergence. Source : CGAAER, rapport n° 21050, Évaluation du fonctionnement des structures chargées de la préparation à l'installation en agriculture, 2022.

b) Le plan de professionnalisation personnalisé : un parcours de formation sensé être adapté aux besoins des porteurs de projet

La réalisation d'un plan de professionnalisation personnalisé (PPP) est un critère d'éligibilité à l'attribution de la dotation « jeune agriculteur » (DJA), pour garantir la meilleure préparation du candidat à l'exercice de ses responsabilités de chef d'exploitation.

La professionnalisation et la formation des nouveaux agriculteurs sont essentielles à un double titre. D'une part, le profil des nouveaux agriculteurs a évolué. Une proportion significative et croissante des nouveaux installés, et encore plus des porteurs de projet d'installation, n'est pas issue du monde agricole. Leurs projets⁴⁰ diffèrent souvent des projets classiques. Pour garantir leur soutenabilité⁴¹, l'enjeu est d'abord de leur apporter des connaissances théoriques et pratiques du monde et du métier agricole, de leurs contraintes, et si nécessaire des connaissances dans le domaine de la production et de la gestion d'une entreprise. D'autre part, un apport de connaissances sur les enjeux d'évolution du modèle agricole (gestion des aléas sanitaires, climatiques et de marché, et transition agro-écologique) est indispensable pour tous les candidats à l'installation, qu'ils soient ou non issus du monde agricole.

Le stage collectif de 21 heures est la seule action obligatoirement inscrite dans les plans de professionnalisation. Les sessions sont réalisées par des organismes habilités par les DRAAF avec pour objectif de maîtriser l'ensemble des enjeux de l'installation en agriculture, se familiariser avec les démarches administratives, favoriser les échanges entre porteurs de projet. Les interventions doivent s'inscrire dans une démarche d'agriculture durable, ouverte aux attentes sociétales et à l'agro-écologie.

3 - Le bilan de l'appui à la professionnalisation : une réalité éloignée de la théorie

Les statistiques nationales et régionales sur les PPP laissent apparaître des différences fortes entre les territoires, notamment sur leur composition. Or, bien que cela fasse partie de leurs missions, les CRIT des régions correspondantes n'analysent pas cette hétérogénéité pour chercher à y remédier.

Le contenu des stages collectifs de 21 heures répond aux objectifs du cahier des charges, avec un équilibre entre les thématiques variant selon les départements. Leur tenue intervient toutefois tardivement dans le processus d'installation, ce qui amoindrit leur utilité.

Les formations inscrites dans les plans de professionnalisation correspondent plus à une logique de catalogue qu'à une adaptation du contenu au profil du porteur de projet. Leur contenu est axé sur la gestion de l'exploitation. Les formations aux enjeux environnementaux, à la gestion des risques ou à la diversification (circuits courts, production biologique) sont peu

⁴⁰ Pour illustration, mais sans valeur statistique, l'enquête a permis d'assister au troisième jour d'un stage 21 heures en Dordogne. Sur 13 stagiaires présents, cinq s'inscrivaient dans des parcours « classiques » : installation dans un GAEC familial, reprise de l'exploitation familiale, installation en polyculture-élevage. Huit projets étaient portés par des personnes non issues du monde agricole et étaient moins conventionnels : reconversion professionnelle vers l'apiculture ou le maraîchage, installation en micro-maraîchage, en centre équestre, développement d'ateliers de transformation ou d'ateliers de diversification non agricole (hébergement touristique, loisirs, insertion sociale).

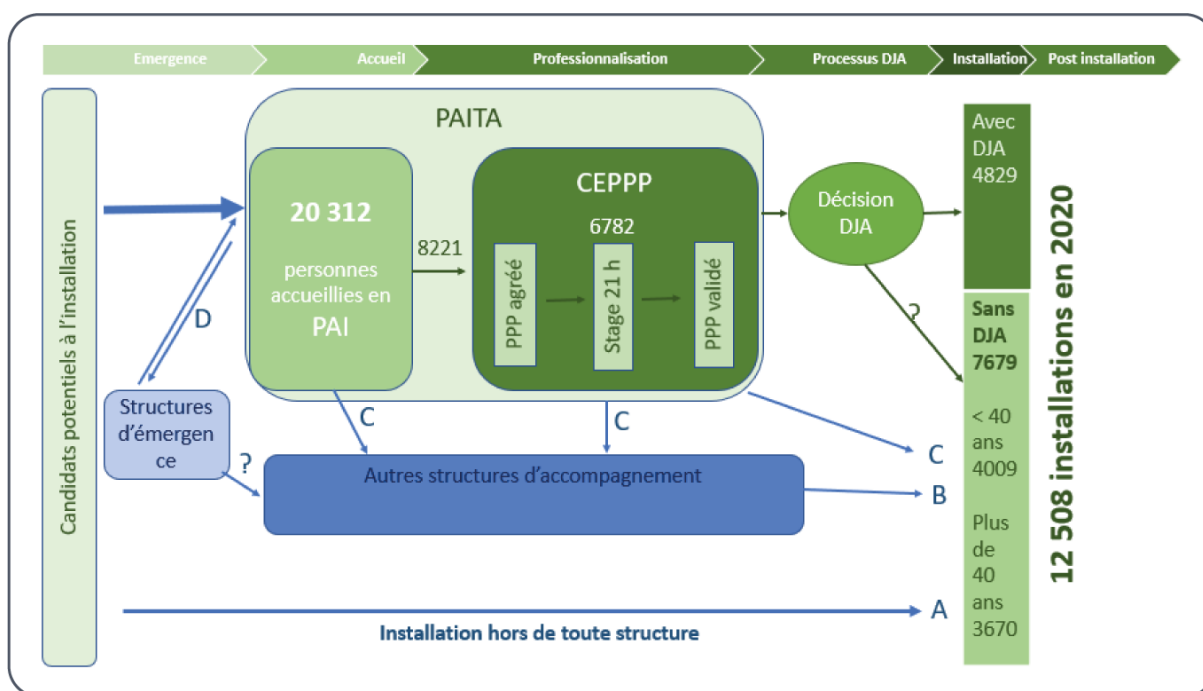
⁴¹ La soutenabilité du projet englobe les notions de viabilité économique, de soutenabilité sociale, en termes de charge de travail, de résistance aux aléas et d'adaptabilité aux évolutions environnementales.

prescrites. La prescription de périodes de stage pratique ou d'autres actions qui permettent au porteur de projet non issu de milieu agricole d'acquérir une expérience pratique et de tester l'acceptabilité des contraintes de vie liées au métier est minoritaire. Ainsi, l'engagement des CEPPP de représenter la diversité des modèles agricoles n'est pas démontré.

4 - Une difficile estimation des flux de candidats à l'installation

Le schéma ci-dessous représente les flux de candidats au cours des différentes étapes menant à l'installation en 2020. Cette année-là, 12 508 exploitants se sont installés, répartis en trois blocs de taille similaire : 4 829 moins de 40 ans bénéficiant de la DJA ; 4 009 moins de 40 ans n'en bénéficiant pas et 3 670 ayant plus de 40 ans.

Schéma n° 1 : parcours des porteurs de projet jusqu'à l'installation en 2020



Note : PAITA (programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture) ; PAI (point accueil installation) ; CEPPP (centre d'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé) ; DJA (dotation jeune agriculteur)
Source : Cour des comptes d'après chiffres MSA et DGPE

Mis à part les installés bénéficiaires de la DJA, le parcours menant à l'installation de la plupart des nouveaux agriculteurs n'est pas connu. Sont notamment manquantes les données sur :

- le nombre d'exploitants qui se sont installés sans bénéficier d'un accompagnement quelconque (flux A dans le schéma) ;
- le nombre d'installés passés par des structures hors du programme AITA (B) ;
- les exploitants qui ont intégré le programme et l'ont quitté à l'une de ses étapes successives pour s'installer sans le bénéfice de la DJA, avec ou sans le soutien d'autres structures (C) ;

- le nombre de candidats qui ont quitté le point accueil installation pour une structure de soutien à l'émergence et y reviennent (D).

Les taux de déperdition entre les différentes étapes du processus ne sont pas analysés. La dynamique des flux diffère entre des régions⁴², où seules 10 % des personnes accueillies en PAI s'installent avec DJA, et des régions où ce taux atteint 38 %. Les raisons de ces écarts ne sont pas analysées, notamment en ce qu'ils peuvent provenir de spécificités régionales du secteur agricole ou de l'activité des structures responsables de l'accompagnement.

La connaissance des flux de population entre les différentes étapes du processus conduisant à l'installation est néanmoins compliquée par l'absence de connexion entre les différentes bases de données des opérateurs et de mise en place de l'observatoire national de l'installation-transmission (cf. première partie du rapport et recommandation n° 1).

II - Les aides aux nouveaux installés : un nécessaire assouplissement en faveur des plus de 40 ans

Les aides fiscales et sociales, décidées et financées au niveau national, et les aides de la PAC – financées par le premier pilier ou co-financées au titre du deuxième pilier (DJA, aides à l'investissement) – sont ciblées sur les jeunes installés de moins de 40 ans. D'autres aides régionales peuvent bénéficier aux nouveaux installés sans critère d'âge.

A - Les avantages fiscaux et sociaux financés par l'État

1 - Des avantages fiscaux significatifs réservés aux seuls bénéficiaires de la dotation « jeune agriculteur »

Les jeunes agriculteurs peuvent bénéficier d'un abattement⁴³ sur les bénéfices imposables s'ils sont soumis à un régime réel d'imposition et perçoivent les aides à l'installation. L'abattement est appliqué aux bénéfices réalisés au cours des soixante premiers mois d'activité, à compter de la date d'octroi de la première aide. Il permet de limiter l'imposition des jeunes agriculteurs durant les premières années d'activité.

Depuis le 1^{er} janvier 2019⁴⁴, le dispositif a été modifié pour mieux le cibler sur les niveaux les plus faibles de bénéfice. L'abattement est renforcé pour ceux dont le bénéfice est inférieur ou

⁴² Alors que, par exemple, 68 % des personnes accueillies dans les PAI d'Occitanie et 53 % dans ceux des Hauts-de-France intègrent ensuite le CEPPP, ils ne sont que 20 % dans le Grand Est et 24 % en PACA. Mais, dans un deuxième temps, le nombre de candidats qui s'installent avec DJA ne diminue pas dans le Grand Est et reste élevé dans les Hauts-de-France. En PACA, il poursuit sa chute et diminue fortement en Occitanie. Au final, 11 % des personnes accueillies dans un PAI de PACA s'installeront avec DJA. Ils sont 20 % dans le Grand Est, 24 % en Occitanie, comme en moyenne en France, et 38 % dans les Hauts-de-France.

⁴³ Article 73 B du code général des impôts (CGI).

⁴⁴ Article 126 de la loi de finances pour 2019, loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018. Le seuil de l'abattement a été revalorisé de 43 914 € à 45 100 € à compter de l'imposition des revenus de 2022 par le décret n° 2022-782 du 4 mai 2022.

égal à 43 914 € (100 % la première année et 75 % les années suivantes) et plafonné pour les autres. Pour les autres, un plafonnement du taux est prévu en fonction du montant de bénéfice réalisé au titre de l'exercice. Conséquence de cette évolution, cet abattement dont le coût se situait en moyenne à 36 M€ par an sur la période 2016 à 2018 a été porté à 52 M€ par an depuis 2019.

Par ailleurs, un dégrèvement de 50 % de la taxe foncière sur les propriétés non bâties⁴⁵ est applicable aux parcelles exploitées par des jeunes agriculteurs bénéficiaires des aides à l'installation qu'ils en soient propriétaires ou locataires, exploitant individuel ou en société. Ce dégrèvement est appliqué d'office à hauteur de 50 % et pris en charge par l'État pendant cinq ans. Pour les 50 % restants dus, le dégrèvement est facultatif et applicable sur délibération des collectivités locales concernées. Ce dégrèvement a coûté en moyenne 8 M€ par an à l'État sur la période 2016-2020.

Enfin, un taux réduit de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement est prévu en faveur des jeunes agriculteurs⁴⁶ pour un montant modeste de 2,2 M€ en 2021. Cette réduction leur est directement appliquée quand ils font l'acquisition d'un immeuble situé dans une zone de revitalisation rurale (ZRR). Elle intervient indirectement en leur faveur lorsqu'un nouvel acquéreur d'un immeuble en ZRR s'engage à le louer par bail rural à long terme ou bail cessible à un jeune agriculteur. Le taux normal de 3,80 % est alors réduit à 0,70 %.

2 - Les avantages sociaux

Les nouveaux exploitants âgés de 18 à 40 ans à la date d'affiliation au régime de protection sociale des non-salariés agricoles peuvent aussi bénéficier d'une exonération partielle et dégressive de leurs cotisations personnelles pendant les cinq années suivant l'installation. Le taux de cette exonération baisse chaque année, de 65 % la première année à 15 % la dernière. L'exonération s'applique dans la limite d'un plafond de cotisation qui diminue également chaque année. Cette exonération s'est élevée à 35,9 M€ en 2021 (30,6 M€ en 2016).

En outre, l'aide à la création et à la reprise d'une entreprise, qui n'est pas soumise à une condition d'âge, peut bénéficier au créateur ou repreneur d'une entreprise ou d'une exploitation agricole. Cette aide consiste en une exonération dégressive des cotisations personnelles du nouvel entrepreneur pendant un an à compter de son installation. Cette exonération est cumulable avec l'exonération de cotisations « jeune agriculteur ».

B - Les aides directes : la mise en place nationale des dispositifs de soutiens à l'installation de la PAC

La France a mis en place les deux principales aides au renouvellement des générations proposées par la PAC 2014-2022 : le paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs, dont l'application était obligatoire, et la dotation « jeune agriculteur » (DJA), dont la mise en œuvre était optionnelle. Certains États membres, notamment le Danemark et la plupart des Länder allemands, n'ont pas appliqué la DJA (cf. annexe n° 13).

⁴⁵ Article 1647-00 bis du CGI.

⁴⁶ Article 1594 F quinquies E. I et E.II du CGI

1 - Le paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs

Outre un accès facilité aux droits à paiement de base (DPB - cf. supra II. A. 2 de la première partie du rapport), la programmation 2014-2022 a mis en place un paiement « additionnel » aux jeunes agriculteurs. Prévus à l'article 50 du règlement UE 1307/2013, cette aide est un paiement découplé en complément des droits à paiement, dans la limite de 2 % du FEAGA. Comme la plupart des États membres, la France a choisi une aide surfacique (et non une aide forfaitaire) mais qu'elle a plafonnée à 34 hectares (alors que la plupart des États membres ont retenu le plafond maximal de 90 hectares⁴⁷). Elle en a conditionné l'octroi à la détention d'un diplôme de niveau IV⁴⁸ (même non agricole) ou d'une expérience effective dans une exploitation agricole.

Pour bénéficier de l'aide, l'agriculteur doit avoir activé des droits à paiement sur les terres exploitées, être âgé de 40 ans au maximum au moment de la demande d'aide et être installé depuis moins de cinq ans. Les critères d'attribution sont plus souples que les critères d'attribution de la DJA : ni le plan d'entreprise, ni le plan de professionnalisation personnalisé ne sont exigés.

Le montant de ce paiement additionnel est fixé chaque année par arrêté et évolue en fonction de l'enveloppe allouée à ce paiement et du nombre de droits à paiement éligibles. Au titre de la campagne 2021, le montant du paiement additionnel « jeune agriculteur » a été revalorisé à 102 € par droit activé (3 468 € par an pour 34 droits à paiement activés et 17 340 € pour cinq ans). Ce paiement additionnel a représenté 1 % de l'enveloppe allouée aux aides directes dans la programmation 2014-2022, soit un montant moyen de 70 M€ par an depuis 2016.

2 - La dotation « jeune agriculteur » (DJA)

Aide cofinancée à 80 % par le FEADER durant la programmation 2015-2022, la DJA est une aide au démarrage en capital du projet d'installation. Comme indiqué au premier chapitre, les critères d'éligibilité, les montants de base minimaux et maximaux et leurs modulations sont fixés par un cadre national mais peuvent être adaptés au niveau régional. Le cadre national a été modifié en 2016 : les prêts bonifiés ont été supprimés, compensés par une revalorisation des montants de base de la DJA et l'introduction d'un nouveau critère de modulation en faveur des projets présentant des coûts de reprise ou de modernisation importants.

a) Les critères d'éligibilité et les engagements des bénéficiaires de la DJA

La DJA est attribuable à des candidats qui respectent des critères d'âge compris entre 18 et 40 ans, de première installation, de compétence concrétisée par la capacité professionnelle agricole qui inclut la possession d'un diplôme agricole de niveau IV et la validation du plan de professionnalisation personnalisé (PPP), de viabilité du projet par la présentation et la validation d'un plan d'entreprise normalisé pour une période de quatre ans, et de taille de l'exploitation, celle-ci devant dégager une production brute standard (PBS) supérieure ou égale à 10 000 € par exploitation et inférieure ou égale à 1,2 M€ par associé exploitant.

⁴⁷ Cour des comptes européenne, « *Le soutien de l'UE en faveur des jeunes agriculteurs devrait être mieux ciblé pour favoriser un renouvellement efficace des générations* », rapport spécial 2017/10, 2017. Plusieurs pays avaient néanmoins choisi des paiements liés au niveau historique des DPB de l'exploitation : Espagne et Italie notamment.

⁴⁸ Baccalauréat professionnel spécialisé « conduite et gestion de l'exploitation agricole » ou brevet professionnel, option « responsable d'exploitation agricole ».

En obtenant la DJA, le bénéficiaire souscrit douze engagements (article D. 343-5 du CRPM) et s'expose, en cas de non-respect, à la déchéance partielle ou totale de l'aide. Plusieurs engagements ont trait à la mise en œuvre du projet : commencement de mise en œuvre du plan d'entreprise dans les neuf mois après décision d'octroi de l'aide, mise en œuvre complète en fin de période, conformité à l'objet des modulations. D'autres concernent le respect des normes par la nouvelle entreprise agricole : comptabilité de gestion conforme aux normes du plan comptable agricole, mise en conformité environnementale des équipements repris, respect des normes requises en matière d'hygiène et de bien-être des animaux. L'engagement de dégager un revenu équivalent à un SMIC a été supprimé en 2020⁴⁹.

b) Le plan d'entreprise

L'élaboration d'un plan d'entreprise conditionne le versement de l'avance de la DJA, le suivi et la réalisation de ce plan déterminant le paiement du solde de la dotation à quatre ans. Le terme de plan d'entreprise recouvre deux documents et démarches distinctes : un document administratif normalisé par un CERFA et un document d'élaboration du projet avec l'appui d'un prestataire, centré sur l'analyse économique prévisionnelle de l'activité des quatre premières années d'exploitation.

Les méthodes de préparation du plan d'entreprise sont peu adaptées aux projets atypiques. Par ailleurs, elles ne prennent pas en compte la charge de travail, ce qui limite la capacité d'examen de la soutenabilité du projet sur la vie personnelle. Elles n'incluent pas non plus d'analyse de scénarios dégradés en raison d'un aléa climatique, sanitaire ou de marché. Pourtant, la fréquence et l'intensité de ceux-ci ont augmenté au cours des dernières années et leurs conséquences sur une entreprise naissante dirigée par un exploitant doté d'une courte expérience sont potentiellement plus lourdes.

Enfin, l'impact sur l'environnement du projet d'installation ne fait pas partie des informations fournies par le plan d'entreprise, sauf pour les dossiers sollicitant la modulation agro-écologie : l'attribution de la DJA intervient donc en l'absence de vision de l'impact sur les émissions de gaz à effet de serre, les ressources en eau et la biodiversité du projet. Les modalités nationales de mise en œuvre du PSN pourraient apporter des évolutions sur ce point.

c) Le processus d'attribution de la DJA

Les chambres d'agriculture assurent, au titre de leur mission de service public, la pré-instruction des dossiers de demande de DJA. Selon la réglementation⁵⁰, elles réceptionnent le dossier dont elles vérifient la conformité, la cohérence et la complétude. Elles établissent un rapport d'instruction avec avis motivé qu'elles adressent au préfet.

⁴⁹ Le critère de revenu a été supprimé de l'article D. 343-5 du CRPM par le décret n° 2020-131 du 17 février 2020 relatif aux aides à l'installation en agriculture. Il n'est donc plus contrôlé en fin de PE et sa non-atteinte ne fait plus partie des causes de déchéance. En revanche, selon l'instruction technique DGPE/SDC/2020-188, « conformément aux articles D. 343-4 et D. 343-7 du CRPM, la démonstration de la viabilité du projet d'installation demeure un critère important d'éligibilité. Les données relatives aux revenus restent donc une composante du PE vérifiée et examinée au moment de l'instruction de la demande d'aide ».

⁵⁰ Articles L. 511-4 et D. 343-17-2 du CRPM ; instruction technique DGPE/SDC/2016-1015 du 28 décembre 2016.

L'instruction réalisée par les DDT(M) consiste à vérifier l'éligibilité du demandeur, la cohérence et la conformité des pièces justificatives. Elle aboutit à la détermination du montant de la DJA. Il s'agit le plus souvent d'un travail administratif formel sans regard sur le fond du dossier et sans rencontre du candidat.

Dans ces conditions, l'avis motivé et le rapport de pré-instruction établis par la chambre d'agriculture sont d'autant plus importants pour éclairer la décision du comité de sélection. Or ni l'avis motivé, essentiel pour la qualité de l'instruction, ni l'étude économique détaillée, qui sert de base au plan d'entreprise, ne sont systématiquement transmis aux DDT(M), même quand elles en font la demande. Certaines chambres d'agriculture ne respectent ainsi pas les obligations de communication et de transparence au titre de leur mission de service public.

Le choix des bénéficiaires est opéré par un comité de sélection selon une grille pondérant des critères de priorité, déterminés par l'autorité de gestion régionale dans son PDR.

Au regard des échantillons consultés dans les Hauts-de-France, tous les dossiers présentés en comité de sélection obtiennent la DJA. Ces comités ne sont pas pour autant inutiles. Les échanges survenus en amont sur des cas identifiés par les services instructeurs et pré-instructeurs, permettent d'ajourner l'examen des dossiers insuffisants. Certaines commissions départementales d'orientation agricole, parfois par le biais de groupes de travail, ont organisé des auditions en amont des comités de sélection pour donner l'occasion au porteur de discuter la viabilité de son projet et de l'améliorer⁵¹. La présence de professionnels et l'ajournement des dossiers pourraient donc améliorer la qualité des projets, y compris les moins classiques, si les membres des comités de sélection étaient mieux informés en préparation du comité et la possibilité d'auditions offertes à un stade plus précoce du processus.

d) Le montant de la DJA et les modulations : cadre national et applications régionales

Un montant de base de la DJA est fixé dans chaque région par zone sur proposition du CRIT dans le respect de fourchettes nationales : de 8 000 à 15 000 € en zones de plaine, de 10 000 à 22 000 € en zones défavorisées, de 15 000 à 36 000 € en montagne.

Ces montants de base sont modulés en fonction de quatre critères nationaux communs à toutes les régions, selon que le projet est i) hors cadre familial, ii) agroécologique, iii) générateur de valeur ajoutée et d'emploi ou iv) présentant un coût de reprise et de modernisation important. Les modulations peuvent faire l'objet de majorations décidées par chaque région.

Ces modulations nationales, dont le montant est adapté par les régions et les majorations optionnelles décidées localement, font varier les montants d'une région à l'autre, le cadre national imposant que la dotation ne puisse excéder 70 000 €. Ainsi, la grille adoptée par la région Auvergne-Rhône-Alpes prévoit qu'un jeune agriculteur s'installant en zone de montagne et réunissant tous les critères de modulation avec un coût de reprise de plus de 300 000 € peut prétendre à un montant maximal de DJA de 65 600 €, à comparer à un coût moyen d'installation de 310 000 €, allant de 20 000 € à 1,07 M€ dans le Puy-de-Dôme⁵².

⁵¹ CGAAER, *Renforcement de la qualité des plans d'entreprise support des demandes de dotation jeunes agriculteurs*, rapport n° 20016, 2021.

⁵² Jeanneaux P., Wendling E., *Typologie et évolution de l'installation aidée en agriculture : aperçu avec le cas du Puy-de-Dôme*, projet de communication aux 15^{èmes} journées en sciences sociales SFER-INRAE-CIRAD, 2021.

3 - Les autres mesures proposées

a) Le financement des investissements par le deuxième pilier de la PAC et le grand plan d'investissement

Le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE)

Les investissements des exploitations agricoles sont soutenus par le PCAE, déclinaison nationale des aides à l'investissement de la mesure n° 4 du FEADER inscrite dans chaque programme de développement rural (PDR). Le plan est financé par le FEADER en complément des financements de l'État, des régions et d'autres financeurs comme les agences de l'eau ou les départements. Selon une estimation du ministère de l'agriculture, sur la période 2014-2021, 1,15 Md€ de PCAE a été consacré à soutenir les investissements des agriculteurs installés depuis moins de cinq ans.

L'objectif de renouvellement des générations se traduit par une priorité d'accès aux financements, mais aussi par un taux d'aide publique plus important pour les agriculteurs qui s'installent. Le taux maximal de soutien public permis par les règles européennes est de 40 % du coût des investissements éligibles pour la France métropolitaine mais peut être majoré à 80 % pour les jeunes agriculteurs de moins de 40 ans.

L'initiative nationale pour l'agriculture française

En complément du PCAE, dans le cadre du grand plan d'investissement (GPI) 2018-2022, l'État a mis en place un fonds d'investissement, l'initiative nationale pour l'agriculture française (INAF). L'INAF, constitué de fonds nationaux (54 M€) et de ressources du fonds européen pour les investissements stratégiques (45 M€), est un instrument de garantie de crédits. L'objectif du fonds est de permettre la mobilisation à terme d'1,1 Md€ de prêts. Ces prêts doivent notamment favoriser le renouvellement des générations et l'installation des nouveaux agriculteurs dans le cadre d'un projet agro-écologique ou d'un projet générateur de valeur ajoutée et/ou d'emploi. Les candidats éligibles sont les exploitants installés depuis moins de sept ans et ceux qui développent un projet susceptible d'augmenter leur chiffre d'affaires de plus de 50 %. Ce fonds a permis, au 31 août 2022, de garantir 6 000 prêts pour un montant de 770 M€. 77 % du portefeuille ont été accordés à de jeunes agriculteurs.

b) Des soutiens régionaux complémentaires

Les régions ont développé des initiatives complémentaires aux dispositifs précédemment décrits pour soutenir l'installation agricole. Aucun recensement de l'ensemble de ces mesures, de leur poids budgétaire et de leur effectivité, n'est établi. La Cour a tenté cet exercice, sans parvenir à l'exhaustivité. L'annexe n° 14 présente le résultat de cet inventaire partiel, au sein duquel trois principaux types d'aides peuvent être distingués : i) des aides complémentaires à la DJA, d'un montant maximal de 8 000 €, pour soutenir des candidats hors cadre familial ou des projets particuliers en agriculture biologique ou élevage ; ii) des aides aux nouveaux agriculteurs ne bénéficiant pas de la DJA, pour des raisons d'âge et dans certains cas de taille du projet ou de niveau de formation - le montant maximal de cette aide est de 12 500 € et, dans plusieurs cas, son attribution est conditionnée au suivi des étapes du parcours à l'installation requis pour la DJA (PPP ou plan d'entreprise) ; iii) des prêts d'honneur à taux bonifiés, soit à l'ensemble des nouveaux installés, soit aux seuls non bénéficiaires de la DJA. Il apparaît nécessaire de mieux connaître la gamme d'aides complémentaires développées par les régions et leurs effets sur l'installation.

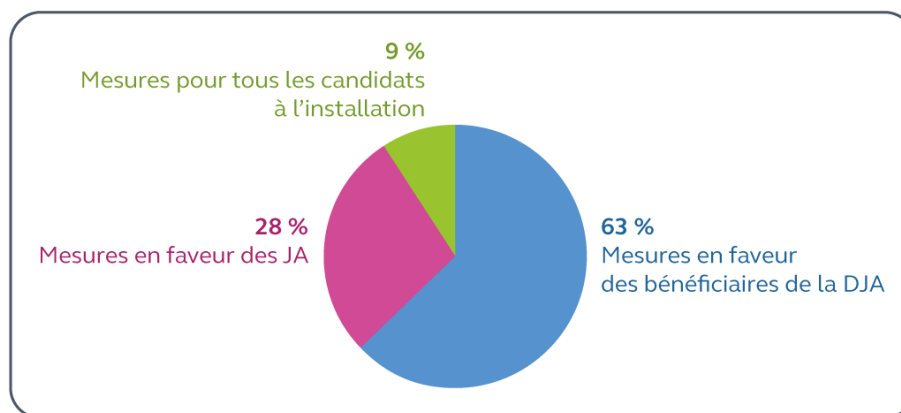
C - Une efficacité difficile à évaluer

1 - Bilan quantitatif : un effort public ciblé sur les jeunes agriculteurs

En moyenne, hors aides aux investissements, le soutien à l'installation a bénéficié d'une contribution publique annuelle de 379 M€ en 2019-2021, financée à 53 % par les fonds européens, FEADER et FEAGA, à 42 % par l'État et à 5 % par les régions. La DJA représentait près de la moitié des dépenses et l'ensemble des aides à l'installation, 70 %. Les mesures fiscales et les exonérations sociales comptaient pour le quart de la contribution publique.

Les investissements des nouveaux agriculteurs contribuant à la réalisation du projet d'installation, peuvent également être financés par les mesures du PCAE mises en œuvre dans les PDR, cofinancées par le FEADER, l'État et les régions. Les financements à destination des agriculteurs nouvellement installés ne sont pas identifiés : la répartition des financeurs, le coût représenté par la bonification de 80 % pour les jeunes agriculteurs et l'importance de ceux-ci dans les dossiers soutenus ne sont pas connus. Les dépenses annuelles sont estimées à 143,7 M€ à partir du pourcentage que représentent les dossiers de subvention à des exploitations de moins de cinq ans. En moyenne, 5 200 dossiers de PCAE de nouveaux installés ont été financés annuellement entre 2014 et 2020, pour un montant moyen de 31 700 €.

Graphique n° 6 : contributions publiques en fonction de l'éligibilité du bénéficiaire



Source : Cour des comptes d'après DGPE

Comme vu précédemment, les candidats à l'installation ne sont pas éligibles à toutes les mesures de soutien. La DJA et les mesures fiscales dont seuls les attributaires de la DJA peuvent bénéficier comptent pour 63 % de l'effort public, hors soutiens aux investissements. Les mesures en faveur des jeunes agriculteurs de moins de 40 ans non nécessairement attributaires de la DJA mais y compris ceux-ci, à savoir le paiement additionnel et les exonérations de cotisations sociales, représentent 28 % des dépenses. Enfin, les mesures dont peuvent bénéficier tous les candidats à l'installation, y compris les plus de 40 ans, ne comptent que pour 9 % du total et comprennent le budget du PAITA et une partie des dispositifs régionaux.

La disproportion du budget consacré aux moins de 40 ans, et particulièrement aux bénéficiaires de la DJA, par rapport aux autres candidats à l'installation, illustrée par le graphique précédent, ne correspond plus aux enjeux d'aujourd'hui. Le nombre de candidats

extérieurs au parcours agricole classique, dont certains sont en reconversion professionnelle, est en augmentation constante et représente aujourd'hui 25 % des nouveaux installés (hors transferts entre époux). Souvent, ces candidats⁵³ disposent de fonds propres, d'idées novatrices et sont porteurs de projets intéressants qui justifieraient davantage d'attention et de soutien.

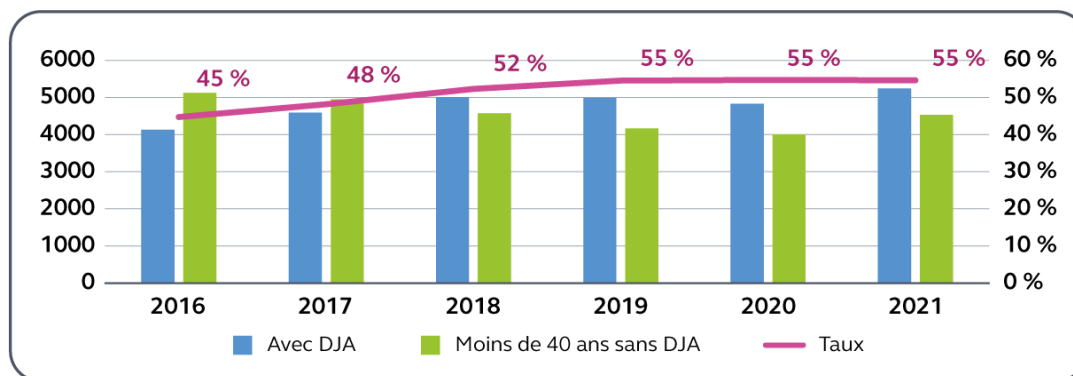
2 - L'impact incertain de la dotation jeune agriculteur

L'efficacité sur le renouvellement des générations de la DJA - principal dispositif de soutien à l'installation - est incertaine. L'aide pâtit d'un faible taux de recours et son impact sur la décision de s'installer, la réalisation d'investissements et le taux de maintien semble faible.

a) Un taux de recours faible à la dotation jeune agriculteur

La population des exploitants nouvellement installés se répartit en trois tiers : les installés de plus de 40 ans, qui ont représenté 30 % de la population en 2021, les installés de moins de 40 ans non bénéficiaires de la DJA, 33 %, et les moins de 40 ans bénéficiaires de la DJA, 38 %. La population des installés aidés est la seule à avoir progressé, amenant ainsi leur proportion de 29 à 38 % entre 2016 et 2021. La part des aidés parmi les moins de 40 ans a progressé en cinq ans, passant de 45 à 55 %, mais reste stable depuis 2019.

Graphique n° 7 : évolution comparée des installés de moins de 40 ans, bénéficiaires et non bénéficiaires de la DJA



Source : Cour des comptes, d'après MSA

Le taux d'installés de moins de 40 ans bénéficiaires de la DJA reste néanmoins faible en comparaison de l'objectif fixé à 70 % par le projet annuel de performance 2020. Ce taux de recours varie selon les régions. Il est plus élevé dans les régions d'élevage de l'ouest et de l'est et en zone de montagne⁵⁴ et plus faible dans les régions du pourtour méditerranéen et les régions entourant le bassin parisien, confirmant ainsi les tendances sectorielles d'un plus fort taux de recours pour les secteurs de l'élevage que pour les productions végétales, notamment les grandes cultures et la viticulture.

⁵³ Van Bunnan P., *Impact de la PAC sur le renouvellement des générations, le développement local et l'emploi dans les zones rurales*, ADE, 2019, page 19.

⁵⁴ Van Bunnan P., précité, page 34.

Les raisons du non-recours à la DJA sont multiples. En premier lieu, une part des candidats n'est pas éligible en raison de l'insuffisance de leur niveau de qualification. L'attribution de la DJA est en effet conditionnée à la possession d'un diplôme de « *niveau égal ou supérieur au baccalauréat professionnel spécialité " conduite et gestion de l'entreprise agricole " ou au brevet professionnel option " responsable d'entreprise agricole " »*. Une partie des candidats à l'installation n'envisage pas de demander la DJA⁵⁵ en raison de son manque d'attractivité par rapport au montant des investissements requis, comme dans les régions de grande culture. La complexité administrative du dispositif est aussi mentionnée. D'autres candidats privilégient une installation rapide et choisissent de ne pas recourir à la DJA pour hâter le processus, bénéficiant parfois de l'appui d'opérateurs économiques⁵⁶. Enfin, en raison de la particularité de leur projet, un dernier groupe ne trouve pas l'accompagnement adapté au sein du PAITA et sort ainsi du parcours qui mène à la DJA.

La stabilité du taux de recours à la DJA est néanmoins à tempérer par la modification de la composition de ses bénéficiaires. La proportion de candidats hors cadre familial (HCF) a progressé de huit points, passant de 26 à 34 %. Ces candidats ont contribué aux deux tiers de la hausse du nombre d'installés aidés entre 2015 et 2021.

b) Une absence d'effet démontré sur la décision d'installation et la viabilité des projets

La décision d'installation semble indépendante de l'attribution de l'aide. L'évaluation des PDR régionaux a conclu à un faible impact de la DJA sur l'installation des nouveaux agriculteurs. Seuls 10 à 20 % des projets d'installation n'auraient pas été mis en œuvre en l'absence de la DJA⁵⁷. La création du paiement additionnel financé par le FEAGA n'a pas fait évoluer ce constat. L'effet des modulations, pourtant largement utilisées, n'est pas mieux démontré. La modulation agro-écologie est par exemple mobilisée dans huit dossiers de DJA sur dix en région Nouvelle-Aquitaine et dans 26 % des cas dans les Pays de la Loire. Les projets d'installation avec au moins un atelier bio représentent le tiers des installations dans les deux régions.

Le taux de maintien des installations aidées après cinq ans d'activité s'établit à un niveau élevé, entre 98 et 99 % au cours des cinq dernières années, à rapporter au taux de maintien de l'ensemble des nouvelles entreprises à cinq ans (60,5 % selon l'Institut national de la statistique et des études économiques - Insee). Néanmoins, l'écart avec le taux de maintien de l'ensemble des installés n'était que de huit points au cours de la période. Il n'est pas démontré que la performance des installations aidées provienne de l'aide ou résulte du profil des bénéficiaires de la DJA, mieux formés et mieux préparés.

Le taux de maintien dans les filières qui recourent le plus à la DJA, élevage bovin mixte et lait et polyculture/poly-élevage, est en moyenne plus élevé. Néanmoins, l'écart avec des filières qui recourent peu à la DJA, viticulture et grandes cultures, n'est que de deux à trois points. Le maraîchage est la seule filière qui cumule faible taux de recours à la DJA et taux de maintien après six années d'exploitation significativement plus faible. Une étude sur l'impact de la DJA dans le secteur laitier montre que l'attribution de l'aide n'a pas d'effet direct

⁵⁵ Jeanneaux P., Wendling E., précité.

⁵⁶ CGAAER, rapport n° 21050, précité, p. 47.

⁵⁷ Sondage auprès des agriculteurs installés cité dans Hugonnet M, *Bilan des évaluations in itinere des programmes de développement rural régionaux*, Analyse du CEP, 2021.

significatif sur la productivité et la compétitivité ; elle s'accompagne en revanche d'un agrandissement des structures de production. À terme, celui-ci pourrait avoir entraîné une hausse de la productivité⁵⁸.

c) Un même outil qui finance des projets dont l'intensité d'investissement varie significativement

À défaut d'étude nationale sur le rapport entre DJA et investissements, le ministère s'est appuyé sur une étude locale. Dans le Puy de Dôme, le coût de reprise initial représente le tiers du coût d'installation pour un bénéficiaire de la DJA, les investissements réalisés au cours des quatre années suivant l'installation représentant les deux tiers de ce coût.

Le coût moyen d'installation était de 310 368 €, dont 94 702 € de coût de reprise et 215 667 € d'investissements sur les quatre premières années d'exploitation. Cette moyenne masque néanmoins une forte variation du coût d'installation, variation qui s'est accentuée entre 2007 et 2021, le coût d'installation allant de 20 000 € à 1,07 M€.

Cela montre l'accroissement de la diversité de projets financés par la DJA : une installation dans des structures qui demandent un coût de reprise de plus en plus élevé cohabite dans un même département avec des installations dans de petites structures requérant peu de capital de départ et des investissements modérés.

III - Un dispositif d'aide modifié dans le cadre de la politique agricole commune 2023-2027

La politique agricole commune pour la période 2023-2027 et son application en France par le plan stratégique national (PSN) se traduiront par une augmentation du budget consacré au renouvellement des générations et par un pouvoir accru donné aux régions dans la définition des aides à l'installation.

A - Le nouveau cadre de la PAC 2023-2027

Le plan stratégique national (PSN) pour 2023-2027 a été approuvé le 31 août 2022 par la Commission européenne. Ce plan, qui résulte de concertations avec les régions, représente un budget annuel de 9 Md€ cofinancé par les fonds européens et des crédits nationaux.

Les choix opérés par le PSN français pour soutenir l'activité des jeunes et nouveaux agriculteurs et la création d'entreprises agricoles reposent, comme lors de la programmation 2014-2022, sur trois axes : un soutien complémentaire au revenu financé par le FEAGA à destination des jeunes agriculteurs ; un soutien à l'installation cofinancé par le FEADER et les budgets régionaux qui couvrira, de manière différenciée, les jeunes et les nouveaux agriculteurs ; un soutien aux investissements, également cofinancé par le FEADER et les

⁵⁸ Hugonnet M., Dogot T., Combes J., Beck M., Van Bunn P., Wathelet J-M., *Contribution du programme de développement rural hexagonal à la compétitivité du secteur laitier*, Analyse du CEP n° 131, 2018.

régions, auquel tous les agriculteurs ont accès mais dont le taux de cofinancement est bonifié et les règles d'attribution priorisées au bénéfice des jeunes agriculteurs.

Au sein de l'échantillon de pays européens étudié par la Cour (cf. annexe n° 13), seule l'Espagne appliquera le même mix de dispositifs que la France, avec une grande autonomie des régions pour leur définition. En Allemagne, les trois types d'aides seront mobilisés mais l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs sera limitée à six Länder et le plafond surfacique de l'aide compensatoire est portée à 120 hectares. Des pays ont fait des choix différents : l'Italie n'appliquera pas la bonification de l'aide aux investissements et le Danemark axera l'intégralité de son soutien au renouvellement des générations sur l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, dont le montant pourra atteindre 100 000 € par dossier. Il est à noter que parmi les 25 pays activant l'aide complémentaire, seuls trois, dont la France, ont choisi une dotation forfaitaire. Tous les autres appliqueront une aide à l'hectare.

1 - Un budget en hausse pour satisfaire la dotation minimale de 3 %

a) Le plan financier indicatif

La maquette budgétaire de la programmation 2023-2027 est fournie par le plan financier indicatif annexé au PSN. Elle a été construite sur la base du cadre financier pluriannuel 2021-2027 adopté par le Conseil de l'Union européenne le 17 décembre 2020, des mesures prévues dans le PSN et des règles budgétaires inscrites dans le règlement UE 2021/2115.

Tableau n° 3 : dépenses prévisionnelles (PSN 2023-2027)

Contributions UE + France (en M€)	2024		2025		2026		2027	
	Total	Feader	Total	Feader	Total	Feader	Total	Feader
<i>75.01 Aide à l'installation du jeune agriculteur</i>	98,7	56,7	137,2	80,3	180,8	105,8	174,9	102,2
<i>75.05 Nouvel installé</i>	11,4	6,9	11,4	6,9	11,6	7	12	7,3
<i>73.17 Investissements bonifiés</i>	3,6	2,4	5,1	3,3	6,7	4,3	7,9	4,8
Total mesures 2^e pilier	113,6	65,9	153,7	90,5	199,1	117,2	194,8	114,3
<i>30. Aide complémentaire revenu</i>	116,3	-	116,3	-	116,3	-	116,3	-
Total mesures 1^{er} pilier	116,3	-	116,3	-	116,3	-	116,3	-
Total soutien installation	98,7	56,7	137,2	80,3	180,8	105,8	174,9	102,2

Source : Cour des comptes d'après plan financier indicatif du PSN 2023-2027

En 2026, année de pleine application de la nouvelle programmation, le budget global consacré à l'installation des agriculteurs sera de 315 M€, financé à 74 % par les fonds européens. Les mesures du deuxième pilier représenteront environ 200 M€ cofinancés à 59 % par le FEADER, non incluses les mesures de soutien à l'investissement productif *on farm* ouvertes à tous les agriculteurs mais bonifiées pour les jeunes agriculteurs.

Les dépenses consacrées à l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs et à l'aide complémentaire au revenu augmenteront de 22 %, passant de 243 à 297 M€, la contribution nationale progressant de 123 % à 75 M€ alors que le cofinancement européen ne progresse que

de 6 %, à 222 M€. Cette évolution contrastée s'explique par la diminution du taux de contribution du FEADER à la DJA de 80 % à 60 % avec la nouvelle programmation. L'aide spécifique destinée aux nouveaux agriculteurs, qui atteindrait 11,6 M€ en 2026, ne représenterait que 4 % des dépenses consacrées à l'installation contre 96 % destinés aux jeunes agriculteurs.

b) L'obligation de dépenses minimales pour les jeunes agriculteurs

Avec cette maquette financière, la France respectera l'engagement de dotation minimale en faveur du soutien aux jeunes agriculteurs inscrit à l'article 95 du règlement UE 2021/2115 conduisant chaque État membre à consacrer annuellement au moins 3 % des crédits PAC en faveur des jeunes agriculteurs, soit, pour la France, 218,55 M€. Trois types d'aides sont comptabilisées dans cet effort : l'aide complémentaire au revenu financée par le FEAGA, la DJA et les aides à l'investissement pour les jeunes agriculteurs, cofinancées par le FEADER⁵⁹.

La France respectera cette règle en activant l'aide complémentaire au revenu, les aides à l'installation, et la moitié des soutiens aux investissements productifs agricoles dédiés aux jeunes agriculteurs de la ligne 73.17 du PSN. Selon le plan financier indicatif, le total des fonds communautaires dédiés à ces trois aides atteindra ainsi 224,3 M€ en 2026 et 220,9 M€ en 2027.

Toutefois, les investissements productifs des jeunes agriculteurs peuvent être financés par deux mesures du PSN : i) la mesure 73.17, investissements bonifiés en faveur des jeunes agriculteurs, qui leur est réservée et sera activée par six régions pour un montant moyen annuel prévisionnel de 6,7 M€ et ii) la mesure 73.01, investissements productifs *on farm*, qui concerne tous les agriculteurs et sera activée par toutes les régions pour un montant prévisionnel annuel de l'ordre de 279 M€. Toutefois, seuls les crédits réservés aux jeunes agriculteurs (mesure 73- 17) sont pris en compte dans le PSN pour atteindre l'objectif de 3 %.

2 - Les définitions du jeune et du nouvel agriculteur

Le règlement UE 2021/2115 dresse les grandes lignes des notions de « jeune agriculteur » et de « nouvel agriculteur » que le PSN définit plus précisément. S'agissant du « jeune agriculteur », des critères généraux d'âge, de formation et de statut sont fixés au niveau européen et précisés dans le PSN. L'âge est fixé à 40 ans au plus à la date de la demande, soit l'âge maximal de la réglementation européenne. Concernant la formation, trois possibilités sont prévues par le PSN, fonction de l'équilibre entre formation et expérience professionnelle.

Introduit par le règlement 2021/2115, le statut de « nouvel agriculteur » prévoit un socle de compétences minimales à fixer par les États. Le niveau de compétences fixé en France est moins exigeant que pour le jeune agriculteur : diplôme de niveau III quelle que soit la spécialité ou minimum de 24 mois d'expérience professionnelle dans le secteur de la production agricole.

⁵⁹ Seule la moitié du financement FEADER des investissements bonifiés pour les jeunes agriculteurs peut entrer dans le calcul.

3 - Des modifications structurantes apportées à l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs

Le règlement prévoit la possibilité d'attribuer l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs sous forme de subvention ou d'instrument financier dans le respect d'un plafond qui passe de 70 000 € à 100 000 €.

La référence au plan de professionnalisation ne figure pas dans le plan stratégique national comme élément attestant du niveau de compétence du jeune agriculteur. Si cette évolution était confirmée par les documents de mise en œuvre régionaux, cela signifierait la rupture du lien de conditionnalité entre le suivi du parcours AITA et l'obtention de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs.

La présentation et la mise en œuvre d'un plan d'entreprise restent une condition communautaire de l'attribution de l'aide. Le PSN définit les caractéristiques que doivent respecter ces plans d'entreprise : exposer « *l'ensemble des démarches concourant à la viabilité et la durabilité du projet d'installation* » et comporter *a minima* une description du projet, des données technico-économiques prévisionnelles et la forme juridique de l'exploitation. Le PSN indique aussi que « *le plan d'entreprise doit être considéré comme un cadre général guidant le développement technico-économique de l'exploitation après l'installation du bénéficiaire et non comme une feuille de route précise à suivre strictement.* » Cette mention atténue la portée du plan d'entreprise. Jusqu'à présent, même si le caractère contraignant du plan d'entreprise avait été assoupli, les bénéficiaires de la DJA s'engageaient à réaliser leur projet conformément au plan d'entreprise (article D. 343-5 du CRPM).

Le montant de l'aide de base et des modulations n'est pas déterminé par le PSN. La seule indication concerne les types de modulations possibles : zonage territorial, caractéristiques du projet d'installation ou du porteur de projet (comme le niveau de formation). Enfin, le PSN ne fait pas mention des engagements à respecter par le bénéficiaire de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs tels qu'ils sont listés par l'article D. 343-5 du CRPM, et parmi lesquels figurent le respect des normes en matière d'environnement, d'hygiène et de bien-être animal, ainsi que la tenue d'une comptabilité aux normes. Le cadre législatif et réglementaire devrait toutefois être complété et se stabiliser durant le premier semestre 2023⁶⁰.

⁶⁰ Le cadre du partage de compétences entre l'État et les régions est précisé par la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture. Elle précise les conditions d'exercice du pouvoir réglementaire dévolu aux régions autorités de gestion des aides et prévoit qu'elles s'assurent que les candidats aux aides à l'installation (jeunes ou nouveaux agriculteurs) i) élaborent un projet global d'installation intégrant les aspects économiques et environnementaux, ii) justifient de capacités professionnelles acquises ou en cours d'acquisition pour la viabilité du projet. La loi prévoit aussi la possibilité de moduler l'aide en fonction de la souscription d'une assurance contre les dommages causés aux exploitations ou de la réalisation d'un diagnostic de gestion des risques. La loi prévoit également que les autorités de gestion régionales réalisent un bilan annuel public de la mise en œuvre de la politique d'installation et de transmission dans la région. Par ailleurs, le décret prévu au dernier alinéa du VI. de l'article 78 de la loi n° 2014-58 a été publié le 3 janvier 2023 (décret n° 2023-5).

4 - L'instauration d'une aide pour les nouveaux installés

L'article 75 du règlement 2021/2115 (deuxième paragraphe) prévoit la possibilité d'attribuer des aides à la création d'entreprises rurales liées à l'agriculture, possibilité reprise par la mesure 75.05 du PSN « *aides à l'installation du nouvel agriculteur* ».

L'aide est attribuable aux exploitants pour l'accompagnement d'une première installation, sans condition d'âge. Dans sa partie « définitions », le PSN conditionne le statut de « nouvel agriculteur » à un niveau minimal et détaillé de formation.

La forme de l'aide, subvention ou instrument financier, son plafonnement à 100 000 €, sa conditionnalité à un plan d'entreprise ainsi que l'absence de définition nationale d'un montant de base et de prescription de modulation sont similaires à l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs.

5 - L'aide complémentaire au revenu

La France a porté à 1,6 % des paiements directs le budget dévolu à cette aide versée de façon uniforme sur l'ensemble du territoire. Elle a également opté pour son versement sous forme d'un paiement forfaitaire par jeune agriculteur et non plus d'un paiement annuel découplé par hectare admissible, comme c'était le cas précédemment.

La population éligible à cette aide est celle qui correspond à la définition du jeune agriculteur, mais ne nécessite pas la présentation d'un plan d'entreprise. Malgré l'amélioration que constitue l'introduction du critère de formation, il s'agit toujours, comme le critiquait la Cour des comptes européenne, d'une aide standardisée accordée indépendamment du projet du jeune agriculteur, de la zone d'implantation et de son impact sur la viabilité de l'exploitation.

Le montant forfaitaire sera de 4 469 € annuels versés pendant cinq ans à partir de la date d'installation, soit un total de 22 345 €, en hausse de 29 % par rapport au montant maximal de l'ancienne programmation⁶¹. Avec cette évolution, l'ensemble des jeunes agriculteurs s'installant dans le cadre d'une première installation verra son aide augmenter mais l'effet sera différent selon la taille de l'exploitation. Selon les données MSA, la surface moyenne des exploitations sur lesquelles se sont installés les jeunes agriculteurs en 2020 était de 34 hectares, soit le plafond de l'ancienne mesure, et la moitié des jeunes agriculteurs se sont installés sur des exploitations n'excédant pas 20 hectares. Il en découle que si cette aide augmente de 29 % en moyenne, pour la moitié des jeunes agriculteurs, cette hausse sera de 119 %.

La majoration et la transformation en forfait plutôt qu'en aide plafonnée à la surface n'ont pas été débattues au CNIT mais au Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) de mai et juillet 2021. Cette évolution n'a pas fait l'objet d'étude d'impact global selon les orientations de production et la taille des exploitations. Le ministère indique que l'augmentation de l'enveloppe financière bénéficiera à l'ensemble des jeunes agriculteurs bénéficiaires de l'aide de base sans pour autant expliquer en quoi une augmentation uniforme était nécessaire.

⁶¹ Le montant de l'aide était, pour l'année 2021, de 102 € par hectare plafonné à 34 hectares, soit un montant maximal de 3 468 € par an.

B - Des régions confortées dans leur rôle d'autorité de gestion des aides non surfaciques

1 - Un renforcement des compétences notable

Comme indiqué dans le chapitre 1, le rôle d'autorité de gestion des aides non surfaciques du deuxième pilier des régions est renforcé. Le cadre européen établit des principes et des définitions que le PSN, cadre national d'application, développe et précise. À partir de 2023, les régions disposeront de marges de manœuvre importantes concernant les dispositifs en faveur de l'installation de jeunes et nouveaux agriculteurs puisqu'il leur reviendra, dans le respect du PSN et des dispositions réglementaires prises pour son application, de fixer le cadre réglementaire des aides à l'installation, dont les conditions d'éligibilité.

Selon les termes de l'accord conclu avec l'État, les régions deviennent compétentes pour l'ensemble du processus de demande, de paiement, de contrôle et, le cas échéant, de déchéance des aides. Les effectifs et moyens nécessaires leur seront transférés.

2 - Les choix régionaux dans le plan stratégique national

Le plan stratégique national (PSN) est un document national élaboré en concertation avec les régions qui indique les choix de mesures opérés par celles-ci. Toutes les régions ont indiqué qu'elles appliqueraient les aides à l'installation du jeune agriculteur et les aides investissements productifs *on farm* (mesure 73.01), dispositif non spécifique aux installés. La mesure spécifique de soutien à l'investissement des jeunes agriculteurs (mesure 73.17), essentiellement pour des raisons de calendrier⁶², et l'aide à l'installation du nouvel agriculteur (75.05) n'ont été sélectionnées que par cinq régions métropolitaines. Par ailleurs, les mesures inscrites dans le PSN seront complétées par des dispositifs développés par les régions en dehors des financements FEADER.

⁶² La mesure 73.17 n'a été introduite qu'en fin de négociation, au moment où il est apparu que les aides attribuées aux jeunes agriculteurs dans le cadre de la mesure générale de soutien aux investissements (73.01) ne pourraient pas être comptabilisées au titre de l'obligation de montant minimal décrit ci-dessus. Dès lors, peu de régions ont eu la possibilité d'inscrire cette mesure dans leur proposition.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Cofinancée par l'UE, l'État et les régions, la politique française d'appui à l'installation en agriculture repose sur des actions d'information, de conseil et de professionnalisation destinées à accompagner l'installation et sur des dispositifs financiers d'aide à la trésorerie, aux investissements et au revenu des agriculteurs nouvellement installés. Le transfert de l'autorité de gestion des aides non surfaciques du deuxième pilier aux régions et la mise en œuvre de la nouvelle PAC, toutes deux intervenant à partir du 1^{er} janvier 2023, entraîneront des changements profonds mais ne remettent pas en cause cet équilibre.

Ces deux piliers sont cohérents car ils contribuent à accompagner jusqu'à l'installation une population de nouveaux agriculteurs dont les compétences ont été confirmées et dont le projet économique est réputé viable à travers l'examen du plan d'entreprise. Ainsi, les risques d'incompétence de l'exploitant et de non viabilité du projet sont minimisés.

Centrale dans le dispositif d'aide, la DJA n'atteint pas les objectifs de taux de recours fixés. Elle est perçue par un tiers des nouveaux installés et par la moitié des moins de 40 ans. Alors qu'une part de plus en plus importante des installations est le fait de profils extérieurs au monde agricole ou en reconversion professionnelle, les contributions publiques sont toujours concentrées à 91 % sur les moins de 40 ans. La mise en œuvre de la nouvelle PAC n'a pas été l'occasion de réviser cette logique déséquilibrée en faveur de cette population.

L'attraction de nouveaux candidats à l'installation appelle un renforcement et une structuration des moyens consacrés à l'émergence des projets et à l'accompagnement de la transition professionnelle. Par ailleurs, tant ces nouveaux publics que les candidats plus classiques ont besoin de renforcer leurs compétences pour pouvoir gérer des exploitations viables, vivables et résilientes tout en contribuant à la transition agro-écologique. Au sein des structures labellisées du PAITA, ils peuvent trouver les interlocuteurs et les services en adéquation avec leur profil et leur projet. Ce n'est cependant pas le cas sur l'ensemble du territoire. En contradiction avec les engagements pris au moment de la labellisation, nombre de structures labellisées échouent à développer des partenariats pour prendre en charge des projets atypiques et novateurs et fournir les formations nécessaires pour accompagner les modifications structurelles de l'agriculture française.

Le plan d'entreprise, élément central de la préparation à l'installation et critère d'attribution de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, ne traite pas des risques sociaux et de la charge de travail sur l'exploitation, ni des risques liés à la multiplication des aléas climatiques, sanitaires et de marché. Il ne fournit pas non plus aux instances responsables de la sélection des candidats une évaluation de l'impact écologique de leurs projets. Le plan stratégique national (PSN) pour la période 2023-2027, qui définit le plan d'entreprise comme un cadre général guidant le développement technico-économique de l'exploitation et non comme une feuille de route à suivre strictement, précise néanmoins que celui-ci doit exposer l'ensemble des démarches concourant à la viabilité et la durabilité de leur projet d'installation.

Le PSN entraînera une hausse des moyens consacrés à l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs et à l'aide complémentaire de 22 % par rapport à la précédente programmation, passant de 243 à 297 M€ en année pleine. Conséquence du choix de la majorité des régions de ne pas inscrire dans le PSN une aide aux nouveaux agriculteurs (non éligibles à l'aide aux jeunes agriculteurs), le budget qui sera consacré à cette mesure restera limité.

La Cour attire l'attention des régions sur l'importance, d'une part, de rééquilibrer les dispositifs de soutien en faveur des plus de 40 ans, et d'autre part, de conserver des critères d'éligibilité exigeants pour l'attribution des aides, afin de réserver l'attribution de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs aux dossiers présentant un plan d'entreprise viable et durable et aux candidats ayant mis en œuvre leur plan de professionnalisation personnalisé. L'irrespect des normes sanitaires, environnementales et de bien-être animal devrait rester une cause de déchéance des aides.

Ces constats amènent donc la Cour à formuler la recommandation suivante :

- 2. conditionner la désignation des structures chargées du programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission, à l'engagement de nouer des partenariats représentatifs des divers modèles agricoles et en contrôler le respect. (MASA, 2024).*
-

Chapitre III

Une transmission à mieux orienter

vers des exploitations durables

Le volet « transmission » de la politique d'installation et de transmission en agriculture est sous-investi alors même que cette étape soulève de nombreuses questions et peut constituer un réel levier pour le renouvellement des générations.

Les aspects patrimoniaux individuels représentent une dimension essentielle du sujet au moment de la cession ou de la donation, mais non la seule. La transmission, qu'elle intervienne lors de la retraite ou d'un changement professionnel, est aussi le moment où se vérifie la transmissibilité de l'exploitation et où peut se jouer la pérennisation ou la transformation de la ferme. C'est donc une occasion propice à l'orientation des pratiques et des structures de production vers les objectifs de la politique agricole.

Au regard des résultats contrastés de dispositifs publics longtemps conçus pour accompagner la réduction du nombre d'agriculteurs et d'exploitations et désormais destinés à faciliter la transmission (I), il apparaît nécessaire de mieux tenir compte des causes structurelles aux difficultés de transmettre et d'accéder aux exploitations (II). Les instruments en faveur de la transmission et de l'installation devraient aussi être davantage orientés vers la durabilité économique, sociale et environnementale des exploitations et proposer des solutions et un cadre de gestion adaptés à la diversité des nouveaux agriculteurs (III).

I - De l'encouragement des départs à l'accompagnement de la transmission : un changement d'approche

Longtemps la politique menée à l'échelle de l'Union européenne et de la France a eu pour objet et pour effet d'encourager le départ des agriculteurs les plus âgés. L'objectif était, en réduisant le nombre de fermes, de faire place à des exploitations plus grandes et mieux équipées, et de promouvoir une nouvelle génération d'exploitants à même de mener ces entreprises. Ainsi jusqu'à la fin des années 1990, plusieurs dispositifs ont ouvert la possibilité de quitter l'agriculture. Les difficultés rapportées par les cédants de trouver des repreneurs - difficultés qu'il reste difficile de documenter - ont conduit, à partir du début des années 2000, à mettre l'accent sur le soutien à la transmission.

A - Une politique publique longtemps orientée vers la réduction du nombre d'agriculteurs et d'exploitations

En France, deux types de mesures ont favorisé la fin d'activité des agriculteurs âgés.

D'une part, a été créé en 1952 puis s'est développé un régime d'assurance retraite, dont les principaux paramètres (âge de départ en retraite, assiette, niveau de cotisation et de pension, obligation de retraite complémentaire) ont évolué dans un sens favorable aux exploitants et à leur famille : alignement de l'âge de départ en retraite par rapport au régime général, assiette sur les revenus professionnels, alignement des cotisations et des pensions en 1990, retraite complémentaire obligatoire en 2002, âge de départ légal porté à 62 ans en 2010, pension minimale garantie à 75 % du SMIC en 2014, pension minimale garantie à 85 % du SMIC⁶³ pour les chefs d'exploitation en 2021, extension de la retraite minimale aux conjoints et aides familiaux en 2022. Un agriculteur peut prendre sa retraite à 62 ans mais une durée d'assurance de 166 à 172 trimestres est requise pour percevoir une retraite à taux plein. À partir de 67 ans, la retraite peut, sans condition, être liquidée à taux plein.

D'autre part, se sont succédé des dispositifs encourageant la cessation anticipée d'activité des agriculteurs les plus âgés : en 1962, une indemnité viagère de départ destinée à favoriser l'ajustement structurel de l'agriculture par regroupement du foncier, puis en 1992, 1995 et 1998, trois dispositifs successifs de pré-retraite destinés à favoriser l'agrandissement et la transmission, l'installation de jeunes agriculteurs et à permettre l'arrêt anticipé pour des raisons de santé ou pour des raisons économiques.

L'indemnité viagère⁶⁴ était proposée quand la cession des terres permettait une concentration. Composée d'une prime au départ (3 500 €) et d'une somme annuelle de complément de retraite (229 € pour un homme marié), elle aurait bénéficié à plus de 500 000 personnes pour un total évalué à 1,75 Md€ de primes de départ (3 500 € par bénéficiaire) et 482,6 M€ d'indemnités viagères entre 1999 et 2004, et 105,9 M€ entre 2017 et 2021. En 2021, le dispositif comptait moins de 35 000 bénéficiaires pour un montant d'environ 15 M€.

Le dispositif de préretraite de 1992 a concerné 78 820 ayants droit et aurait favorisé la libération anticipée de 1,4 Mha dont plus de 80 % pour l'agrandissement des fermes⁶⁵. Le dispositif de 1995 a concerné 69 620 ayants droit et aurait permis de libérer 670 000 ha dont plus de 60 % orientés vers l'installation. Le dispositif de 1998-2000 a concerné 51 908 ayants droit. Les moyens consacrés à ces trois dispositifs de pré-retraite et qui ont concerné au total 200 348 ayants droit, ne semblent pas connus de manière exhaustive. Pour illustration, ils s'élevaient à 219 M€ en 1994 et ont représenté 378,1 M€ entre 1999 et 2004.

⁶³ À l'automne 2022, le montant du SMIC horaire brut est de 11,07 €, le montant du SMIC mensuel brut pour une personne à temps plein est de 1 678,95 € et celui du SMIC mensuel net de 1 329,05 €.

⁶⁴ Mesure instaurée par la loi n° 62-933 du 8 août 1962 (modifiée par la loi n° 78-1239 et complétée par le décret n° 84-84) et fermée depuis 1990, elle aurait bénéficié à plus de 500 000 agriculteurs (Graph'Agri p. 170). Selon le rapport de la Commission des comptes de l'agriculture de la nation sur les concours publics 2018, la mesure concernait 55 000 bénéficiaires en 2017 (29 M€). La population bénéficiaire s'érode : 119 700 personnes en 2010, 80 400 en 2014, 55 000 en 2017 et 35 100 en 2020 pour 16 M€ en 2020 (y compris conjoints survivants bénéficiaires).

⁶⁵ Les données concernant ce paragraphe sont issues de la fiche Ensemble 122 : Cessation d'activité établie par la direction des affaires financières et de la logistique du ministère de l'agriculture en décembre 2005.

Selon le centre d'étude et de prospective du ministère de l'agriculture, la réforme de 1990, qui a eu pour corollaire la hausse du coût du point par rapport au montant des pensions, a accéléré les départs. Les mesures successives de pré-retraite ont aussi contribué, entre 1988 et 2000, au rajeunissement de la population des chefs d'exploitation⁶⁶. Ces mesures ont concerné plus de 700 000 agriculteurs pour un coût estimé entre 2,5 et 3 Md€ pour la rente viagère et entre 800 M€ et 1 Md€ pour les préretraites. À l'inverse, la réforme de 2010 (relèvement progressif de l'âge de la retraite, allongement des cotisations) a conduit à un report des départs et accentué le vieillissement des agriculteurs entre 2000 et 2016.

La volonté d'anticiper des cessations d'activité n'apparaît aujourd'hui plus prioritaire. Ces instruments éprouvés pourraient, à l'avenir, être couplés, comme cela a été le cas dans le courant des années 1970, avec des mesures de soutien aux nouveaux installés. En effet, dans sa Communication sur la politique agricole commune après 2020 du 29 novembre 2017, la Commission n'excluait pas de recourir à nouveau à ce type de mesures.

B - Au tournant des années 2000, des objectifs et des instruments révisés pour améliorer les chances de transmission des exploitations

Il est difficile, faute de données, d'appréhender avec précision les conditions dans lesquelles s'effectuent les transmissions et les difficultés qui peuvent être rencontrées. Des instruments ont été conçus pour sensibiliser les cédants et les encourager à anticiper cette étape, pour faciliter la rencontre avec les preneurs et bénéficier d'un environnement fiscal favorable.

1 - Des obstacles à la transmission difficiles à apprécier

La baisse du nombre des chefs d'exploitations et du nombre des exploitations est le produit d'autant de cas individuels de cessation d'activité agricole et de transmission des outils de production. Selon l'analyse déjà mentionnée du suivi, entre 2000 et 2007, d'exploitations concernées par le départ en retraite du chef d'exploitation, la transmission à l'identique avait concerné 50 % des cas, le démantèlement pour agrandissement ou création de nouvelles structures 40 % et la disparition de l'activité 10 %⁶⁷. Ces chiffres montrent que, la SAU restant stable, la vocation agricole des terres a été maintenue et que les transmissions ont été opérées au sein du monde agricole.

Pourtant, différents travaux⁶⁸ et la plupart des professionnels et opérateurs rencontrés rapportent les difficultés des cédants pour trouver des repreneurs. Plusieurs causes sont évoquées, dont certaines de nature systémique (Cf. II. *infra*), mais les données manquent.

Le temps de publication d'une annonce au répertoire national départ installation (RDI), mal connu, n'est, par exemple, pas représentatif d'une difficulté à transmettre. Le répertoire recense en effet peu d'offres (2 641 exploitations à l'automne 2022, à rapporter à environ 21 000 cessations d'activité de chefs d'exploitations par an) et ne permet pas de savoir combien

⁶⁶ Actif Agri, p. 171.

⁶⁷ Cf. *La transmission des exploitations agricoles*, Agreste – Les Dossiers, n° 29 – septembre 2015.

⁶⁸ CESE, *Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture*, Juin 2020, p. 28 et s. et p. 45 et s.

de temps une annonce cherche preneur. De plus, les cédants peuvent faire figurer leur offre dans les trois ans qui précèdent la date anticipée de la fin de leur activité.

De même, le nombre des retraités temporairement autorisés à poursuivre leur activité s'ils ne peuvent céder leur exploitation dans les conditions normales du marché ou en cas de raisons indépendantes de leur volonté (article L. 732-40 du CRPM) est inconnu de la MSA et du ministère de l'agriculture. Ce nombre constituerait pourtant un indice intéressant.

Matérialiser et mesurer la fluidité ou les difficultés de transmission des exploitations mériterait un travail économique et statistique ou une méta-analyse complète.

2 - Des mesures destinées à sensibiliser les futurs cédants, à anticiper la transmission et à faciliter la rencontre ou la coopération avec les preneurs

a) Des réunions de sensibilisation et d'information collective

Prévues et financées par le volet 6 du programme AITA consacré aux actions d'animation et de communication destinées aux agriculteurs et à ceux qui souhaitent le devenir⁶⁹, des réunions de sensibilisation et d'information collective sur le thème de la transmission sont proposées aux futurs cédants, parfois ouvertes aux candidats repreneurs.

En 2020, en Nouvelle-Aquitaine, 309 réunions de ce type ont eu lieu et réuni, suivant un format variable, 5 404 participants.

b) Des courriers et des prises de contact individuels

Une déclaration d'intention de cessation d'activité agricole (DICAA) doit être adressée par l'exploitant au moins trois ans avant la date à laquelle il projette de cesser son activité (article L. 330-5 du CRPM). Cette déclaration conditionne la possibilité, le moment venu et dans les conditions prévues par les articles L. 732-39 et L. 732-40 du CRPM, de cumuler perception de la pension de retraite et activité. Les services chargés de gérer les retraites informent chaque exploitant de cette obligation quatre ans avant qu'il n'atteigne l'âge légal de départ en retraite. La chambre d'agriculture est chargée de suivre les déclarations et d'orienter l'exploitant en fonction de son projet. Sauf avis contraire du déclarant, elle diffuse la déclaration concernant les exploitations libres.

Toutefois, ni Chambres d'Agriculture France, ni la MSA ne connaissent le nombre de DICAA adressées par la MSA et le nombre de formulaires reçus en retour par les chambres. Les organisations professionnelles rencontrées ont par ailleurs souligné le caractère abrupt du courrier joint au formulaire, qui conduirait nombre d'agriculteurs à ignorer la démarche. Un

⁶⁹ Ces actions ont pour objet i) la sensibilisation au métier d'agriculteur, à l'installation et à la transmission, ii) la sensibilisation au test d'activité agricole, la coordination et l'animation des espaces test agricoles, iii) le repérage et la sensibilisation des cédants au niveau des territoires et/ou des filières, l'incitation à l'inscription au RDI, iv) l'accompagnement individuel et collectif des futurs cédants pour la préparation à la transmission (PAIT), v) la mise en relation entre cédants et repreneurs, individuelle ou collective (« *farm-dating* », visites de fermes, entretiens, cafés-rencontres). Les dépenses annuelles de l'État sur ce volet s'élèvent environ à 3,5 M€. Comme l'ensemble des actions financées par le programme AITA, celles-ci sont réalisées par des opérateurs choisis sur appel à projets national qui conventionnent localement avec des partenaires opérationnels.

travail a été engagé en 2022 par le syndicat JA, Chambres d'agriculture France et la CCMSA pour optimiser le traitement de la DICA, en améliorer les retours et permettre ainsi un meilleur repérage des cédants et la mise en place d'actions ciblées sur les territoires. Il serait souhaitable que ces actions soient mises en œuvre dès 2023.

Parallèlement, dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance conclu avec l'État, les chambres d'agriculture doivent repérer et contacter, directement ou *via* un partenaire, les agriculteurs atteignant 57 ans durant l'année⁷⁰. En 2020 et 2021, selon Chambres d'agriculture France, respectivement 15 050 agriculteurs sur 15 900 et 14 598 sur 14 998 ont ainsi été contactés cinq ans avant d'atteindre l'âge légal de départ en retraite. La consistance de ce contact n'est toutefois pas connue. Par ailleurs, ce repérage des cédants peut s'avérer difficile dans certaines régions. En 2020, en Nouvelle-Aquitaine, 559 repérages avaient été effectués, occasionnant 67 000 € de dépenses, alors que 1 690 étaient programmés (pour 202 400 €), ce faible taux de réalisation étant attribué à un protocole exigeant la signature de conventions avec les territoires ou des filières et la mise en place d'un comité de pilotage.

c) Des entretiens de sensibilisation et d'information personnalisés

Des rendez-vous de bilan individuel peuvent être proposés aux futurs cédants, dans certains départements avec un agent de la MSA, afin de faire à la fois le point sur les droits à pension et sur le devenir de l'exploitation. Dans un contexte caractérisé par la volonté de promouvoir l'installation de nouveaux agriculteurs, ces entretiens peuvent permettre de sensibiliser les cédants à cette possibilité. En 2020, en Nouvelle-Aquitaine, 956 entretiens ont été réalisés sur 1 160 prévus, avec un bon retour des agriculteurs concernant les entretiens réalisés, notamment en binôme avec la MSA.

L'intérêt de l'échange apparaît toutefois très dépendant des interlocuteurs et de leur connaissance des règles et/ou dispositifs de soutien pouvant être proposés. L'information et les conseils délivrés à cette occasion demandent à être soigneusement préparés, les situations individuelles pouvant s'avérer, s'agissant des droits à pension, d'une grande complexité (poly-activité, cotisations simultanées ou successives auprès de différents régimes, etc.).

Les conseils délivrés pour préparer et le cas échéant orienter la transmission de la ferme vers de nouvelles installations ou des remembrements utiles, ne peuvent être prodigués au cours d'un unique entretien et nécessite un travail attentif pour bien prendre en compte le devenir de l'entreprise et du chef d'exploitation, ce qui n'est pas toujours le cas.

d) Des instruments personnalisés de préparation à la transmission

En complément des entretiens précités, le volet 5 du programme AITA « *Incitation à la transmission via l'accompagnement individuel des cédants en amont de la transmission et les aides aux propriétaires bailleurs* » prévoit quatre instruments personnalisés qui peuvent être proposés aux cédants.

⁷⁰ Indicateur principal du domaine d'activité stratégique 1.1 du Contrat d'objectifs et de performance entre l'État et le réseau des chambres d'agriculture 2021-2025, action du volet 6 du programme AITA.

Tableau n° 4 : crédits engagés par l'État pour quatre actions du volet 5 du programme AITA entre 2017 et 2021

Régions	Nombre d'exploitations	Diagnostic de l'exploitation à céder (€)	Aide à transmission de l'exploitation inscrite au RDI (€)	Aide à la transmission globale du foncier (€)	Prise en charge du conseil en amont de la transmission (€)	Total/Région (€)
Auvergne-Rhône-Alpes	48 493	856 982	1 027 000	0	0	1 883 982
Bourgogne-Franche-Comté	23 700	172 578	32 500	0	0	205 078
Bretagne	26 347	0	0	0	0	0
Centre-Val de Loire	19 916	125 420	116 000	3 000	0	244 420
Grand Est	41 000	41 430	36 000	3 000	3 000	83 430
Hauts-de-France	23 463	0	0	0	0	0
Ile-de-France	4 425	0	0	0	0	0
Normandie	26 510	7 440	24 000	91 500	0	122 940
Nouvelle-Aquitaine	64 200	669 274	600 000	79 500	74 845	1 427 619
Occitanie	64 370	100 497	258 500	0	0	358 997
Pays de la Loire	26 409	380 750	30 000	4 500	283 000	698 250
Provence-Alpes-Côte d'Azur	18 025	3 200	16 000	0	0	19 200
Corse		0	0	0	0	0
Total		2 357 571	2 140 000	181 500	360 845	5 043 916

Source : Cour des comptes, à partir des données transmises par la DGPE présentées en CNIT de mars 2021

En amont de la transmission, la réalisation d'un diagnostic de l'exploitation à céder vise à améliorer la connaissance du futur cédant et des futurs acquéreurs sur la consistance et la valeur de l'exploitation. Pour l'encourager, un financement public est proposé, à hauteur de 1 500 €. Entre 2017 et 2021, 1 687 agriculteurs ont bénéficié de ce dispositif. Ce nombre est faible rapporté au nombre d'exploitants cessant leur activité chaque année. Certaines organisations professionnelles ont fait valoir que le montant proposé était loin de couvrir le coût d'une telle prestation, qu'elles estimaient avoisiner 10 000 €.

Enfin, pour accompagner les futurs cédants (entre 52 et 57 ans), des prestations de conseil peuvent être financées dans la limite de 1 500 € et 80 % de la dépense engagée. Entre 2017 et 2021, 248 personnes en ont bénéficié, ce qui paraît anecdotique.

e) Le répertoire départ-installation

Pour faciliter la mise en relation des cédants et des preneurs, la création d'un répertoire départ-installation (RDI) pour faciliter les mises en relation entre cédants et repreneurs a été prévue depuis 1995 dans chaque département⁷¹. La tenue de ce répertoire est confiée à la

⁷¹ Créés par l'article 33 de la loi n° 95-95 du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture (article L. 330-2 du CRPM devenu article L. 330-5). Jusqu'en 2010, ces répertoires étaient tenus par les ADASEA et relèvent depuis des missions des chambres d'agriculture (4° de l'article L. 511-4 du CRPM issu du décret n° 2010-1689 du 29 décembre 2010. La finalité des répertoires a été précisée par l'article 3 de l'arrêté du 28 décembre 2016. L'amélioration de leur tenue avait été recommandée dans le dernier rapport de la Cour sur les aides à l'installation.

chambre départementale d'agriculture (D. 330-3) que le cédant doit mandater pour y faire figurer son exploitation. L'ensemble des offres figurent sur le site national, le répertoire départ installation étant mis à disposition du public par le réseau des chambres d'agriculture. Doté d'un moteur de recherche, il cible les offres en fonction des caractéristiques du projet du repreneur (département, orientation technique, superficie...).

Pour encourager les cédants à réaliser le diagnostic d'exploitation (cf. *supra*) et à rendre publique leur intention de passer le relais, une prime de 4 000 € au maximum, versée lors de la cession à un bénéficiaire de la DJA, est prévue si le cédant inscrit son offre au RDI. On compte 609 bénéficiaires entre 2017 et 2021.

Chambres d'Agriculture France n'a pu transmettre d'analyse concernant l'activité des RDI, suivie à l'échelle régionale par les chambres régionales d'agriculture⁷², ni préciser le montant des moyens alloués à chaque chambre par l'État pour cette mission. La DGPE et Chambres d'Agriculture France devraient porter davantage d'attention à cet instrument et aux moyens prévus pour son fonctionnement. Une mise en réseau des RDI départementaux et la réalisation d'une base nationale paraît par ailleurs indispensable.

f) Des actions de mise en relation

Différents types d'actions de mise en relation individuelle ou collective sont prévues dans le cadre du volet 6 du programme AITA : « *farm-dating* », visites de fermes, entretiens, cafés-rencontres. Le décompte de ces actions est effectué à l'échelle régionale mais ne fait pas l'objet d'une synthèse nationale⁷³, ce qui rend difficile leur appréhension et le bon calibrage des moyens à leur consacrer, alors même qu'elles présentent un réel intérêt.

L'analyse plus fine réalisée à l'échelle régionale de ces instruments souligne les avantages comparés des différents modes de mise en relation : les mises en relation collectives par orientation de production apparaissent par exemple plus appréciées que la visite chez le cédant d'un groupe de repreneurs indifférenciés ; dans les mises en relation individuelles, la présence d'un conseiller assurant le lien entre cédant et repreneur potentiel apparaît rassurante pour le cédant. En Nouvelle-Aquitaine, en 2020, on dénombrait 43 MER collective (484 participants) et 339 MER individuelles.

g) Des dispositifs de coopération entre cédants et repreneurs

La possibilité d'un soutien public dans le cas d'une coopération dans le cadre de la succession d'exploitations agricoles est prévue et a été maintenue dans le cadre de la nouvelle PAC (6. de l'article 77 du Règlement (UE) 2021/2115) mais seule une région métropolitaine, l'Île-de-France, a activé cette possibilité.

⁷² Par exemple, le compte rendu annuel publié par l'ORIT de Nouvelle-Aquitaine en 2021 indiquait qu'en 2020, 1 400 candidats à une reprise étaient inscrits au RDI de Nouvelle-Aquitaine et que 1 000 offres étaient gérées, le total des consultations du site s'étant élevé à 500 000.

⁷³ La DGPE précise qu'il est impossible de dénombrer les bénéficiaires finaux du volet 6 et que les statistiques sur le nombre de dossiers du volet 6 sont difficiles à exploiter en raison de l'hétérogénéité de la conception du terme « dossier » (un dossier par structure ou par groupe de structures répondant à un appel à projets).

Dispositif d'application générale adapté à l'agriculture, l'aide au contrat de génération en agriculture, qui prévoyait d'encourager un futur cédant à employer un jeune salarié ou un stagiaire dans la perspective de lui céder son exploitation (ou ses parts sociales) a été abandonnée en 2017, faute d'agriculteurs y ayant recouru⁷⁴.

Des formes plus pratiques de coopération sont toutefois maintenues et font l'objet d'un retour positif de la part des repreneurs : espaces-tests agricoles chez un agriculteur permettant à un candidat à l'installation de tester son projet (52 en 2020 en Nouvelle-Aquitaine), stages de parrainage qui donnent au candidat à l'installation une formation pratique sur la conduite de l'exploitation agricole à reprendre ou dans laquelle s'associer. Le parrainage permet ainsi de pérenniser un emploi au sein d'une entreprise viable qui pourrait être démembrée en l'absence de repreneur, de tester l'intégration du candidat à l'installation dans une exploitation agricole déjà constituée, ou de permettre un tuilage entre cédant et repreneur.

3 - De multiples incitations fiscales à la transmission

De nombreux dispositifs fiscaux peuvent être rattachés à la politique de transmission des exploitations. Le rapport d'information déposé en 2015 par la commission des finances de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la fiscalité agricole avait recensé les mesures en vigueur, réparties en fonction de leur objet principal. La plupart d'entre elles demeurent actives en 2022 et figurent au nombre des mesures de soutien à l'installation-transmission recensées par le ministère de l'agriculture.

Détaillées en annexe n° 15, elles se répartissent entre des mesures destinées à alléger les droits de mutation à titre onéreux, les droits de mutation à titre gratuit, l'imposition des plus-values professionnelles lors de la transmission et l'imposition au titre de l'impôt sur la fortune immobilière. Des dispositifs de droit commun permettent également d'atténuer le coût de la transmission de l'exploitation agricole : le démembrement de propriété, l'étalement du paiement des droits dus lors de la transmission, la déductibilité des droits.

L'efficacité de ces mesures fiscales n'a pas été évaluée et leur coût n'est pas toujours connu compte tenu de leur caractère transversal et de la difficulté de savoir dans quelle mesure elles sont mobilisées par les agriculteurs. Si la plupart ont pour objectif de favoriser le maintien de l'activité économique en consentant un avantage fiscal qui profite au patrimoine du cédant, il apparaît difficile de mesurer leurs effets sur l'activité agricole.

4 - Un ensemble de mesures intéressantes mais insuffisamment promues et non évaluées

Les actions et les instruments décrits font, au niveau régional, l'objet d'analyses au sein des commissions et comités installation-transmission qui réunissent tous les acteurs intéressés et sont animés par les chambres d'agriculture. Les observatoires régionaux installation-transmission (ORIT), là où ils existent, produisent et présentent un bilan annuel en CRIT. Mais les actions menées et les instruments activés ne font l'objet d'aucune synthèse nationale de la

⁷⁴ L'article L. 330-4 du CRPM créé par la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 a été abrogé par l'article 2 de l'ordonnance n° 2017-1718 du 20 décembre 2017.

part de l'État, de Régions de France, de Chambres d'agriculture France ou de la MSA, ce qui nuit à leur accessibilité et à la réflexion générale.

En effet, si la singularité des situations individuelles et la complexité des dispositifs d'aides comme des démarches administratives justifient que les cédants et les preneurs recourent à des conseillers, il apparaît souhaitable qu'ils puissent aussi accéder directement à plus d'informations concernant l'installation et la transmission. Or, par exemple, le site du ministère chargé de l'agriculture ne consacre aucune entrée à cette politique et n'oriente vers aucun des documents pratiques élaborés par plusieurs acteurs compétents⁷⁵. Par ailleurs, s'agissant d'une politique publique partagée avec les régions et déléguée pour partie au réseau des chambres d'agriculture et à de nombreux opérateurs, la qualité et la fiabilité des données permettant d'apprécier la réalité, l'efficacité et la cohérence de sa mise en œuvre revêt une grande importance.

Un effort significatif doit être mené concernant la collecte, le traitement et la mise à disposition des données et des informations.

En outre, hormis les mesures fiscales transversales, les instruments de politique publique orientés vers la transmission sont peu nombreux, dotés de peu de moyens et restent peu mobilisés par les agriculteurs, soit qu'ils n'éprouvent pas la nécessité de préparer la transmission, qu'ils ignorent l'existence de ces instruments ou qu'ils préfèrent obtenir des conseils ou faire réaliser des évaluations auprès d'autres professionnels (centres de gestion ou notaires par exemple). Au regard de l'intérêt qui s'attache à mieux anticiper les transmissions d'exploitation et à renforcer la fluidité du marché, ces outils doivent être maintenus et améliorés.

Contrairement aux dispositifs en faveur de l'installation, les outils susceptibles d'agir sur la transmission relèvent à ce jour essentiellement de l'État, des chambres d'agriculture et de la CCMSA et sont à ce titre peu touchés par le renforcement du rôle des régions en qualité d'autorité de gestion du FEADER. Un nouveau schéma d'ensemble clarifiant le rôle de chacun reste en conséquence à définir, dans le cadre de la concertation préalable à la loi d'orientation prévue en 2023⁷⁶.

⁷⁵ À la suite d'un appel à projets visant à proposer des actions de portée nationale en faveur de la transmission des exploitations agricoles et de l'accompagnement des cédants, ont été sélectionnés : i) un projet proposé par l'APCA. et le syndicat JA, ii) un projet proposé par le réseau InPACT et iii) un projet proposé par le réseau RENETA (réseau national des espaces-test agricoles). Ces structures ont produit des documents de synthèse et de préconisations, des guides, des questionnaires d'auto-évaluation destinés aux cédants et aux repreneurs, des évaluations concernant les points d'accueil orientés vers la transmission, des cahiers des charges type. Le RENETA a aussi développé des espaces-test et exposé pour les capitaliser les pratiques mises en œuvre. Les études, matrices et fiches techniques produites n'étaient à l'automne 2022 accessibles ni sur le site du ministère de l'agriculture ni sur aucun autre espace qui offrirait une information claire aux utilisateurs. De même, des guides d'accompagnement à l'installation-transmission clairs établis par les DRAAF et les régions ne sont pas aisément accessibles et sont peu utilisés par les acteurs locaux.

⁷⁶ Chambres d'Agriculture France estime qu'il faudrait accompagner les projets de transmission et propose de réorienter les aides AITA dans un dispositif directement mobilisable par les futurs cédants, par exemple au moyen d'un « chèque conseil » permettant de financer du temps d'accompagnement dédié à l'émergence de projets de transmission. Régions de France soutient l'enjeu d'un renforcement de l'accompagnement des cédants mais émet des réserves sur la proposition de pilotage et mise en œuvre exclusifs par l'État. Elle estime qu'une délégation de gestion pourrait être proposée aux régions, certaines d'entre elles déployant déjà des dispositifs.

II - Difficultés à transmettre et difficultés à s'installer : des causes structurelles communes

La valeur des fermes, la difficulté d'accéder aux terres et aux exploitations, l'inadéquation entre exploitations à céder et exploitations recherchées constituent les obstacles à l'installation les plus souvent mentionnés. Ils recoupent ceux rapportés par les cédants pour transmettre leurs biens et trouvent pour partie leurs causes dans certaines caractéristiques des entreprises et du monde agricole : difficile ouverture au monde extérieur, processus continu d'agrandissement et d'investissement, indirectement promu par les dispositifs d'aide et d'incitation - qu'il s'agisse des aides surfaciques de la PAC comme le notait la Cour dans son référé du 18 octobre 2018⁷⁷ ou des aides non sélectives à l'investissement soulignées par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) dans son rapport sur la charge de mécanisation des exploitations⁷⁸, phénomènes de concurrence intergénérationnelle.

Le caractère structurel de ces causes exclut qu'elles soient traitées dans le cadre limité de ce rapport. Il est toutefois apparu utile de les mettre en lumière et d'examiner leurs effets pour qu'elles puissent être mieux prises en compte dans les décisions de politique publique agricole.

A - La transmission : une perspective à appréhender tout au long de la vie de l'exploitation

Dans 40 % des cas, la sortie du régime des non-salariés agricoles n'a pas pour cause la liquidation des droits à la retraite et la fin de la carrière professionnelle. En 2019, sur un total de 25 316 sorties du régime, les motifs se répartissaient ainsi :

**Tableau n° 5 : causes pour lesquelles les chefs d'exploitations sont sortis du régime
des non-salariés agricoles en 2019**

	Retraite	Cotisant solidaire	Décès	Régime salariés agricoles	Régimes non agricoles*	Total
<i>Nombre</i>	14 149	1 167	1 121	4 388	4 491	25 316
<i>Proportion</i>	55 %	5 %	5 %	17 %	18 %	100 %

Source : Cour des comptes à partir du fichier TBE-Sortie-NS-France entière-2019 transmis par la MSA

* emploi dans un autre secteur économique ou demandeur d'emploi

Quittant le régime, 40 % des anciens chefs d'exploitations deviennent cotisant solidaire, salarié agricole, indépendant ou salarié d'un autre régime, demandeurs d'emploi, etc. Ce phénomène devrait conduire les agriculteurs mais aussi les politiques publiques à envisager la transmissibilité des exploitations dans différents contextes, dès la création de l'entreprise et lors de chaque décision importante, et pas seulement dans la perspective d'un départ en retraite.

⁷⁷ Cour des comptes, Référé n° S2018-2553 précité. Sur le suivi des recommandations de la Cour, voir l'annexe n° 3.

⁷⁸ CGAAER, La charge de mécanisation des exploitations agricoles, Rapport n° 20264, avril 2021.

Les dispositifs d'accompagnement des chefs d'exploitation quittant le métier mériteraient aussi d'être mieux connus. En effet, l'aide à la cessation anticipée de l'activité et à la réinsertion professionnelle pour les agriculteurs en difficulté (article D. 352-20 du CRPM) est sous-utilisée alors que les chefs d'exploitation cessant toute activité agricole peuvent prétendre à une prime de départ de 3 100 € par personne, majorée en cas de changement de domicile. Ce dispositif mobilise entre 1 et 1,4 M€ de crédits annuels pour un peu plus de 350 dossiers. Comparé au nombre de départs précoces, le recours à cet instrument reste modeste, sans que l'on sache s'il est méconnu ou inadapté, alors même qu'une attention renforcée devrait être portée aux dispositifs d'accompagnement des mobilités professionnelles.

Enfin, la mobilité professionnelle croissante des agriculteurs devrait aussi conduire à adapter des dispositifs utiles en cas de sorties précoces du statut de non-salarié agricole (constitution et portage des droits sociaux, fiscalité, formation et reconversion...) afin d'assurer aux agriculteurs concernés les meilleures conditions possibles de mobilité professionnelle et personnelle.

B - Le prix des exploitations : un obstacle relatif

Selon des avis convergents, le renchérissement du prix des installations (reprise et investissements nouveaux dans les cinq années suivant l'installation) rendrait plus difficiles les transmissions comme les installations. Le phénomène est difficile à documenter : la valeur des exploitations agricoles est délicate à trouver et rares sont les suites statistiques permettant d'appréhender la question sur plusieurs années. Trois facteurs de production (foncier, aides directes surfaciques, équipements) et une pratique comptable (compte courant d'associé) paraissent exercer une influence notable.

1 - Les difficultés rencontrées pour fixer la valeur d'une exploitation agricole et connaître l'évolution des prix

Il existe trois principales méthodes d'évaluation d'une exploitation qui peuvent produire des résultats très différents. La valeur patrimoniale est déterminée en évaluant chaque bien de l'actif à sa valeur vénale (bâtiments d'exploitation, matériel et équipements, cheptels, aides PAC, stocks végétaux, avances en terre, parts sociales). La valeur économique reflète la capacité de l'entreprise à dégager un résultat et de la trésorerie et repose sur les performances techniques et économiques réalisées durant les dernières campagnes, mesurées par l'excédent brut d'exploitation (EBE). La valeur économique est déterminante pour le repreneur et pourra être actualisée en fonction des investissements que celui-ci entendra réaliser et des moyens qu'il engagera pour financer son installation (valeur de « reprenabilité »). Le plus souvent, le prix de sortie sera trouvé par négociation au regard des résultats des trois types d'évaluations.

En ce qui concerne les terres, la valeur des transactions sur le marché des terres et prés est bien connue grâce aux travaux conjoints du ministère de l'agriculture et des SAFER⁷⁹. En ce qui concerne les actifs agricoles au sens large, il est en revanche difficile de disposer de statistiques, chaque transaction répondant à des caractéristiques particulières et pouvant être

⁷⁹ Un arrêté ministériel annuel, fruit du travail collaboratif entre les SAFER et le service de la statistique et de la prospective du MASA, fixe la valeur vénale moyenne des terres agricoles par petite région (infra-départementale).

réalisée en plusieurs étapes (vente ou transmission de terres, d'un atelier, puis d'autres parties...) et pas nécessairement d'un seul tenant, ainsi qu'en démembrement de propriété (transmission ou vente de la nue-propriété puis de l'usufruit). Le développement des exploitations sous forme sociétaire accroît cette complexité, la transmission étant aussi souvent réalisée progressivement, par la cession de parts en deux ou plusieurs étapes.

Destiné à améliorer la compréhension de l'établissement de la valeur de l'exploitation agricole, à prendre en compte la diversité des composantes de cette valeur et à relier la valeur au processus de transmission d'une exploitation, le projet de recherche *Farm Value* financé par l'agence nationale de la recherche entre 2017 et 2021 a montré toute la difficulté de ce sujet⁸⁰. L'étude confirme que la valeur des exploitations est construite en fonction de différentes approches évaluatives et que, le plus souvent, la valeur économique est supérieure à la valeur patrimoniale pour la plupart des orientations productives, à l'exception des bovins viande. La valeur totale de reprise est décrite comme influencée par la taille de l'exploitation, son statut juridique, son type de production ainsi que par le genre et le niveau d'études des cédants et de repreneurs et par les affinités qu'ils peuvent tisser.

Pour le syndicat Jeunes agriculteurs⁸¹, cette situation n'est pas optimale et il serait utile de créer une méthode nationale d'évaluation de la valeur de l'exploitation adaptable aux enjeux du territoire afin de fluidifier les transactions.

Concernant l'évolution des prix dans le temps, les difficultés sont identiques. Interrogés, le ministère chargé de l'agriculture, Chambres d'agriculture de France, CER France, la FNSEA, Jeunes Agriculteurs, la Confédération paysanne et le Crédit agricole n'ont pas été en mesure de répondre. Lors du CNIT 2021, le ministère avait indiqué que le montant moyen des investissements par filière pour les installations aidées était passé de 381 000 € en 2015 à 392 000 € en 2020.

Interrogé sur les montants figurant dans les dossiers de demande de DJA examinés dans le cadre du projet *Farm Value*, Philippe Jeanneaux (professeur d'économie rurale, VetAgro Sup, UMR Territoires) a mis en lumière, en comparant des dossiers de demandes de DJA dans le Puy-de-Dôme entre la période 2007-2008 et la période 2020-2021, une évolution contrastée de la valeur de reprise et d'investissements : en euros courants, le « coût » total de l'installation est passé de 250 000 à 310 000 €, et en euros constants 2010, de 255 000 à 278 000 € (soit + 9 % en 15 ans). Cette augmentation s'est accompagnée d'une forte dispersion autour de la moyenne, conduisant à penser que certains reprennent désormais de grandes exploitations tandis que d'autres s'orientent vers des projets sur de petites structures foncières. La comparaison de l'évolution des coûts pour les 25 % d'installations les plus coûteuses, les 25 % les moins coûteuses et les 50 % intermédiaires tend à confirmer cette interprétation : le coût moyen d'installation pour les 25 % les plus coûteuses est passé de 272 600 € à 402 460 € (+ 47 %) alors que pour les 25 % les moins coûteuses, il a décliné de 184 320 € à 139 480 € (- 24 %) ; pour les 50 % d'installations comprises entre ces deux pôles, la valeur moyenne est

⁸⁰ *Valeur et transmission de l'exploitation agricole : regards croisés de l'économie et de la sociologie*, Laure Latruffe (INRAE), Philippe Jeanneaux (VetAgro Sup).

⁸¹ Jeunes agriculteurs, *Mener une politique ambitieuse de la transmission* – Livre blanc – Accompagner les cédants pour renouveler les générations (2021).

stable (à 1 685 € près), la baisse du montant des reprises (de 81 850 € à 56 220 €, soit - 31 %) compensant la hausse des investissements (de 201 400 € à 228 710 €, soit + 13,5 %).

Les observations réalisées sur cet échantillon montrent une évolution à deux vitesses : d'un côté l'installation dans des structures de plus en plus grandes et coûteuses et de l'autre l'installation dans de petites structures qui réclament peu de capital au départ⁸². Il existe en réalité de multiples formes d'installation et le coût d'installation est très variable selon les profils des installés. Ces résultats ne peuvent être extrapolés à l'échelle nationale. Ils présentent néanmoins une certaine concordance avec l'étude des superficies sur lesquelles s'installent les nouveaux agriculteurs : en 2020, selon la MSA, un quart des nouveaux agriculteurs s'étaient installés sur moins d'un hectare et un quart sur plus de 50 ha.

Reste à savoir si cette polarisation reflète un choix de pratiques ou découle de diverses contraintes. Les évolutions propres à plusieurs éléments d'actifs peuvent en effet expliquer le renchérissement plus ou moins important des installations.

2 - Une hausse du prix d'accès au foncier maîtrisée

a) La valeur généralement abordable des terres

Entre 1997 et 2021, le prix des terres labourables et des prairies naturelles libres de toute location en France métropolitaine (hors Corse) ont presque doublé en euros courants, et ont augmenté de 42 % en euros constants. Depuis 2015, les prix reculent toutefois légèrement en euros courants (-1,2 % en 2021) et fortement en euros constants (-8,2 % en 2021). Les prix sont très hétérogènes selon les départements, s'établissant en 2021 entre 2 390 et 15 200 €/ha et sont plus élevés dans les zones urbanisées et touristiques. Ils varient aussi en fonction des usages et sont plus élevés en zones de grandes cultures, moindre en zones de polyculture-élevage et plus bas en zones d'élevage bovin.

La valeur des loyers des terres (60 % des terres agricoles sont louées⁸³), encadrés par le statut du fermage, évoluent chaque année en fonction d'un indice national et d'arrêtés préfectoraux départementaux déterminant, par type de biens loués et en fonction de la qualité des terres, de la proximité des marchés et de l'approvisionnement en eau du terrain, des montants maximaux à l'hectare. Par exemple, en Dordogne, le loyer des terres nues ou prairies varie selon les caractéristiques des terres classées en quatre catégories.

⁸² Selon P. Jeanneaux, les installations les plus coûteuses s'inscrivent dans le cadre de la transmission d'un patrimoine professionnel, et les moins coûteuses dans le cadre de la création d'activités agricoles nouvelles.

⁸³ Graph'Agri 2021 p. 24 et fiche SSP et Partie 1 supra.

Tableau n° 6 : loyers des terres nues ou prairie en Dordogne en 2022-2023

<i>Catégories de terres ou prairies</i>	<i>Prix à l'hectare en euros/an (base indice du 1/10/2022 au 30/09/2023)</i>
<i>1^{ère} catégorie</i>	136,75 à 179,34
<i>2^{ème} catégorie</i>	100,88 à 136,74
<i>3^{ème} catégorie</i>	33,63 à 100,87
<i>4^{ème} catégorie</i>	16,89 à 33,62

Source : arrêté n° 24-2022-09-29-00002 du préfet de la Dordogne

Par rapport à la plupart des pays européens, le prix du foncier agricole en France reste abordable. Cela est confirmé par Eurostat qui a mis à jour, en février 2021, les chiffres des prix du foncier agricole en Europe avec les données de 2019 qui montrent des écarts de prix importants entre régions⁸⁴. Ce constat paraît devoir être tempéré au regard de plusieurs phénomènes exposés ci-après.

b) Des augmentations de prix liées aux changements de destination et à la pratique du pas de porte

Un changement de destination des sols est susceptible, si le terrain devient constructible, de renchérir la valeur des terres et peut conduire un exploitant à conserver des terres dans cette perspective. Les mesures de protection des terres agricoles et de lutte contre l'artificialisation des terres décrites en annexe n° 16 ne font pas obstacle à un tel changement et aucune mesure de nature à limiter l'effet d'aubaine qui en découle n'existe.

La pratique du pas de porte, bien que par construction peu documentée, peut également influencer sur les prix. La direction des affaires civiles et du Sceau définit le pas-de-porte (aussi appelé « droit d'entrée », ou « chapeau ») comme « *un supplément de loyer remis par le locataire à son bailleur lors de la prise à bail. Dans le cadre d'une cession de fonds, le pas-de-porte peut également se confondre avec le paiement d'un droit au bail, imputé au cessionnaire par le cédant* »⁸⁵. Cette pratique serait principalement développée dans les Hauts-de-France, où la concurrence pour l'accès aux terres entre agriculteurs nationaux et frontaliers est forte, ainsi que dans le bassin parisien. Certains témoignages font état de montants de pas de porte à l'hectare équivalents ou supérieurs au prix de l'hectare à céder ainsi que d'éléments d'équipements surévalués. Les moyens de lutter contre cette pratique illégale et sanctionnée par

⁸⁴ Le niveau du prix du foncier agricole dépend de plusieurs facteurs, comme la législation, la disponibilité des terres ou les revenus des agriculteurs. D'autres facteurs peuvent peser, comme la facilité ou non de modifier l'usage des terres, ou la forte valeur ajoutée des productions. Le prix le plus bas s'observe en Suède dans la région Övre Norrland, à 1 624 €/ha, contre près de 134 000 €/ha aux îles Canaries. Si l'on met de côté cette exception, c'est aux Pays-Bas, dans le Noord Holland, que les terres arables se vendent le plus cher, à 82 710 €/ha en moyenne. Les Pays-Bas sont, d'ailleurs, le pays d'Europe où les prix du foncier agricole sont les plus élevés, à 69 632 €/ha en moyenne en 2019. Ils sont les plus bas dans les pays d'Europe de l'Est : 3 395 €/ha en Croatie, pays où les prix des terres sont les plus bas, 3 361 €/ha en Estonie, 3 922 €/ha en Lettonie. À l'inverse, les terres sont chères en Italie, à 34 156 €/ha en moyenne, et en Irlande, à 28 068 €/ha. Les données pour la Belgique, l'Allemagne, le Royaume-Uni, Chypre, Malte, l'Autriche et le Portugal ne sont pas disponibles.

⁸⁵ Cf. les développements sur ce sujet du Rapport d'information n° 3233 déposé le 22 juillet 2020 par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le régime juridique des baux ruraux.

l'article L. 411-74 du code rural, qui contourne en outre les bénéfices attendus de la cessibilité des baux ruraux (permise par les art. L. 418-1 et s. du code rural), semblent à ce stade sans effet.

Au terme de ces développements et tout en tenant compte de l'ensemble des éléments qui nuancent le constat, il semble possible de conclure qu'en France, le prix des terres ne constitue pas un obstacle majeur à la transmission des exploitations et à l'installation de nouveaux agriculteurs. De plus, se développent de multiples offres de portage foncier destinées à faciliter l'accès aux terres et à la propriété des nouveaux agriculteurs, lesquelles simplifient également la transmission de leurs biens pour les cédants (cf. partie III. *infra*). Devant ce constat paradoxal, d'autres obstacles sont donc à l'œuvre pour accéder aux exploitations que les acteurs du portage foncier, en se constituant comme intermédiaires, contribueraient à surmonter.

c) Au-delà des prix, une transparence du marché difficile à assurer

Au-delà de la question du prix, l'accès aux terres est rendu difficile du fait d'une transparence limitée sur le marché, en particulier pour les candidats repreneurs non issus du milieu agricole, en raison de l'importance, naturelle, de la circulation locale de l'information.

Plusieurs dispositifs contribuent pourtant à donner de la transparence aux transactions : i) l'ensemble des transactions sont notifiées aux SAFER (article L. 141-1-1 du CRPM) et pour les ventes dans lesquelles elles interviennent, les SAFER publient un appel à candidatures avec un affichage à la mairie de la commune de situation du bien pendant au minimum 15 jours (article R. 142-3 du CRPM) ; ii) dans tous les cas où une autorisation d'exploiter est nécessaire (installation, agrandissement ou réunion d'exploitations, conformément à l'article L. 331-2 du CRPM), l'article D. 331-4-1 du CRPM⁸⁶ prévoit que les demandes d'autorisation d'exploiter sont soumises à publicité sur le site internet de la préfecture pendant un mois⁸⁷ ; iii) lorsque le cédant le souhaite, son projet de cession peut figurer au répertoire départ installation (RDI), dans les trois ans qui précèdent l'échéance envisagée ; iv) enfin, outre les modalités d'information immobilière communes à toutes les transactions (agences, notaires), l'information des partenaires habituels que sont les chambres d'agriculture contribue à la transparence.

Mais cette transparence pourrait être renforcée, comme il a déjà été recommandé, par un meilleur recours au RDI et par une information claire et de qualité homogène sur les actions et démarches à entreprendre pour accéder à une surface agricole. Cette observation conduit aussi à mentionner la pratique persistante du bail conclu oralement. Permise par l'article L. 411-4 du code rural, elle occasionne une forte insécurité juridique, nuit à la transparence et maintient les entreprises agricoles dans un régime d'exception qui mériterait d'être reconsidéré.

3 - Les aides surfaciques directes et leur monétisation : un effet difficile à mesurer

Depuis 2006, l'essentiel des aides versées aux agriculteurs ne dépendent pas de la production réalisée mais de la surface exploitée. Les aides découplées ont pris le nom de droits à paiement unique, devenus en 2014 droits à paiement de base (DPB) auxquels se sont ajoutés un paiement redistributif (renforcement des paiements sur les 52 premiers ha) et un paiement

⁸⁶ Créé par décret n° 2015-713 du 22 juin 2015 - article 2.

⁸⁷ Les demandes concurrentes doivent être déposées dans les deux mois qui suivent l'enregistrement du dossier et avant expiration du délai des deux mois.

vert. Cet instrument est dénommé « aide de base au revenu pour un développement durable » à compter de 2023. En France, en 2020, les aides surfaciques ont représenté 5,9 Md€, les aides aux produits essentiellement couplées à la production animale représentant 1,1 Md€.

Au plan macro-économique, selon les seuils dont elles sont assorties, ces aides surfaciques peuvent encourager l'agrandissement des exploitations, comme le notait la Cour dans son référé du 18 octobre 2018⁸⁸ et le renchérissement du prix des exploitations.

Au plan micro-économique, les DPB constituent un portefeuille de droits qui peuvent être activés par les bénéficiaires sur des surfaces admissibles au regard de la réglementation. Le système mis en place à l'échelle de l'Union européenne exclut l'attribution de nouveaux DPB sauf pour les jeunes agriculteurs et les nouveaux agriculteurs bénéficiant d'une « réserve nationale ». Dès lors, le système a été conçu pour que les droits existants puissent être transférés (article 34 du règlement 1307/2013 et article 27 du règlement 2021/2115). Immobilisations incorporelles, éléments de l'actif professionnel, les DPB peuvent être cédés ou loués au sein de la région dans laquelle ils ont été attribués⁸⁹, dans le cadre de cessions de terres ou de fermages mais également sans lien avec le foncier, c'est-à-dire « sans terre »⁹⁰.

Ce mécanisme a constitué un changement pour la composition du patrimoine des agriculteurs et des exploitations. Chaque DPB dispose d'une valeur faciale qui constitue sa valorisation. En 2021, la valeur moyenne par département⁹¹ allait de 93,42 €/ha dans les Pyrénées orientales à 133,53 €/ha dans le Lot-et-Garonne. La valeur moyenne des DPB en France métropolitaine était de 114 €/ha⁹².

La valeur de vente ou de location des DPB entre agriculteurs n'est pas connue. Lorsque les parties opèrent des transactions de DPB, elles notifient à l'ASP, chargée du paiement des aides, le nombre et la valeur faciale des DPB transférés afin que ces droits soient attribués au repreneur. En 2021, le nombre de transferts de DPB entre agriculteurs (i.e. le nombre de formulaires de transferts validés par l'administration) s'est élevé à 55 766 sur 1,1 million de DPB pour un montant de 121,1 M€, soit une valeur faciale moyenne de 111,27 €. Parmi ces transferts, 21,6 % ont été réalisés sans cession de terre ou contrat de fermage mais ils ne représentent que 7,3 % des DPB échangés et 4,9 % de leur montant. Par ailleurs, les professionnels mentionnent l'existence de coûts de transaction assimilables à la pratique du pas de porte pour les baux ruraux qui, sans pouvoir être objectivés, contribuent au renchérissement des installations et à l'opacité des transferts et devraient être interdits.

Enfin, le propriétaire des DPB dispose de multiples moyens de conserver ses droits dès lors que ceux-ci sont activés par lui-même (qu'il exploite ou délègue le travail à façon) ou qu'il les

⁸⁸ Cour des comptes, référé n° S2018-2553 précité.

⁸⁹ En France, deux régions DBP ont été créées : l'Hexagone regroupant tous les départements métropolitains hors Corse ; la Corse comprenant ses deux départements.

⁹⁰ Dans la programmation 2014-2022, les États membres pouvaient choisir d'opérer un prélèvement sur la valeur faciale des DPB transférés « sans terre » pour inciter à transférer en même temps droits et foncier, ce qui est le choix qui a été fait par la France. Cette possibilité n'est pas reconduite dans la programmation PAC 2023-2027.

⁹¹ Source : données ASP – extraction ISIS du 29 mai 2021, communiquées par la DGPE.

⁹² Nb : le total DPB + paiement vert + paiement redistributif aboutit à une valeur moyenne de 244 €/ha sur les 52 premiers hectares.

loue. Seule la liquidation de la retraite (qui ne présente pas un caractère obligatoire) dépossède le titulaire des DPB des droits reçus car il ne présente plus alors la qualité d'agriculteur actif.

4 - Le niveau d'équipement des exploitations : un point d'attention particulier

Dans son rapport sur *La charge de mécanisation des exploitations agricoles* précité, le CGAAER décrit les règles comptables et fiscales d'amortissement des équipements et présente des mécanismes permettant de déduire du bénéfice imposable une provision pour investissement et une provision pour aléa, remplacés en 2019 par une déduction pour épargne de précaution, ainsi qu'un suramortissement exceptionnel pour les équipements achetés entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2016 et prolongé au 31 décembre 2017⁹³. Ces mécanismes sont décrits comme pouvant conduire à favoriser les investissements de matériel neuf et leur revente rapide pour bénéficier d'exonération sur la plus-value réalisée.

Cet encouragement à l'investissement n'est pas sans lien avec des pratiques d'optimisation fiscale et sociale qui nuisent à la constitution de droits à la retraite des agriculteurs dans la mesure où elles réduisent le résultat comptable qui constitue l'assiette d'imposition et de cotisations. Il renchérit le montant des reprises et des installations et semble mal articulé avec les dispositifs destinés à pallier le coût croissant des équipements, comme les pratiques de mise en commun des équipements par les exploitants (coopérative d'utilisation de matériels agricoles (CUMA)⁹⁴, achats groupés, assolement commun) ou de recours, quand cela est pertinent, à des entreprises de travaux agricoles (ETA). En outre, si des investissements apparaissent indispensables pour réduire l'usage d'intrants et des énergies fossiles (recourir par exemple à des pulvérisateurs plus précis et plus coûteux), les avantages fiscaux ne sont pas toujours orientés vers des outils mécaniques ou d'aide à la décision qui s'inscriraient dans une dynamique d'activité agricole durable.

La question du bon niveau d'équipement est importante pour la transmissibilité de l'entreprise et rejoint les constats académiques et les témoignages concernant l'inadéquation

⁹³ Les dispositifs fiscaux visés sont les suivants : i) ex- dispositif de déduction pour aléa prévue par l'article 72 D bis du code général des impôts (abrogé), ii) ex-dispositif de déduction pour investissement prévu par l'article 72 D du code général des impôts (abrogé), iii) dispositif actuel de déduction pour épargne de précaution prévu par l'article 73 du code général des impôts et commenté au Bulletin officiel des Finances publiques sous la référence juridique : BOI-BA-BASE-30-45-10. Le coût du dispositif s'établit à 111 M€ pour 2021 et est estimé à 119 M€ pour 2022 et 2023 (source Voies et Moyens, tome 2, PLF 2023, mesure 170106), iv) ex-dispositif de déduction exceptionnelle en soutien à l'investissement productif des entreprises, s'agissant des équipements acquis entre le 15 avril 2015 et le 15 avril 2017 et prévu par l'article 39 *decies* du code général des impôts.

⁹⁴ Les dispositifs sont les suivants : i) dispositif d'exonération d'impôt sur les sociétés au bénéfice des sociétés coopératives agricoles d'approvisionnement et d'achats (et leurs unions) au titre des opérations réalisées avec leur sociétaires, prévu à l'article 207 du code général des impôts. Le coût de ce dispositif est estimé à 125 M€ pour 2021, ii) dispositif d'exonération de cotisation foncière des entreprises, sous conditions, au bénéfice des exploitants agricoles, personnes physiques ou morales, qui exercent une activité agricole au sens de l'article 63 du CGI (dispositif prévu à l'article 1450 du CGI), ainsi qu'aux organismes agricoles divers (associations syndicales, chambres d'agriculture, etc.), aux coopératives agricoles et leurs unions et aux sociétés d'intérêt collectif agricole (SICA) si, quel que soit leur objet, elles n'emploient pas plus de trois salariés, ou si, quel que soit leur personnel, elles se consacrent à certaines activités (dispositif prévu à l'article 1451 du CGI, iii) dispositif d'exonération de droits d'enregistrement, sous conditions, au bénéfice des sociétés coopératives agricoles de céréales (et leurs unions) prévu aux articles 1030 et 1031 du CGI.

entre exploitations à céder et projets d'installation. Par exemple, dans une étude menée en 2016 en Auvergne, région d'élevage bovin, 240 exploitations à céder dans les dix années à venir ont été examinées en même temps que les projets d'installation. 55 % des porteurs de projets souhaitaient s'installer en petite culture alors que 15 % des fermes à céder correspondaient à ces productions. En outre, les repreneurs cherchaient en majorité des fermes de superficie inférieure à 40 ha alors que les cédants avaient à transmettre des surfaces bien plus importantes.

Cette situation conduit désormais certaines organisations professionnelles à solliciter des aides pour le démantèlement d'équipements qui auraient du mal à trouver preneurs en raison de leur coût et de leur inadéquation aux projets à venir. Ces phénomènes soulignent la nécessité pour les exploitants d'évaluer les investissements à l'aune des gains attendus mais aussi au regard de la transmissibilité de la ferme ou des parts. Il appartient aux pouvoirs publics de cibler les aides en faveur d'équipements si possible mutualisés nécessaires à une agriculture durable.

C - L'orientation des biens vers l'étoffement ou l'installation : un rôle souvent déterminant du cédant

Les intérêts ne sont pas toujours convergents entre cédants et repreneurs et les logiques de valorisation patrimoniale peuvent parfois conduire à privilégier la cession à un exploitant établi, et donc l'agrandissement, à la cession à un jeune qui s'installe. À cette préférence patrimoniale peut s'ajouter une préférence ou une plus grande facilité à céder tout ou partie de son exploitation aux voisins et connaissances. Dans son rapport 2022 sur l'état des terres en France, l'association Terre de liens rappelait que la moyenne de l'opération d'agrandissement est de 4 ha et que c'est donc progressivement et à bas bruit que les exploitations grandissent.

Les instruments destinés à réguler la concentration des terres et des exploitations contribuent, dans des proportions délicates à évaluer, à orienter les biens vers de nouvelles installations mais ils ne peuvent couvrir l'ensemble des transactions. Le soutien aux cédants en amont de la transmission mériterait, dans ces circonstances, une plus grande attention.

1 - Un contrôle des structures rarement en mesure d'orienter les biens

Comme il a été exposé au premier chapitre, le contrôle des structures, instrument historique de la régulation de l'accès au foncier en France, s'exerce dans des conditions rigoureuses, qu'il s'agisse du périmètre des opérations soumises (L. 331-2 du code rural) et des cas dans lesquels une autorisation peut être refusée (L. 331-3-1). En cas d'absence de concurrence (réelle ou délibérée) sur un bien, la cession (ou mise à bail) ne peut être orientée pour privilégier une installation et ne peut être interdite⁹⁵.

Le contrôle des structures est ainsi souvent privé de portée. Le taux de refus d'autorisation est faible rapporté au nombre de décisions rendues et, à l'exception de la région Auvergne-Rhône-Alpes, aucune donnée ne permet de comparer les taux de refus en cas de concurrence et

⁹⁵ Cet article a été modifié par la loi n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires qui a prévu qu'en cas de risque d'agrandissement excessif, la demande serait suspendue pendant un délai de huit mois afin de permettre à un ou des projets concurrents d'émerger. À défaut et passé ce délai, l'autorisation ne pourrait être refusée.

sans concurrence. La comparaison effectuée par la région précitée est pourtant intéressante : en 2020, 88,7 % des décisions ont été rendues sans concurrence et 11,3 % avec. Sur l'ensemble des décisions rendues, 5,7 % ont fait l'objet d'un refus. En revanche, si l'on considère les seules décisions rendues dans une situation de concurrence, le taux de refus s'élevait à 50,3 %.

L'annexe n° 9 décrit l'évolution du dispositif et présente les données chiffrées réunies auprès des régions métropolitaines.

2 - Une large part des surfaces rétrocédées par les SAFER orientées vers l'installation

En 2018, les SAFER ont participé à l'acquisition de 10 389 propriétés foncières (sur 312 000 transactions sur l'ensemble du marché de l'espace rural et 221 446 sur le marché accessible à ces sociétés) et rétrocédé 13 393 propriétés. 37 % des surfaces rétrocédées ont été destinées à l'installation. Les SAFER sont alors intervenues sur près de 23 % des installations.

En 2021, les installations représentent la première part des surfaces rétrocédées par les SAFER (39 % en 2021 pour 41 400 ha). Ce chiffre correspond à 3 750 rétrocessions en faveur de l'installation agricole⁹⁶ (2 210 installations et 1 540 confortations d'exploitation concomitantes à une installation). Les 2 210 opérations d'installations proprement dites correspondent à des premières installations (1 740), des installations en complément d'une autre activité (290) et des réinstallations (190). Elles doivent être mises en regard des 13 914 installations recensées par la MSA pour l'année 2021, dont elles ne représentent que 16 %. Cela ne prend pas en compte les installations accompagnées par les SAFER via l'intermédiation locative. À compter de 2023, si les textes d'application sont pris, les SAFER seront en outre chargées d'un contrôle renforcé sur les transactions de parts sociales⁹⁷.

3 - Mieux respecter la volonté des cédants

La plupart des organisations professionnelles et des opérateurs rencontrés soulignent l'importance de la volonté du futur cédant. Pour certains agriculteurs, la volonté de passer le témoin est forte et conduira le cédant à rechercher la meilleure manière de faire, sans négliger ses intérêts et ceux de ses héritiers. Pour d'autres, le devenir de la ferme et des terres paraît plus indifférent et céder progressivement pour agrandir des fermes voisines paraît une bonne solution. La complexité comme les ambivalences inhérentes à la perspective de la retraite et à la nécessité de transmettre un appareil productif parfois hérité puis bâti tout au long de la vie professionnelle, sont à prendre en compte⁹⁸.

⁹⁶ Les 14 724 rétrocessions effectuées en 2021 se répartissent comme suit : 3 750 installations, 4 175 étoffements, 1 880 remaniements parcellaires, 1 843 maintiens de fermiers, 10 opérations pastorales, 684 opérations forestières, 198 au titre de l'intérêt général agricole, 2 184 biens ruraux.

⁹⁷ Exclues de 2006 à 2015, les cessions de parts de société sont dans le champ d'intervention des SAFER depuis la loi d'avenir de 2014 pour des opérations portant sur la totalité des parts. Ce mode d'intervention, jugé insuffisant pour réguler les transactions sociétaires, est renforcé par la loi n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole. Le nouveau dispositif doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2023 et portera, sans possibilité de préemption, sur les ventes de parts aboutissant à une prise de contrôle d'une société dont l'addition des surfaces possédées ou exploitées viendrait à dépasser une surface maximale définie par arrêté préfectoral en référence à la SAU régionale moyenne.

⁹⁸ François Purseigle et Bertrand Hervieu, *Une agriculture sans agriculteurs*, Presses de Sciences Po, 2022

Il ressort de travaux académiques que la qualité des liens que tissent cédant et repreneur emporte des effets réels sur les modalités de la transmission et ses suites (prix et délais de paiement, réussite de l'exploitation à quatre ans), en particulier lorsque la transmission ne s'effectue pas au sein d'une même famille.

Ce constat pourrait conduire à renforcer l'accompagnement des cédants souhaitant transmettre leur ferme en concentrant et en articulant les dispositifs existants à leur bénéfice dans un « bouquet transmission » : diagnostic d'exploitation et réflexion sur le devenir possible de celle-ci incluant la présentation de toutes les options possibles, inscription au RDI, modalités de coopération test sur un an, transmission globale du foncier, ensemble des dispositions fiscales et sociales mobilisables, etc.

Une telle approche permettrait de mobiliser conseils et financements en faveur des agriculteurs les plus allants et de donner davantage de poids à la logique économique et professionnelle et moins à la logique patrimoniale, qui peut avoir pour effet de consolider le modèle existant et n'aide pas à le renouveler.

D - De nouvelles modalités de travail, sources potentielles de concurrence entre nouveaux exploitants et exploitants âgés

S'il est possible d'agir sur le rythme des départs par des mesures conjoncturelles, d'autres dispositifs peuvent produire des effets réels bien que difficiles à quantifier sur la démographie agricole. Les incertitudes concernant les projections démographiques et les décisions des exploitants trouvent ainsi partiellement leur source dans des dispositifs souples qui permettent plusieurs types de situations intermédiaires. Favorables aux chefs d'exploitation en fin de carrière, elles ne facilitent pas forcément la transmission des exploitations.

1 - Cumul emploi-retraite

Les retraités peuvent en effet conserver sous certaines conditions, outre une parcelle de subsistance, une activité agricole et cumuler leur retraite avec :

- une activité salariée, y compris sur leur ancienne exploitation, avec un contrat de travail en CDD ou CDI ;
- une activité non salariée non agricole en tant que chef d'exploitation si cette activité est assujettie aux cotisations sociales par rapport à un temps de travail (entreprises de travaux agricoles ou forestiers ou élevage spécialisé) ou à un coefficient d'équivalence à la SMA (production hors sol) ;
- une activité non salariée agricole en tant que collaborateur d'exploitation ou aide familial⁹⁹ ;
- une activité commerciale d'hébergement ou exercer une activité non agricole salariée ou non salariée, sans limite de revenus (article L. 732-39 du CRPM). Enfin, le retraité peut

⁹⁹ Statut possible en GAEC ou sur exploitation individuelle, pour un maximum de cinq ans. Le retraité peut y prétendre s'il est ascendant, frère, sœur, allié au même degré du chef d'exploitation et vit sur le lieu de l'exploitation.

bénéficier d'une autorisation temporaire de poursuite d'activité, par décision préfectorale, s'il ne peut céder son exploitation en pleine propriété ou en location dans les conditions normales du marché ou en cas de de raisons indépendantes de sa volonté (article L. 732-40 du CRPM).

En France, en 2021, 36 199 adhérents de la MSA étaient à la fois retraités et cotisants. Favorables aux chefs d'exploitations retraités, ces mesures peuvent faciliter une transition (soutien au conjoint actif jusqu'à la retraite de celui-ci) mais aussi favoriser le développement de modes de production faisant appel au travail délégué et placer les retraités agricoles en concurrence avec des entrepreneurs plus jeunes.

2 - L'accès aux aides de l'agriculteur actif

Dans le cadre de la PAC 2023-2027, la Commission européenne a souligné l'importance, pour améliorer la performance de la PAC, de cibler les agriculteurs actifs. Le règlement (UE) 2021/2115 a confié aux États membres le soin de définir l'« agriculteur actif » et a prévu de réserver aux personnes physiques ou morales répondant à cette définition l'accès à certaines aides européennes (en particulier les aides découplées, les aides couplées et l'indemnité compensatrice de handicap naturel – ICHN).

Le cadre fixé à l'échelle de l'Union précise (cinquième alinéa de l'article 4 du règlement (UE) 2021/2115) que « (...) *pour déterminer qui est un « agriculteur actif », les États membres appliquent des critères objectifs et non discriminatoires tels que le revenu, la main-d'œuvre occupée sur l'exploitation agricole, l'objet social et l'inscription de ses activités agricoles dans les registres nationaux ou régionaux.* ».

En France, la définition issue du comité État-régions du 10 novembre 2021 prévoyait deux critères cumulatifs : avoir au plus l'âge légal pour une retraite à taux plein quel que soit le régime de retraite (c'est-à-dire 67 ans) et être assuré à son propre compte contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. Leur déclinaison a conduit à assouplir ces conditions : la définition telle que retenue dans la version finale du PSN conserve le statut d'agriculteur actif à l'agriculteur qui a dépassé 67 ans, à condition qu'il n'ait pas liquidé ses droits à pension et qu'il soit assuré contre les risques précités. Aucune limite d'âge n'est fixée et seul le cumul entre retraite et activité aidée est interdit.

La définition retenue reflète bien la volonté présente chez une partie des agriculteurs de conserver leur activité et leur exploitation¹⁰⁰. Elle pourrait, dans une certaine mesure, constituer un obstacle au renouvellement des générations, d'autant qu'au regard du montant souvent faible des pensions perçues (voir sur ce point l'annexe n° 17), une partie des chefs d'exploitation pourrait faire le choix de poursuivre leur activité, quitte à la déléguer.

**

Les facteurs identifiés ci-dessus contribuent aux difficultés rencontrées par les cédants et les repreneurs et peuvent être corrigés. Mais des bouleversements de grande ampleur sont aussi à l'œuvre, comme l'illustre la variété croissante des profils des agriculteurs et des modèles

¹⁰⁰ Question écrite n° 25898, JO Sénat du 16 décembre 2021, p. 6855 et la réponse du ministère de l'agriculture.

économiques des exploitations : il appartient à la politique d'installation des agriculteurs et de transmission des exploitations de mieux les prendre en compte et les articuler.

III - Anticiper les besoins de l'agriculture et favoriser la transition vers des exploitations durables

Le renouvellement des générations coïncide avec un renouvellement et une diversification des modes d'exercice de l'agriculture et de l'activité en lien avec celle-ci ; ces mutations demandent à être prises en compte et accompagnées par les politiques publiques.

Toutefois, l'hétérogénéité des situations, l'articulation délicate entre décisions individuelles et enjeux d'intérêt général, exercice de la propriété privée et externalités, fonctionnement de marché et objectifs d'intérêt général rendent difficiles la conception et la mise en œuvre d'objectifs et d'instruments de politique publique. Comme l'a souligné la Commission européenne en 2021, l'incidence des mesures en faveur du renouvellement des générations est généralement positive mais dépend également d'autres facteurs, socio-culturels, économiques susceptibles d'inciter les personnes à vivre et à exercer une activité dans les zones rurales ou de les en dissuader. Il en découle une difficulté à évaluer les mesures de renouvellement des générations indépendamment des autres politiques, des conditions socio-économiques et des mesures et réglementations nationales.

Si les instruments de la politique d'installation-transmission peuvent être améliorés, leur succès dépendra aussi de la faculté à créer, en particulier en phase de préparation de la transmission et au moment de l'installation, un environnement favorable à la réussite d'entreprises agricoles diverses mais durables au plan agricole, économique, environnemental, social et d'aménagement du territoire.

A - Des règles et un environnement public à adapter aux évolutions et aux enjeux

1 - Adapter les dispositifs d'aide et d'accompagnement pour plus de diversité et de durabilité environnementale et sociale

Pour favoriser le déploiement d'exploitations agricoles différentes mais complémentaires nécessaires au mix agricole français, il apparaît nécessaire de prendre la mesure dans les politiques publiques du développement de nouvelles formes de culture (agriculture urbaine, agriculture maraîchère péri-urbaine, serres verticales, etc.), de l'hybridation des activités (activité agricole, ateliers de première transformation, commercialisation, production d'énergie, activités d'accueil et d'insertion, services environnementaux), de la variété des profils et des projets des agriculteurs, ainsi que de la durabilité environnementale et sociale des projets.

a) Une diversité d'activités agricoles et non agricoles encouragée

L'évolution des règles d'attribution de l'aide aux jeunes agriculteurs constitue un signal intéressant. Conformément aux articles D. 343-4 et D. 343-7 du CRPM, la démonstration de la

viabilité du projet d'installation demeure un critère important d'éligibilité aux financements. Les données relatives aux revenus restent donc vérifiées et examinées au moment de l'instruction de la demande d'aide. Les règles d'instruction ont été assouplies¹⁰¹. Alors que leur prise en compte était auparavant plafonnée à 50 % du total des revenus agricoles, les activités de diversification en lien avec l'exploitation (accueil à la ferme, gîtes, transformation des produits, par exemple) peuvent désormais être comptabilisées en intégralité dans le revenu disponible agricole, lequel conditionne l'accès à la DJA. Ce déplaçonnement des revenus pris en compte pour apprécier l'éligibilité d'une demande offre aux exploitants la possibilité de diversifier sans limitation leurs activités et facilite l'accès aux aides à l'installation.

Cette évolution majeure pourrait inspirer d'autres régimes d'aide et de financement. Elle montre aussi combien le vecteur du dossier de demande d'aide ou de financement peut constituer un instrument intéressant pour fixer les contours du modèle économique et agricole.

b) Des dimensions sociales et environnementales à valoriser dans les aides publiques

Les développements relatifs à la DJA (cf. *supra*) ont souligné le besoin de valoriser les aspects sociaux et environnementaux des projets. Des objets, des modèles et des méthodes se développent, susceptibles de donner chair à ces ambitions.

La durabilité sociale des exploitations figure au nombre des sujets d'actualité et d'avenir. En effet, nombre des acteurs rencontrés ont fait état de la nécessité d'appréhender l'activité agricole et ses activités connexes selon des critères sociaux qui se rapprochent davantage de ceux de l'ensemble des actifs. Une telle évolution implique un recours raisonné à la collaboration et/ou au salariat pour partager la charge de travail¹⁰², permettre des relais et la possibilité de disposer régulièrement de week-ends et de congés, ainsi que, le cas échéant des mécanismes de remplacement abordables pour les exploitants en cas de congés mais aussi de moments où ils ne peuvent travailler (congé maternité, accident du travail, maladie, etc.).

Concernant la prise en compte de la qualité environnementale du projet au moment de l'installation, celle-ci peut déjà, comme il a été dit, donner lieu à une dotation renforcée. Pour enrichir la consistance du volet environnemental, pourrait être envisagée la réalisation d'un bilan environnemental, ainsi que le recensement des mesures favorables à l'environnement existant sur le périmètre du projet ou à proximité, auxquelles le nouvel installé pourrait adhérer (mesures agro-environnementales et climatiques, protection de zones de captage, par exemple).

La question se pose également, pour l'avenir, de la possibilité de tenir compte dans les dispositifs d'aide, pour le calcul du revenu disponible agricole, des produits tirés, par exemple, de paiements pour services environnementaux ou des crédits générés sur le marché de la compensation carbone volontaire (cf. encadré suivant).

¹⁰¹ Arrêté du 22 août 2016 relatif à la mise en œuvre des aides à l'installation, instruction technique DGPAAT/SDEA/2015-330 du 9 avril 2015 (remplacée par l'instruction technique 2022-361 du 5 mai 2022).

¹⁰² La recommandation n° 1 du rapport CGAAER n° 20016 était de développer avec les partenaires de la recherche-développement une méthode et/ou une application libre de droits permettant d'estimer la charge de travail.

Le paiement des services environnementaux

Les paiements pour services environnementaux sont des dispositifs rémunérant les agriculteurs pour des actions contribuant à restaurer ou maintenir des écosystèmes dont la société tire avantage (biens et services écosystémiques). Les financeurs peuvent être des individus, des entreprises, des associations, des acteurs publics. La rémunération accordée peut prendre des formes différentes : en nature, monétaire, chèque-cadeau à dépenser sur un territoire, réduction du montant d'un bail, etc. Ils financent des fournisseurs, ici des agriculteurs, pour réaliser une ou des actions restaurant ou maintenant i) un bouquet de services écosystémiques (par exemple l'ensemble des services que favorisent la plantation et l'entretien de haies), ou ii) un service écosystémique précis (par exemple la protection du paysage bocager).

Pour la France, un programme portant sur 170 M€ sur la période 2019-2022 a été validé par la Commission européenne¹⁰³ pour la gestion de structures paysagères et la gestion des systèmes de production agricoles, le montant des financements susceptibles d'être accordés étant fixé en fonction, d'une part, i) des services nécessaires à l'atteinte d'un état écosystémique jugé optimal (passage et maintien de l'ensemble de la ferme France au mode de production biologique et existence d'infrastructures agro-écologiques à hauteur de 15 % de la SAU) et, d'autre part, ii) des surcoûts et manques à gagner associés à cette quantité de services (point 2.7 (20) du régime d'aide précité).

Le marché de la compensation carbone volontaire

L'agriculture représente 19 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre du pays, en deuxième position après les transports (31 %). Au titre de l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, les agriculteurs sont encouragés à mettre les crédits carbone qu'ils génèrent et qui seraient certifiés par le label-bas carbone sur le marché de la compensation volontaire de CO₂. Cela est destiné i) à répondre à la demande d'organisations privées comme publiques qui souhaitent compenser de manière volontaire tout ou partie de leurs émissions pour des projets réalisés en France et ii) à valoriser des efforts d'atténuation réalisés par des agriculteurs par des revenus complémentaires¹⁰⁴. Mais les réductions d'émissions reconnues par le label bas-carbone ne peuvent être utilisées pour les obligations des traités internationaux ou européens.

Finalisé en septembre 2020, le premier appel à projets pour la méthode Carbon agri¹⁰⁵, portée par France Carbon Agri Association (FCAA, première à obtenir le label bas-carbone) a permis à 300 agriculteurs d'entrer dans la démarche avec pour objectif de réduire leurs émissions de 147 000 tonnes de CO₂ équivalent d'ici 2025. 40 % de ces crédits auraient été vendus à 38 € la tonne dont 3 € vont à l'association, 5 € au porteur de projets, 30 € restant à l'agriculteur, avec la perspective de générer entre 12 000 et 15 000 € en cinq ans. Dans le cadre du Plan de relance, il est prévu de financer le bilan carbone des jeunes installés et, ainsi, de prendre en compte cette possible activité dite de « *carbon farming* » dès l'installation.

Ces instruments restent balbutiants mais il semble utile de les considérer à part entière pour apprécier des projets d'installation. Plusieurs parties prenantes ont en effet estimé qu'il

¹⁰³ Aide d'État/France, SA. 55052 (2019/N) « Valorisation des services environnementaux et incitation à la performance environnementale des exploitations ».

¹⁰⁴ Dossier de presse du ministère de l'agriculture Agriculture, carbone et climat (31 janvier 2022) et Agri-Mutuel n° 62, avril 2022-juillet 2022, *Le marché naissant des crédits carbone agricoles*.

¹⁰⁵ Il existe six méthodes labellisées permettant la vente de crédits carbone et définissant les modalités de certification (règles de calcul, critères de qualité, etc.).

serait préférable à l'avenir de rémunérer les agriculteurs pour des pratiques favorables à l'environnement plutôt que de conditionner l'attribution d'aides à ces pratiques.

Enfin, pour appréhender de manière cohérente les principaux facteurs de durabilité d'un projet, des acteurs travaillent à l'élaboration de modèles standards durables reproductibles qui pourraient, s'ils apparaissent convaincants, inspirer des grilles d'analyse de projets. Dans les Yvelines, la ferme pilote en agriculture régénératrice (travail minimal du sol, couverture du sol, rotations des cultures) développée sur le campus HECTAR comprend par exemple 60 vaches laitières en herbage et laiterie avec la volonté de proposer un modèle d'exploitation soucieux des agriculteurs (charge de travail raisonnable reposant sur la présence de collaborateurs) et reproductible, comprenant aussi des grandes cultures (blé, orge, colza) menées en itinéraire bio et préservation des sols et visant un équilibre organique à l'échelle de l'exploitation¹⁰⁶.

La possibilité, voire la nécessité, de mieux tenir compte de la durabilité sociale et environnementale au stade des projets gagnerait enfin à s'appliquer tant au moment de l'installation que durant la période de préparation de la transmission. Soutenir les futurs cédants dans la transformation de leur exploitation pourrait être source de bénéfices pour eux-mêmes, pour les repreneurs et pour la collectivité.

2 - Adapter les normes professionnelles et comptables aux enjeux environnementaux

Un cran au-dessus du soutien aux évolutions volontaires, différentes parties prenantes ont mentionné l'intérêt de prendre en compte à l'avenir dans la valeur des exploitations leur qualité agronomique au moyen d'un diagnostic de la qualité des sols. Certaines plaident aussi pour un objectif ou une obligation d'autonomie organique des exploitations excluant une trop forte spécialisation des pratiques.

Une telle évolution viserait à la fois à faire évoluer les pratiques et à renseigner les cédants et les repreneurs sur la qualité des sols (propriétés, pollutions diffuses). Elle aurait également pour vertu, selon les interlocuteurs entendus, d'encourager les exploitants à travailler, au long cours, de manière à atteindre et/ou maintenir une bonne qualité d'ensemble, qui pourrait être mieux valorisée au moment de la transmission. La préparation de la transmission serait ainsi un moment dynamique pour faire pivoter les exploitations vers la transition agroécologique.

Il n'a pas été possible de documenter ce que pourraient être la consistance et le coût de tels diagnostics, ni d'examiner si et comment ceux-ci pourraient, sur le modèle du diagnostic carbone, être subventionnés : ce sujet d'avenir mérite d'être exploré.

Une telle évolution pourrait et même devrait, selon certains, aboutir à une évolution des normes comptables applicables aux exploitations agricoles afin de matérialiser dans les comptes la qualité agronomique et le potentiel de l'exploitation. Des recherches sont engagées¹⁰⁷, qui mériteront, elles aussi, de faire désormais l'objet d'une attention particulière.

¹⁰⁶ Dans cette expérimentation, les exploitants sont propriétaires du foncier et des équipements nécessaires et ne perçoivent pas d'aides publiques.

¹⁰⁷ Académie d'agriculture de France et agrIDées, Comptabilité socio-environnementale – Piloter et valoriser les performances de l'entreprise pour une transition agricole durable, Avril 2022.

3 - Veiller à l'intelligibilité des dispositifs et à la cohérence des règles applicables

L'enquête a conduit à constater une nouvelle fois le grand nombre des dispositifs susceptibles de se combiner pour accompagner une transmission ou une installation, ainsi que des process d'instruction, d'attribution et de contrôle qui les entourent. Il s'agit d'un ensemble complexe et peu intelligible. Les opérateurs reconnaissent d'ailleurs la nécessité de renforcer et d'adapter à toutes ces évolutions et à toutes ces possibilités, les compétences des acteurs chargés du conseil aux agriculteurs. Comme il a aussi déjà été souligné, la mise à disposition publique d'une information claire et actualisée constitue un bon objectif.

S'agissant des procédures et du cadre administratif, les organisations professionnelles ont fait état des difficultés rencontrées pour développer, par exemple, une activité non agricole en complément d'une activité agricole. Lorsqu'un chiffre d'affaires supérieur à un seuil déterminé est généré, une société doit être créée et la gestion de l'ensemble s'en trouve compliquée. Le champ de l'enquête n'a pas permis d'explorer l'ensemble des dispositifs concernés. Il convient de veiller à la bonne adaptation de la réglementation économique, fiscale et sociale aux évolutions de l'activité agricole. De même, la mesure des effets de ces dispositifs sur les impôts, cotisations sociales et droits des agriculteurs devrait être une priorité afin de garantir la cohérence d'ensemble des dispositifs et de lever les obstacles administratifs.

Le travail engagé de simplification du traitement des dossiers individuels¹⁰⁸ mérite un effort soutenu et constant. Le transfert aux régions de la gestion opérationnelle de larges pans de cette politique constitue un moment utile pour réexaminer l'ensemble.

B - Des modèles économiques et de financement émergents pour accompagner la diversité des exploitations

1 - Des instruments d'accès au foncier et aux exploitations en évolution

Dans un environnement en transformation, où les structures de régulation et de conseil préexistantes ne paraissent plus en mesure de répondre seules à la variété et à la complexité des situations, des intermédiaires apparaissent.

Des acteurs permettent, d'un côté, aux cédants de vendre des terres et/ou leur exploitation en ayant la certitude qu'elles seront redistribuées vers de nouveaux installés et/ou pour des modes d'exploitation durable et, de l'autre côté, à des candidats à l'installation d'accéder au foncier en louant et/ou en achetant progressivement la terre (Foncière Terre de liens).

D'autres prévoient des modes de stockage du foncier à court terme (<2 ans), de portage à moyen terme (2-12 ans) ou à long terme (10 à 30 ans) auxquels peuvent participer les SAFER, qui permettent aux nouveaux installés d'acheter les terres s'ils le souhaitent et au moment qui leur convient. Par exemple, en Nouvelle-Aquitaine, un dispositif de portage prévu sur 10 ans a été mis en place par la SAFER, les frais de portage étant couverts par la Région, les loyers versés par les jeunes agriculteurs venant en déduction du prix de vente au moment du rachat.

¹⁰⁸ Instructions techniques DGPE/SDC/2020-188 du 12 mars 2020 sur les contrôles administratifs de fin de plan d'entreprise et DGPE/SDC/2020-365 du 15 juin 2020 relative aux avenants au plan d'entreprise.

Par ailleurs, sur ce que la chercheuse Cécile Gazo qualifie désormais de « marché de l'installation », d'autres propositions se font jour, portées notamment par des collectifs (Faire Bien, Fermes en Vie), des *start-ups* (Terra Hominis, Ceinture Verte), des coopératives (Terrano), un réseau associatif (Initiative France) ou une école (Projet HECTAR).

Certaines structures nationales non spécialisées dans l'agriculture, comme Initiative France, développent une offre pour les exploitations, en proposant des financements comparables à ceux des entreprises classiques. D'autres, comme Fermes en Vie, proposent des formations en faveur de candidats à l'installation. Ces dispositifs peuvent être soutenus par des fonds publics type Banque publique d'investissement (BPI), Territoires d'innovation de grande ambition (TIGA), subventions locales, qui peuvent se combiner avec des levées de fonds privés.

Là où le foncier est onéreux (viticulture), certains de ces opérateurs achètent de grandes superficies, sous forme de groupement foncier, puis divisent l'exploitation en lots, les parcelles étant louées à des exploitants. Une entreprise fait ainsi l'interface entre l'exploitation à transmettre et une pluralité d'exploitations installées.

D'autres privilégient la constitution de sociétés coopérative d'intérêt collectif (SCIC) qui rachètent des terres, y développent des installations standardisées (2 ha, 3 serres et réseaux d'irrigation), et y installent des chefs d'exploitation. Ceux-ci versent un loyer puis un pourcentage sur le chiffre d'affaires réalisé au-dessus d'un seuil déterminé¹⁰⁹. Ce modèle semble pouvoir se développer en marge du statut du fermage mais les données disponibles ne permettent pas de mesurer l'ampleur du phénomène et de connaître le niveau de satisfaction des locataires ainsi que le taux de réussite de leurs installations.

Ces modalités de portage foncier et d'exploitation qui restent minoritaires¹¹⁰ et atypiques, méritent d'être prises en compte et maîtrisées techniquement par les pouvoirs publics pour enrichir la palette des outils de la politique d'installation-transmission.

2 - Des instruments financiers variés et nouveaux

De même, des instruments de financement classiques et nouveaux sont appelés à coexister. Le financement des projets de transmission et d'installation peut prendre des formes variées et complémentaires¹¹¹ : les financements bancaires (financements de reprise et d'investissements / financements de fonctionnement), les prêts complémentaires (prêt familial et donation/ prêt vendeur/ prêt d'honneur), les locations (location-vente / crédit-bail / bail à cheptel), les financements participatifs et solidaires (investissement en capital / plateformes de dons ou de prêts / financement solidaire), le financement alternatif du foncier (recherche d'investisseurs fonciers / report d'accès au foncier), les garanties (garanties personnelles / garanties réelles / garanties extérieures).

Il importe que les exploitants puissent recourir aux instruments les mieux adaptés à leur projet. Au titre des garanties d'emprunt récentes, le dispositif INAF est sur le point d'atteindre les objectifs quantitatifs espérés, en permettant environ 1,5 Md€ d'investissements, 83 % du

¹⁰⁹ Par exemple, loyer de 550 €/mois pour deux hectares, puis 7,5 % sur le CA au-dessus de 40 000 €/an.

¹¹⁰ Selon le ministère de l'agriculture, ces modalités de portage foncier concernent quelques dizaines de milliers d'hectares, à comparer aux 15 millions d'hectares exploités en fermage classique.

¹¹¹ Par exemple, présentation du PAIT Hauts-de-France.

portefeuille de garanties étant consacrés à de nouveaux entrants. À l'été 2022, 6 000 prêts avaient été adossés à cette garantie. Selon le ministère de l'agriculture, la dynamique observée démontrerait la pertinence de cet instrument financier qui permettrait de répondre à une défaillance de marché pour l'accès au financement des exploitations agricoles. A l'appui de cette affirmation, le ministère cite une analyse publiée en juin 2021 par la plateforme fi-compass¹¹² concernant les besoins en financement des secteurs agricoles et agroalimentaires. Réalisée à la demande de la Commission européenne et de la BEI, cette étude mettrait en évidence, pour 2017, un déficit de financement de l'agriculture estimé entre 1,3 et 1,7 Md€, qui porterait particulièrement sur les nouveaux entrants et les jeunes agriculteurs. L'étude invitait à développer des initiatives comme le fonds INAF et à tenir compte du nouveau cadre prévu par la PAC qui permet de combiner plus aisément les instruments financiers, les subventions et les bonifications d'intérêts.

¹¹² Financial needs in the agriculture and agri-food sectors in France.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conçu depuis une vingtaine d'années pour faciliter la transmission des exploitations et non plus pour restructurer l'activité agricole, le volet transmission de la politique en faveur de l'installation des agriculteurs et de la transmission des exploitations reste peu investi et mal connu.

Les difficultés à transmettre dont font état les agriculteurs s'avèrent difficiles à matérialiser et à chiffrer, tandis que les données qualitatives et quantitatives concernant le recours aux dispositifs destinés à favoriser et à accompagner les transmissions ne font, pour nombre d'entre elles, l'objet d'aucune consolidation à l'échelle nationale.

Dans leur ensemble, exception faite des mesures fiscales, pour l'essentiel transversales et à vocation patrimoniale, les mesures financières incitatives sont utilisées par un faible nombre d'agriculteurs et mobilisent peu de moyens (moins de 1 M€ par an). Les actions d'information et de conseil individuelles ou collectives ainsi que les mises en relation entre cédants et repreneurs semblent en revanche bien déployées sur le terrain. Toutefois, les informations susceptibles d'éclairer les agriculteurs dans leurs projets ou sur le marché des biens agricoles sont inégalement accessibles. Les répertoires départ installation, à l'échelle régionale comme nationale, restent sous-investis alors qu'une consolidation nationale et la possibilité d'extractions régionales offriraient de réels services.

L'examen des instruments d'aide mis en place révèle des causes structurelles communes aux difficultés rencontrées pour la transmission comme pour l'installation (prix, insuffisante transparence du marché et des termes des transactions, niveau d'équipement important et parfois en inadéquation avec les besoins de repreneurs) qui devraient être prises en considération en amont et tout au long de l'activité de l'exploitation afin d'en garantir à tout moment (retraite ou mobilité professionnelle) la meilleure transmissibilité.

Enfin, le renouvellement des générations rejoignant celui des pratiques, il apparaît nécessaire de tirer le meilleur parti des moments-clés que constituent la préparation de la transmission et les années d'installation pour accompagner le changement de l'agriculture française vers un modèle durable. Cela implique d'adapter les instruments de politique publique à l'ensemble des attendus de la politique d'installation-transmission (renouvellement des générations, production, durabilité sociale et environnementale, aménagement du territoire) et de promouvoir une palette d'instruments susceptible d'apporter des solutions à la variété des formes d'exploitation marquée par la coexistence de fermes petites, moyennes et grandes.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes, dont la bonne mise en œuvre nécessitera une coopération renforcée avec les régions :

- 3. réaliser un bilan du fonctionnement des répertoires départ-installation, assurer leur mise en réseau et constituer une base nationale (MASA, Chambres d'agriculture France, 2023) ;*
 - 4. renforcer l'accompagnement des cédants souhaitant transmettre leur exploitation par un « bouquet transmission » (diagnostic d'exploitation et conseil, inscription au répertoire départ-installation, coopération test sur un an, transmission globale du foncier) et prévoir un guichet unique d'instruction (MASA, 2023).*
-

Liste des abréviations

ADASEA.....	Association de développement, d'aménagement et de services en environnement et en agriculture
ADEAR.....	Association pour le développement de l'emploi agricole et rural
AITA	Accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture
APCA	Association permanente des chambres d'agriculture
ASP	Agence de services et de paiement
CASDAR.....	Compte d'affectation spéciale "Développement agricole et rural"
CDI.....	Comité départemental de l'installation
CDOA	Commission départementale d'orientation de l'agriculture
CDPENAF.....	Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers
CEP	Centre d'études et de prospective
CEPPP	Centre d'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CIVAM	Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
CNIT	Comité national installation-transmission
CPA.....	Capacité professionnelle agricole
CPF.....	Compte personnel de formation
CRIT.....	Comité régional installation-transmission
CRPM.....	Code rural et de la pêche maritime
CSO.....	Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire
CUMA.....	Coopérative d'utilisation du matériel agricole
DICAA	Déclaration d'intention de cessation d'activité agricole
DJA	Dotation jeune agriculteur
DPB.....	Droit à paiement de base
EARL	Exploitation agricole à responsabilité limitée
ETA.....	Entreprise de travaux agricole
EURL	Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée
ETP.....	Équivalent temps plein
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
GAB	Groupement des agriculteurs biologiques
GAEC.....	Groupement agricole d'exploitation en commun
GFA.....	Groupement foncier agricole
HCF.....	Hors cadre familial
ICHN.....	Indemnité compensatoire de handicaps naturels
INAF	Initiative nationale pour l'agriculture française
INRAE.....	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement

MASA	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire
MAEC	Mesure agro-environnementale et climatique (FEADER/PAC)
MTECT	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
MSA	Mutualité sociale agricole
NIMA	Non issu du milieu agricole
OCAPIAT	Opérateur de compétences pour la Coopération agricole, l'Agriculture, la Pêche, l'Industrie Agro-alimentaire et les Territoires
ONIT	Observatoire national de l'installation-transmission
ORIT	Observatoire régional de l'installation-transmission
OTEX	Orientation technico-économique des exploitations
PAC	Politique agricole commune
PAT	Projet alimentaire territorial
PCAE	Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles
PE	Plan d'entreprise
PAI	Point Accueil Installation
PAITA	Programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture
PBS	Production brute standard
PDR	Programme de développement rural (FEADER)
PNDAR/PPDAR	Programme national/pluriannuel pour le développement agricole et rural
PPP	Plan de professionnalisation personnalisé
PPAS	Programme pluriannuel d'activité (des SAFER)
PRAD	Plan régional de l'agriculture durable
PSN	Plan stratégique national (PAC 2023-2027)
RA	Recensement agricole
RDI	Répertoire Départ Installation
RENETA	Réseau national des espaces-test agricoles
RICA	Réseau d'information comptable agricole
RPG	Registre parcellaire graphique
SA	Société anonyme
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAS	Société par actions simplifiée
SAU	Surface agricole utilisée
SCEA	Société civile d'exploitation agricole
SDREA	Schéma directeur régional des exploitations agricoles
SSP	Service de la statistique et de la prospective (MASA)
TATFNB	Taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UTA	Unité de travail annuel

Annexes

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier Président de la Cour des comptes et le Président de la Commission des finances du Sénat	100
Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées	102
Annexe n° 3 : suivi des recommandations de la Cour des comptes formulées en 2011 et 2017	107
Annexe n° 4 : évolution de la pyramide des âges des exploitants agricoles par spécialité	109
Annexe n° 5 : la diversité des modèles de mobilisation de la main d'œuvre agricole	110
Annexe n° 6 : les différents statuts juridiques des exploitations agricoles et le développement de formes d'exercice éloignées du modèle familial	111
Annexe n° 7 : projection d'évolution du nombre d'exploitations agricoles à horizon 2040	114
Annexe n° 8 : la connaissance du devenir des surfaces agricoles pouvant être mises en succession dans les sept prochaines années	116
Annexe n° 9 : l'évolution du contrôle des structures	117
Annexe n° 10 : les volets et dispositifs du programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission en Agriculture	119
Annexe n° 11 : cartes des structures labellisées pour les dispositifs du programme pour l'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture : points accueil installation, centres d'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé	121
Annexe n° 12 : le financement des formations par de nouveaux acteurs : une complexité accrue	124
Annexe n° 13 : la prise en compte du renouvellement des générations dans la PAC et son application par les États membres	126
Annexe n° 14 : les politiques régionales d'installation transmission	146
Annexe n° 15 : les soutiens financiers à l'installation et la transmission	179
Annexe n° 16 : la régulation du prix du foncier agricole par le droit des sols et des espaces protégés	186
Annexe n° 17 : la question du montant des retraites agricoles	188

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier Président de la Cour des comptes et le Président de la Commission des finances du Sénat



CLAUDE RAYNAL

PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier président de la Cour des Comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS Cedex 01

Paris, le 18 janvier 2022

Réf. : CF_2022_PDT_0016

Monsieur le Premier président, *Cher Pierre,*

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de quatre enquêtes portant respectivement sur les thèmes suivants :

- les scénarios de financement des collectivités territoriales ;
- l'adaptation du parc de réacteurs nucléaires au changement climatique ;
- l'installation des agriculteurs ;
- la scolarisation des élèves allophones.

Ces enquêtes pourraient être remises de manière échelonnée entre septembre 2022 et mars 2023.

Le champ, les modalités et la date de remise de ces enquêtes pourront, comme les années précédentes, être précisés lors d'échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés.

Enfin, la commission des finances du Sénat se réserve la possibilité de commander une autre enquête, dont le champ serait défini ultérieurement avec la Cour.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes meilleures salutations.

Amicalement,

Claude Raynal
Claude RAYNAL

KCC D2200649 KZZ
01/04/2022

Cour des comptes



Le - 1 AVR. 2022

Le Premier président

Monsieur le Président, *Cher Claude,*

Par lettre du 18 janvier 2022, vous m'avez saisi du souhait de la commission des finances de confier à la Cour des comptes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la réalisation d'une enquête sur l'installation des agriculteurs.

En réponse, je vous ai indiqué, par lettre du 25 janvier 2022, que la Cour était en mesure d'effectuer cette enquête, qui a été confiée à la deuxième chambre de la Cour.

À la suite de la réunion de travail que vous avez bien voulu organiser le 22 février 2022 avec la présidente de la deuxième chambre et l'équipe des rapporteurs et en présence des sénateurs Patrice Joly et Vincent Segouin, qui suivront également cette enquête, je souhaite vous apporter les précisions suivantes sur le périmètre et le calendrier de ces travaux.

Comme il en a été convenu au cours de cette réunion, les travaux de la Cour porteront sur les politiques d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles. Elle visera à évaluer, d'une part, l'efficacité des dispositifs d'aide à l'installation et leur adaptation aux profils et aux projets des candidats et, d'autre part, les dispositifs facilitant l'accès au foncier et la transmission des exploitations vers les nouveaux installés. Elle permettrait également d'apprécier dans quelle mesure ces dispositifs concourent à « *préserver le caractère familial de l'agriculture et l'autonomie et la responsabilité individuelle de l'exploitant* » conformément au 3° du I de l'article L.1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Le rapport pourra être transmis à votre commission à la fin du mois de mars 2023.

Je vous prie d'agréer, monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Pr. Moscovici

Pierre Moscovici

Pierre MOSCOVICI

Monsieur Claude RAYNAL
Président de la commission des finances
Sénat
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées

Commission européenne – DG agriculture et développement rural

M. Gijs SCHILTHIUS, chef de l'unité Orientations politiques
M. Petros ANGELOPOULOS, analyste
Mme Maria GAFO GOMEZ-ZAMALLOA, cheffe adjointe de l'unité Durabilité sociale
Mme Beata DZIECHCIARZ, analyste
Mme Carmen NARANJO SANCHEZ, cheffe de l'unité Programmation stratégique, contrôle interne et relations interinstitutionnelles
Mme Egle STANIONIENE, responsable de programmes

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

- Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)

Mme Valérie METRICH-HECQUET, directrice générale
M. Serge LHERMITTE, chef du service compétitivité et performance environnementale
Mme Mylène TESTUD-NEVES, sous directrice compétitivité
M. Frédéric BLANC, chef du bureau du financement des entreprises
M. Vincent BOULESTEIX, adjoint au chef du bureau du financement des entreprises,
M. Thierry LE BOUDEC, bureau du financement des entreprises

- Secrétariat général - Service de la statistique et de la prospective

Mme Corinne PROST, cheffe du service de la statistique et de la prospective (SSP)
M. Bruno HERAULT, chef du Centre d'études et de prospective (CEP)
M. Jean-Noël DUPEYROT, chargé de mission régulation économique et marchés au sein du CEP
M. François-Pierre GITTON, chef du bureau des statistiques sur les productions et les comptabilités agricoles
M. Samuel GIVOIS, chargé d'études au sein du bureau des statistiques sur les productions et les comptabilités agricoles

- Secrétariat général – Service des affaires financières, sociales et logistiques

M. Sébastien COLLIAT, chef de service
M. Philippe AUZARY, adjoint au chef de service
M. Patrick DODEIGNE,
M. Olivier CUNIN, sous-directeur, sous-direction du travail et de la protection sociale

- Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER)

Mme Valérie BADUEL, ex-directrice générale
M. Luc MAURER, directeur général adjoint

Mme Selma TAFANI-THIEBLEMONT, cheffe du bureau des formations initiales

- Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)

Mme Barbara BOUR-DESPREZ, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

M. Hervé LEJEUNE, inspecteur général de l'agriculture

- Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt de Nouvelle-Aquitaine (DRAAF Nouvelle-Aquitaine)

Mme Anne BARRIERE, adjointe au directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

M. Michael CHARLOT, chef du service régional de l'économie agricole et agroalimentaire

M. Franck MAITRE, responsable de la cellule installation

- Direction départementale des territoires de Haute-Vienne

M. Stéphane NUQ, directeur

Mme Christine SAINT-MARTIN, adjointe au chef du service économie agricole

- Direction départementale des territoires de Dordogne

M. Emmanuel DIDON, directeur

Mme Michèle MARCEAU, responsable de l'installation, du contrôle des structures

Mme Alexandra TAILLANDIER

Mme Geneviève PRADES

- Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt des Hauts-de-France (DRAAF Hauts-de-France)

Mme Fabienne POIX, chargée de mission Agriculture et environnement

- Direction départementale des Territoires et de la Mer du Pas-de-Calais

M. Edouard GAYET, directeur départemental des territoires et de la mer.

Mme Ségolène PODVIN, cheffe de l'unité Entreprise et foncier agricole

- Direction départementale des Territoires et de la Mer de la Somme

M. Jean-Luc BECEL, chef du service économie agricole

M. Florent PREVOST, responsable du bureau structures et installations

- Agence de services et de paiement (ASP)

Mme Valérie ISABELLE, directrice du développement rural et de la pêche,

Mme Alice MORGAN, cheffe du secteur aides nationales et FEADER non régionalisés

- Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)

Mme Nadia JOUBERT, directrice des statistiques, des études et des fonds (DSEF)

M. Marc PARMENTIER, responsable du département cotisations tarifs AT Fonds (DSEF)

M. Christine DUPUY, directrice de la réglementation

- France Agrimer

M. Patrick AIGRAIN, chef du service évaluation, prospective et analyses transversales

Ministère de la transition écologique – Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

Mme Marie-Laure METAYER, adjointe au directeur de l'eau et biodiversité (DEB)

M. Jean-Baptiste BUTLEN, sous-directeur de l'aménagement durable

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique – Direction du budget (DB)

Mme Anne-Hélène BOUILLON, sous-directrice – 7^{ème} sous-direction

M Nicolas LAGARDE, chef du bureau de l'agriculture (7BA)

Chambres d'agriculture**- Chambres d'agriculture France (ex-APCA)**

M. François BEAUPERE, président de la CRA Pays de la Loire, membre du bureau de l'APCA

M. Éric COLLIN, directeur du service entreprises et conseil

Mme Nathalie GALIRI, responsable entreprises et installation

- Chambre interdépartementale d'agriculture du Nord-Pas de Calais

Mme Guilaine DESSENNE, cheffe du département « Hommes et territoires »

M. Henri DELRUE, conseiller agricole

Mme Pauline SINGEZ, conseillère transmission et installation et actions pour le PAIT

Mme Martine NOËL, conseillère installation

- Chambre départementale d'agriculture de la Somme

Mme Laurie LABELLE, responsable d'équipe installation-transmission

- Chambre départementale d'agriculture de la Haute-Vienne

Mme Marie-Laure GAVEAU-VARACHER, directrice générale des services

Mme Céline LEYSENNE, conseillère installation-transmission

- Chambre départementale d'agriculture de Dordogne

M. Serge FOURLOUBEY, chef du département compétitivité des entreprises

Centre de formation des apprentis – Centre de formation professionnelle de Dordogne
(pour accueil du stage 21h)

Mme Marie-Pierre LAPEYRE, formatrice en économie et gestion

**Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
- FNSAFER**

Mme Muriel GOZAL, directrice générale

M. Christophe MAILLET, directeur du service études, veille et prospective

M. Michaël RIVIER, responsable du département juridique

Collectivités territoriales**- Région Hauts de France**

M. Ertgren SHEHU, DGA Pôle Territoires et Transitions

Mme Pauline COLINDRE, Responsable de service, direction de l'agriculture, région Hauts de France

Mme Laurence FERY, direction de l'agriculture, région Hauts de France

M. Paul MOITIER direction de l'agriculture, région Hauts de France

- Association des régions de France

Mme Hélène AUSSIGNAC, conseillère agriculture, agro-alimentaire, pêche et forêt

M. Samuel Ouahab, étudiant en Master de Science Politique (Sciences Po Paris), chargé de mission

Syndicats et organisations professionnelles**- Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles - FNSEA**

M. Bertrand LAPALUS, membre du conseil d'administration au titre de la section nationale des fermiers et métayers (SNFM)

M. Michel THOMAS, sous-directeur du développement rural et de la politique régionale européenne, département de l'entreprise et des territoires

- Jeunes agriculteurs

M. François-Etienne MERCIER, vice-président chargé de la transmission, de l'installation et de la formation

M. Jérémy GIROUD, vice-président chargé du renouvellement des générations agricoles et des relations publiques

M. Xavier HEINZLE, conseiller renouvellement des générations en agriculture

Mme Mathilde ROBY, responsable du service économique

- Coordination rurale

M. Joris MORAS, responsable de la section jeunes

Mme Esther LABENERE, référente jeunes

- Confédération paysanne

Mme Véronique MARCHESSEAU, secrétaire générale

M. Emmanuel MARIE, secrétaire national

Mme Caroline COLLIN, chargée de missions politiques agricoles / installation

- FADEAR – réseau de l’agriculture paysanne

Mme Manon BARDIN, animatrice Installation-Transmission

M. Denis LEPICIER, responsable du groupe de travail installation – transmission du réseau CIVAM

M. Raphaël BELLANGER, co-président du pôle InPact et responsable du groupe de travail installation-transmission du réseau CIVAM

Autres organismes

- CERFRANCE

M. Philippe BOULLET, directeur du pôle performances et prospectives

- HECTAR

Mme Audrey BOUROLLEAU, co-fondatrice d’HECTAR, école d’agriculture

Mme Émilie ODDON, directrice du développement

- École Nationale Supérieure Agronomique de Toulouse (INP-ENSAT)

M. François PURSEIGLE, directeur du département de Sciences économiques, sociales et de gestion

- VetAgroSup

M. Philippe JEANNEAUX, professeur d’économie rurale

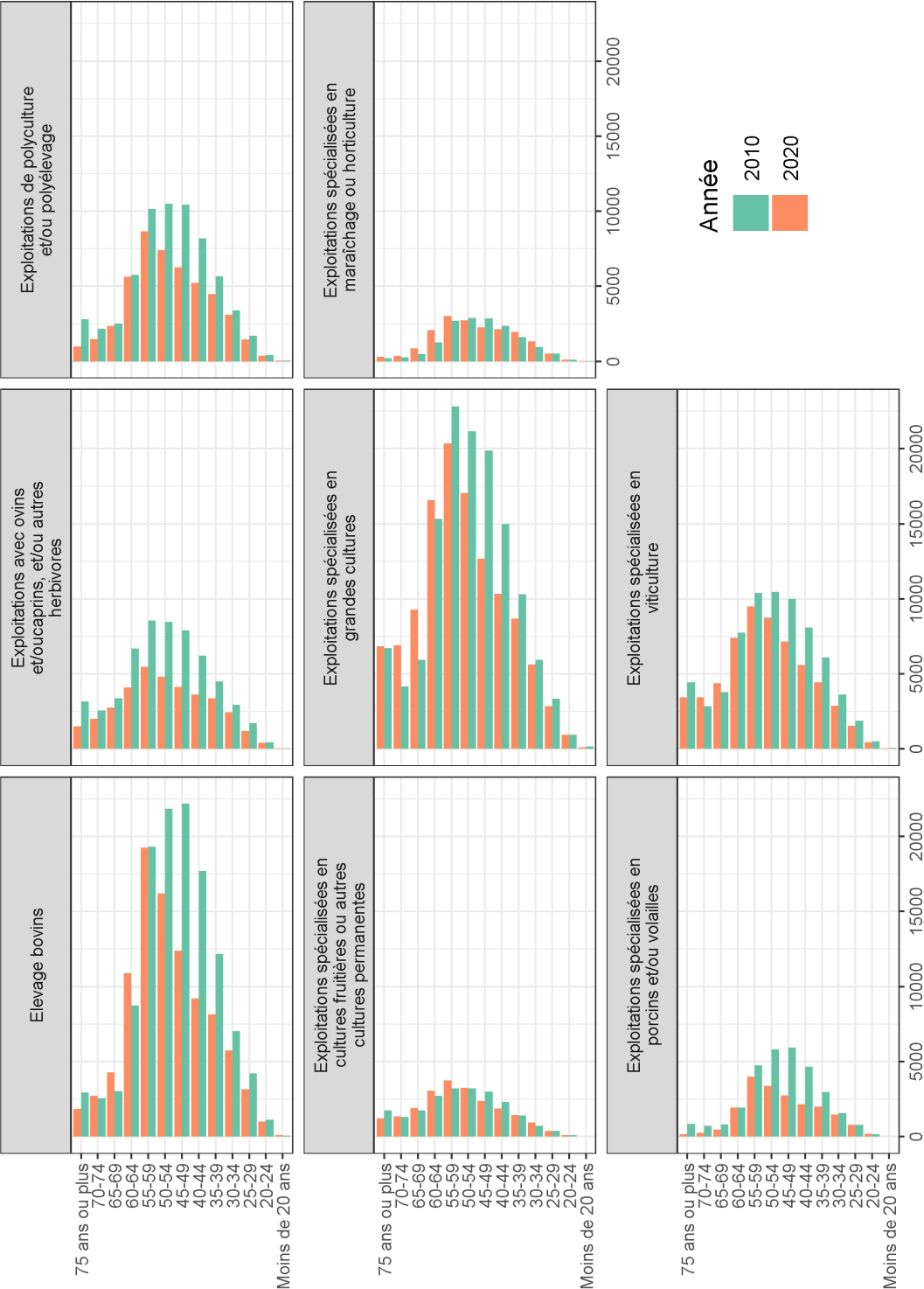
Annexe n° 3 : suivi des recommandations de la Cour des comptes formulées en 2011 et 2017

Recommandation	Mise en œuvre
Les aides à l'installation en agriculture – LP 59815 du 12 janvier 2011 Les observations contenues dans ce rapport conduisaient à envisager une réévaluation de la politique d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs. Outre la renonciation au dispositif des prêts bonifiés, la Cour recommandait	
Une distinction entre le statut de jeune agriculteur, l'octroi des aides et les avantages annexes ainsi que la subordination des avantages annexes, principalement les droits à produire, à un besoin réel pour assurer la viabilité des exploitations.	Non mise en œuvre
Un élargissement des pouvoirs d'appréciation des préfets dans l'octroi des aides et, à cette fin, un assouplissement de la rédaction des dispositions du code rural donnant au préfet la faculté de refuser les aides.	Non mise en œuvre ¹¹³
La prise en compte par les préfets, dans l'octroi des aides financières, de la situation financière et patrimoniale des nouveaux installés, ainsi que de celle de leur famille et de leur contribution possible à l'exploitation en cas d'installation dans le cadre familial.	Non mise en œuvre
Une valorisation des droits à produire accordés qui devrait être prise en compte dans l'évaluation du montant des aides consenties individuellement.	Non mise en œuvre
Le recentrage et, éventuellement, le renforcement des aides en faveur des catégories d'exploitations et des zones géographiques qui nécessitent d'être aidées pour des raisons tenant à l'aménagement du territoire, à la préservation de l'environnement et à la santé alimentaire, les aides ne se justifiant que si elles constituent une condition nécessaire de l'installation	Partiellement mise en œuvre (modulation montagne et zone intermédiaire de la DJA)
Un meilleur suivi des suites données à l'installation et de l'évolution de la situation du nouvel installé sans attendre l'expiration du PDE	Non mise en œuvre
Un plafonnement de l'abattement spécial consenti aux jeunes agriculteurs en matière d'impôt sur le revenu	Mise en œuvre (cf. chap II-II-A-1 du présent rapport).

¹¹³ Les pouvoirs d'appréciation du préfet ont été limités par l'article D. 343-11 du CRPM qui permettait au préfet de refuser l'octroi de la DJA lorsqu'elle n'était manifestement pas nécessaire a été abrogé par décret n°2016-1141

Un réexamen de la fiscalité du patrimoine dans le secteur agricole compte tenu des évolutions intervenues par ailleurs en matière de transmissions d'entreprises	Non mise en œuvre
• Les aides à l'installation en agriculture (2011-2015), rapport n° S2017-1631	
Recommandation n° 1 : (DGPE) Procéder d'ici 2019 à un suivi des exploitants de moins de 40 ans installés avec ou sans DJA et analyser la situation économique et la pérennité de leurs exploitations	Non mise en œuvre
Recommandation n° 2 : (DGPE) Simplifier et édicter sans délai les règles encadrant les contrôles des aides à l'installation jusqu'à la fin de la programmation 2014-2020	Mise en œuvre (deux instructions techniques en mai et décembre 2017 et une instruction en mars 2020 ont simplifié les règles encadrant les contrôles)
Recommandation n° 3 : (DGPE et APCA) Poursuivre l'amélioration de la tenue des répertoires de l'installation, en application de l'arrêté du 28 décembre 2016 fixant les conditions de participation des chambres d'agriculture à la politique d'installation en agriculture	Non mise en œuvre
Recommandation n° 4 : (DGPE) Mettre en place, au plus tard le 1 ^{er} janvier 2018, l'observatoire national de l'installation prévu par la loi d'avenir du 13 octobre 2014	Non mise en œuvre

Annexe n° 4 : évolution de la pyramide des âges des exploitants agricoles par spécialité



Annexe n° 5 : la diversité des modèles de mobilisation de la main d'œuvre agricole

Dans le cadre du programme de recherche « Pour et Sur le développement régional – PSDR 4 » financé par l'INRAE et la région Occitanie, le projet REPRO-INNOV a conduit une analyse¹¹⁴ sur la base du RA 2000, 2010 et de l'enquête Structures de 2016, permettant d'identifier les dynamiques à l'œuvre dans la diversification des modèles agricoles en distinguant cinq grands types de mobilisation de la main d'œuvre permanente et de la sous-traitance dans les exploitations :

- les exploitations de type « famille ou exploitant seul », qui représentent 72 % des exploitations en 2016, pèsent 50 % de la PBS globale et emploient 51 % des ETP ; à l'intérieur de cette catégorie, les agriculteurs travaillant en famille (couple ou famille élargie), regroupent 30 % des exploitations pour 28 % de la PBS ; les fermes à exploitants seuls ou à travail réduit (inférieur à 0,75 unité de travail agricole ou UTA), qui ne correspondant plus au modèle familial traditionnel, représentent 42 %, soit le groupe numériquement le plus important mais ne valorisant que 22 % de la PBS ;
- les exploitations du type « famille avec salariés », majoritaires dans les orientations porcine, horticole et viticole, et qui représentent 13 % des exploitations et 24 % de la PBS ;
- les exploitations du type « salariés prépondérants », dans lesquelles les salariés non familiaux assurent au moins les deux tiers du travail, ou dans lesquelles les chefs d'exploitation sont salariés ; cette catégorie est écartelée entre les extrêmes, regroupant à la fois quelques très grandes exploitations obéissant à des logiques de firme, et aussi beaucoup de très petites exploitations ; elles représentent 6 % des exploitations, 15 % de la PBS et 18 % des ETP ;
- les exploitations de type « délégation », qui recourent à l'externalisation et aux ETA ; elles représentent 7 % des exploitations et 6 % de la production et connaissent une hausse importante ;
- les exploitations de type « exploitants associés », comportant au moins un exploitant sans lien de parenté ou au moins quatre associés de la même famille ; cette catégorie correspond à « l'agriculture de groupe » hors cadre familial (GAEC, assolement en commun...) ; elle ne représente encore que 3 % exploitations, mais 7 % de la PBS, et s'inscrit en forte croissance.

¹¹⁴ Geneviève Nguyen, Bruno Legagneux, avec l'appui d'Olivier Pauly (SSP) et de José Ramanantsoa (CEP), projet REPRO-INNOV du programme PSDR4 – cité dans SSP et CEP, *Actif'Agri, Transformation des emplois et des activités en agriculture*, Paris, la Documentation française, 2019.

Annexe n° 6 : les différents statuts juridiques des exploitations agricoles et le développement de formes d'exercice éloignées du modèle familial

1/ Présentation synthétique des différentes formes statutaires des exploitations agricoles

Tableau n° 7 : principales caractéristiques des différentes formes sociétaires possibles pour les exploitations agricoles

	GAEC	EARL	SCEA	GFA	SA	SARL
	Groupement agricole d'exploitation en commun	Exploitation agricole à responsabilité limitée	Société civile d'exploitation agricole	Groupement foncier agricole	Société anonyme	Société à responsabilité limitée
<i>Forme juridique</i>	Société civile particulière	Société civile particulière	Société civile	Société civile particulière	Société commerciale, Société de capitaux	Société commerciale
<i>Nombre d'associés au capital</i>	Minimum 2 Maximum 10	Minimum 1 Maximum 10	Minimum 2 Pas de maximum	Minimum 2 Pas de maximum	Minimum 2 Pas de maximum	Minimum 1 Maximum 100
<i>Qualité des membres</i>	Personnes physiques uniquement Associés exploitants	Personnes physiques uniquement (sauf Safer) Associés exploitants (plus de 50 % du capital) Associés non exploitants	Personnes physiques ou morales	Personnes physiques Safer possible Au moins un associé exploitant (gérance)	Personnes physiques ou morales	Personnes physiques ou morales
<i>Capital</i>	Minimum 1 500 €	Minimum 7 500 €	Pas de minimum	Pas de minimum	Maximum 37 000 €	Minimum 7 500 €
<i>Gérance</i>	Simple ou multiple Obligatoirement associés	Simple ou multiple Obligatoirement associés-exploitants titulaires du capital social	Simple ou multiple Associés ou non	Simple ou multiple Obligatoirement associés	Associés ou non	Associés ou non

Source : Cour des comptes d'après FNSAFER, *Le prix des terres en 2020*, p. 26

Les exploitations sous statut individuel (personnes physiques et entreprises individuelles à responsabilité limitée – EIRL) restent toujours majoritaires (58,4 % au dernier recensement agricole de 2020), même si leur nombre diminue à un rythme plus rapide entre 2010 et 2020 (- 33 %) que l'ensemble des exploitations (- 20 %).

Le nombre d'exploitations en forme sociétaire à un ou plusieurs associés augmente (+ 9 %). Ces dernières sont nettement majoritaires chez les moyennes et grandes exploitations (70 %), le statut individuel restant prépondérant pour les petites et micro exploitations (83 %).

Les formes sociétaires les plus répandues sont d'une part le groupe agricole d'exploitation en commun (GAEC, créé en 1962), qui repose sur des relations égalitaires et l'obligation de travailler en commun ; et d'autre part l'entreprise agricole à responsabilité limitée (EARL), créée en 1985, pour permettre au conjoint d'accéder au statut de co-exploitant, même si elle peut être constituée à un seul associé. À eux deux, ces statuts représentent plus de 72 % des

formes sociétaires et correspondent à une forme de détention du capital quasi-exclusivement familiale : le statut des GAEC impose que le capital d'exploitation soit détenu par l'exploitant ou les co-exploitants et, si la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole a rendu possible l'ouverture d'une minorité (moins de 50 %) du capital des EARL à des non exploitants, cette possibilité est peu utilisée et jamais dans des proportions majoritaires.

D'autres formes sociétaires civiles à objet agricole – société civile d'exploitation agricole (SCEA), groupement foncier agricole (GFA) etc. – ainsi que les formes sociétaires de droit commun (SA) permettent de dissocier propriété et gestion et d'intégrer des membres non exploitants de la famille (cas de figure le plus courant) ou de l'extérieur. Ces formes représentent 11 % des exploitations, et sont concentrées dans les grandes exploitations (dont elles représentent 21 % des exploitations).

Au sein de cet ensemble, de plus en plus d'exploitations recourent à des formes juridiques commerciales de type société anonyme (SA, SAS, SARL) pour mobiliser des sources de financement extérieures ou articuler plusieurs sociétés, notamment dans le cadre de diversification d'activités et de commercialisation des produits... Ce type de société représentait moins de 2 % du total des exploitations en 2016, mais connaît une forte croissance, en particulier dans les grandes exploitations.

2/ Un modèle familial majoritaire mais renouvelé et cohabitant avec le développement d'exploitations « aux allures de firmes »

Promu par les différentes lois d'orientation agricole depuis 1960 et inscrit dans le code rural (art. L.1-I. 3°), le modèle familial correspond à la superposition dans la même entité familiale et productive de la détention des moyens de production (foncier et capital) d'une part, de la gestion, de la mise en valeur et de production d'autre part : ceux qui possèdent l'exploitation sont ceux qui la gèrent et y travaillent.

Ce modèle reste majoritaire : 58 % des exploitations sont sous statut individuel, et 72 % des 42 % des exploitations sous forme sociétaire sont des GAEC ou des EARL dont les associés possèdent exclusivement (GAEC) ou majoritairement (EARL) les parts. Sous ce critère de la coïncidence de la propriété et de la gestion, 90 % des entreprises correspondent donc à un modèle familial certes renouvelé mais toujours prépondérant.

Dans le cadre du projet de recherche *Caractérisation des formes d'organisations sociales et économiques associées à l'agriculture de "firme"* – AGRIFIRME, François Purseigle et Bertrand Hervieu ont dégagé plusieurs catégories émergentes au sein des exploitations agricoles¹¹⁵ qui s'éloignent du modèle familial classique : parmi les exploitations de grande à très grande taille, certaines exploitations, mues par des logiques financières et de gestion d'un portefeuille d'actifs, s'appuyant sur une multiplicité de centres de décision et superposant souvent plusieurs formes de structures juridiques, peuvent correspondre soit à une agriculture de type sociétaire « par délégation », avec recours à l'externalisation, soit à une agriculture « familiale sociétaire » avec des associés exploitants multiples. Parmi les moyennes et petites exploitations, certaines correspondent à une agriculture « diversifiée, pluriactive et territoriale », composée d'exploitations gérées par un agriculteur souvent non issu du monde

¹¹⁵ B. Hervieu et F. Purseigle, *Sociologie des mondes agricoles*, Paris, Armand Colin, 2013.

agricole, et dont l'activité productive agricole se combine avec d'autres activités (transformation, vente directe, agro-tourisme...).

Une autre typologie intéressante est proposée par Bruno Legagneux et Valérie Olivier-Salvagnac¹¹⁶ : à partir de 15 variables associées à l'éloignement du modèle familial et regroupées en quatre catégories (effacement de la main d'œuvre familiale ; dissociation du travail et de la propriété du capital ; agrandissement de la taille associée à des structures juridiques sociétaires ; développement d'activités commerciales ou de valorisation), ils dégagent deux grands ensembles de profils d'exploitation agricole, l'un proche du modèle familial (90 % de leur échantillon), l'autre présentant un profil « d'entreprise agricole aux allures de firme ». Le groupe des exploitations aux allures de firme est lui-même divisé en deux sous-groupes :

- les entreprises agricoles aux allures de firmes non familiales (4,1 %) de l'échantillon, comprenant :
 - les très grandes entreprises agricoles (1 %), où, du fait de la taille et du volume de travail (12 ETP en moyenne), la main d'œuvre est principalement salariée et le capital est possédé par plusieurs associés dont une présence notable de non exploitants ; les Otex¹¹⁷ où ce type d'exploitations est le plus représenté sont la viticulture (37 %), l'horticulture (15 %), l'arboriculture (14 %) et le maraîchage (11 %) ;
 - les domaines agricoles non familiaux (0,8 %), de taille plus réduite (4,2 ETP en moyenne), où les mêmes caractéristiques de recours à la main d'œuvre salariée voire à l'externalisation et d'ouverture du capital à des associés non exploitants voire non familiaux sont présentes, et où des activités de valorisation (vente directe et diversification) sont combinées à l'activité agricole productive ; les Otex où ce type d'exploitations est le plus représenté sont la viticulture (66 %), le maraîchage (11 %) et l'élevage porcin (4,2 %) ;
 - les combinaisons d'unités productives non familiales (2,3 %), pour lesquelles joue surtout le critère de prépondérance de la main d'œuvre non familiale, les formes juridiques et la propriété du capital restant de nature familiale ;
- les exploitations aux allures de firmes familiales (6 % de l'échantillon), comprenant :
 - les domaines agricoles familiaux, restant dans un cadre familial avec une main d'œuvre familiale équivalente à la main d'œuvre contractuelle ou externe ; ce type d'exploitation est surtout représenté dans l'activité viticole (66 % des cas), puis arboricole (5,7 %), maraîchère et horticole (6,2 %) ;
 - Les ateliers de production à caractère patrimonial, petites unités où le volume de travail (1,6 ETP) est plus faible et significativement délégué à de la sous-traitance (la logique patrimoniale prenant le pas sur la logique économique et expliquant le niveau plutôt faible de production de ce type d'exploitation, pourtant proches de la « firme » par la surreprésentation notable d'associés non exploitants et non familiaux ; ce type d'exploitation est surtout représenté dans les grandes cultures (35 % des cas) et autres grandes cultures (12 %), ainsi que la viticulture (18 %).

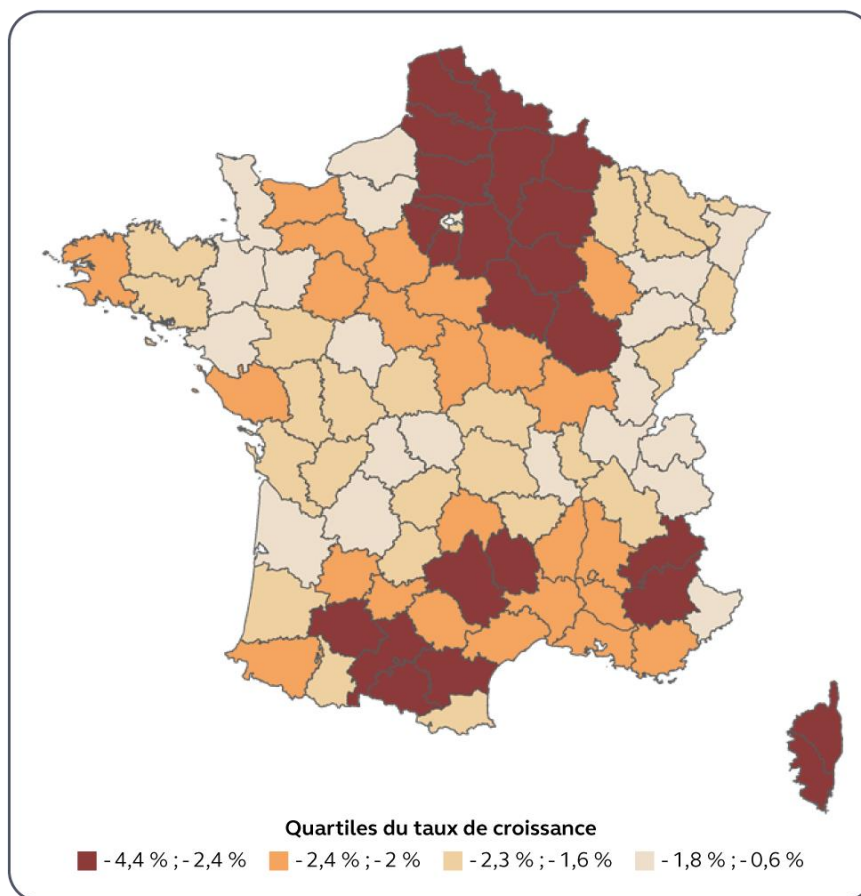
¹¹⁶ B. Legagneux, V. Olivier-Salvagnac, « Les exploitations agricoles françaises aux allures de firme », in *Le nouveau capitalisme agricole*, op. cit.

¹¹⁷ Classement des exploitations selon leur production principale (par exemple « grandes cultures », « maraîchage », « bovins lait » etc.).

Annexe n° 7 : projection d'évolution du nombre d'exploitations agricoles à horizon 2040

Les résultats du recensement agricole 2020 révèlent qu'en 10 ans, la France a perdu près de 100 000 exploitations pour passer de 491 000 à 389 000 (soit un taux de décroissance annuel moyen de -2,28 %). Cette diminution du nombre d'exploitations touche une grande partie du territoire français, comme l'illustre la carte ci-dessous.

Carte n° 2 : évolution du nombre d'exploitation 2010-2020



Source : RA 2010, 2020, traitement Cour des comptes

La surface agricole utilisée totale reste de son côté assez stable, tandis que la surface agricole moyenne par exploitation augmente chaque année : en 2020, elle est de 69 hectares, soit 14 de plus qu'en 2010 et 27 de plus qu'en 2000.

Dans une étude parue en 2018, Piet et Saint-Cyr ont réalisé une projection du nombre d'exploitations agricoles françaises à l'horizon 2025 sur la base du recensement agricole (RA) de 2010. Ils prévoient qu'à l'horizon 2020, la France compterait 386 000 exploitations – soit une baisse surestimée de 0,5 % seulement. Compte tenu de la fiabilité de leurs estimations, il a paru intéressant à la Cour de répliquer leur méthode afin de projeter le nombre d'exploitations françaises à l'horizon 2040, à partir du recensement agricole 2020.

La méthode de Piet et Saint-Cyr modélise les évolutions du nombre d'agriculteurs dans différentes catégories d'exploitation (on considère différentes catégories de SAU, des orientations technico-économiques (Otex) différentes et on distingue les formes individuelles ou sociétaires des exploitations). L'hypothèse de leur modèle consiste à considérer que la probabilité de passer d'une catégorie à une autre (de changer d'Otex, de passer dans la catégorie de taille supérieure, etc.) ne change pas avec le temps et ne dépend pas non plus de l'historique des populations d'agriculteurs. Lorsque l'on connaît l'évolution des populations de chaque catégorie de 2009 à 2010, on peut alors calculer les populations en 2011 et ainsi de suite, jusqu'en 2020. La Cour a utilisé les résultats du recensement agricole 2020 pour valider puis reprendre le travail de Piet et Saint-Cyr et pousser la prédiction jusqu'en 2040.

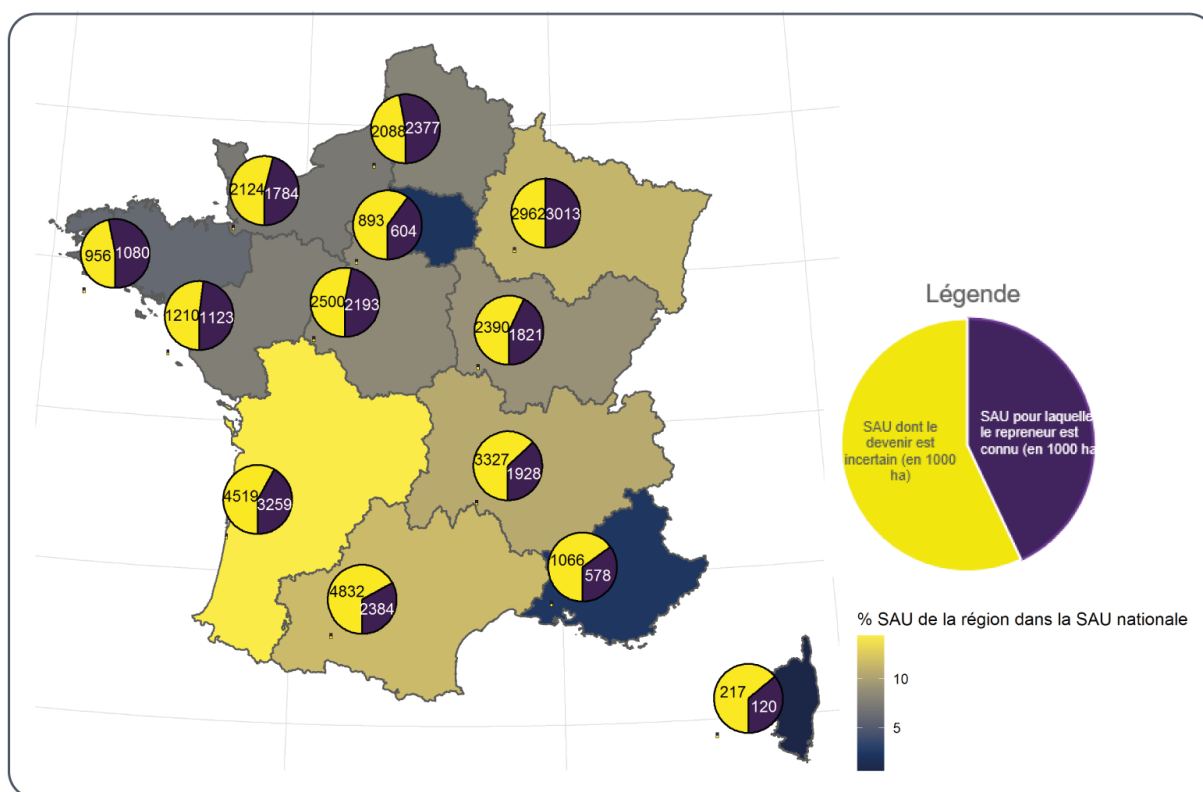
Dans un premier temps, le modèle a été ajusté pour qu'il réalise la meilleure estimation de 2020 à partir des données 2004-2015. Ce modèle prédit alors 387 500 exploitants en 2020. Cette projection correspond à une évolution de - 21,1 % par rapport à 2010, contre - 20,7 % pour les données effectives, soit une erreur inférieure à un demi-point. Le modèle donne des résultats de bonne qualité également pour chaque région séparément, excepté pour la Corse qui se comporte de manière atypique puisqu'elle est la seule région dont le nombre d'exploitations augmente entre 2010 et 2020.

Dans un second temps, sont calculées les projections dans l'avenir. Les résultats indiquent un nombre d'exploitations de 294 000 en 2035, et de 277 000 en 2040, soit une baisse de 25 % (respectivement 29 %) par rapport à 2020 et un taux de décroissance annuel moyen de 1,9 % d'ici 2035, et de 1,7 % d'ici 2040. La diminution du nombre d'exploitations serait donc moins rapide qu'entre 2010 et 2020 (de -2,28 % par an).

Les projections vont aussi dans le sens d'une poursuite de la tendance à l'agrandissement. Elles indiquent une baisse de 42 % et 24 % des exploitations de moins de 20 ha et entre 20 ha et 200 ha, respectivement, toutes Otex et formes juridiques confondues tandis que le nombre de celles avec une SAU supérieure à 200 ha reste quasi-stable ou augmente légèrement. Cela signifie que pour maintenir la SAU actuelle, la taille moyenne des exploitations supérieures à 200 ha augmente. Les projections indiquent par ailleurs une hausse de la part de la forme sociétaire qui passerait de 42 % à 60 % entre 2020 et 2040.

Annexe n° 8 : la connaissance du devenir des surfaces agricoles pouvant être mises en succession dans les sept prochaines années

Carte n° 3 : surfaces agricoles pouvant être mises en succession dans les sept ans (en milliers d'ha)



Source : RA 2020, traitements Cour des comptes

Le gradient de couleur des régions indique la proportion de la SAU nationale que chacune représente. Plus la couleur est jaune, plus la région est importante dans la SAU nationale. Plus la couleur est violette, moins la SAU est importante. À l'intérieur des cercles, le chiffre inscrit dans la part jaune indique la taille de la SAU dont le devenir est incertain, en violet celle pour laquelle le successeur est connu.

Les régions Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes ont pour caractéristiques d'avoir des SAU importantes, le plus haut niveau de SAU à reprendre dans les sept prochaines années et des taux d'incertitudes élevés : 67 % pour Occitanie, taux le plus élevé de France, 63 % pour Auvergne-Rhône-Alpes et 58 % pour Nouvelle-Aquitaine, taux plus élevé que la moyenne nationale, qui est de 57 %. Les autres régions avec un taux d'incertitude élevé, Corse, PACA et Île-de-France, ont un poids moins important dans la SAU nationale.

Annexe n° 9 : l'évolution du contrôle des structures

Créé par la loi de 1962 sous le nom de contrôle des cumuls, le dispositif d'attribution d'autorisation d'exploiter pour les extensions au-delà d'un plafond départemental a été réformé par la loi d'orientation agricole de 1980. Devenu contrôle des structures, ce dispositif s'est vu assigner un objectif supplémentaire de facilitation de l'installation des jeunes agriculteurs, prioritaires dans l'attribution des autorisations d'exploiter en cas de concurrence sur les parcelles examinées, adossé à un schéma directeur départemental des structures agricoles fixant les surfaces minimales d'installation (SMI) et les seuils d'agrandissement maximaux.

La commission des structures chargée de le mettre en œuvre, composée de représentants de l'administration et de la profession agricole, a été fusionnée avec la commission mixte statuant notamment sur les aides à l'installation et la commission des agriculteurs en difficulté par la loi n° 95-95 du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture au sein de la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA). La composition de cette commission, au-delà de représentants de l'État, des collectivités territoriales (départements et régions) et du monde agricole, a été élargie par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 aux représentants du monde rural (artisanat, consommateurs, propriétaires fonciers, propriétaires forestiers), de l'industrie agro-alimentaire et d'associations de défense de l'environnement. Toujours en vigueur, cette commission consultative assiste le préfet pour « l'élaboration et la mise en œuvre, dans le département, des politiques publiques en faveur de l'agriculture, de l'agro-industrie et du monde rural », et émet « un avis sur les projets d'actes réglementaires et individuels en matière de structures agricoles, d'aides aux exploitants, aux exploitations et aux cultures et aux modes de production » (art. R. 313-1 CRPM).

La loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 a conféré au préfet de région la compétence d'attribution des autorisations d'exploiter, et remplacé les schémas directeurs départementaux par des schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA), entrés en vigueur progressivement à partir de 2016.

À l'intérieur d'un objectif constant de lutte contre l'agrandissement excessif, la fixation des seuils définissant ce caractère excessif a été marquée à partir des années 1990 par une certaine fluctuation, différentes lois allant dans le sens de la souplesse (1990, 2006 et 2010), d'autres dans le sens d'une plus grande limitation (loi d'avenir de 2014 et loi du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres), en y incluant les acquisitions de terres par les sociétés. Quoi qu'il en soit de ces fluctuations, force est de constater que la portée du contrôle des structures reste modérée. D'une part, il n'intervient qu'en cas de candidatures multiples, la majorité des transactions faisant l'objet d'autorisations tacites. D'autre part, si la CDOA peut émettre un avis défavorable et le préfet refuser de donner une autorisation d'exploiter quand se présente un candidat prioritaire – et en particulier un jeune agriculteur –, il ne peut imposer ce candidat au propriétaire ; seules les SAFER peuvent, par leur droit de préemption ou par voie amiable, et après publication d'appel à candidatures, orienter le foncier vers les candidats mieux positionnés et prioritaires, mais cette modalité d'intervention reste rare.

Tableau n° 8 : le contrôle des structures en 2019*

Région	Nombre de demandes	Nombre de dossiers soumis à l'avis de la CDOA	Dossiers Installation	Dossiers Agrandissement	Déclarations (reprise de biens familiaux)	Total décisions	Proportion de refus (toutes décisions)	Recours TA
<i>Pays de la Loire (06-2016/10-2017)</i>	3 430 ¹¹⁸	nc	960	2 229	25	2 570	10 %	
<i>Bretagne (2019)</i>	3 664	1 055	761	2 747	32	4 005	15 %	16
<i>Occitanie (2018)</i>	3 155	641	1 024	1 691	273	1 512	5,4 %	5
<i>Normandie (2019)</i>	1 690	375	428	747	39	1 179	6 %	17
<i>Ile-de-France (2019)</i>	241	0	84	157	2	6 ¹¹⁹	100 %	1
<i>Hauts-de-France (2019)</i>	2 477	916	613	1 186	99	1 476	3 %	34
<i>PACA (2019)</i>	565	18	406	98	18	478	1 %	2
<i>Centre Val-de-Loire</i>			527					

Source : Cour des comptes à partir des éléments transmis par les directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt. *NB : les chiffres concernent l'année 2019 sauf mention différente dans la colonne 1 du tableau

¹¹⁸ Dont 7 % pour absence de capacité professionnelle agricole non mentionnés dans le tableau.

¹¹⁹ Probablement non pertinent, seuls les refus (6) sont mentionnés.

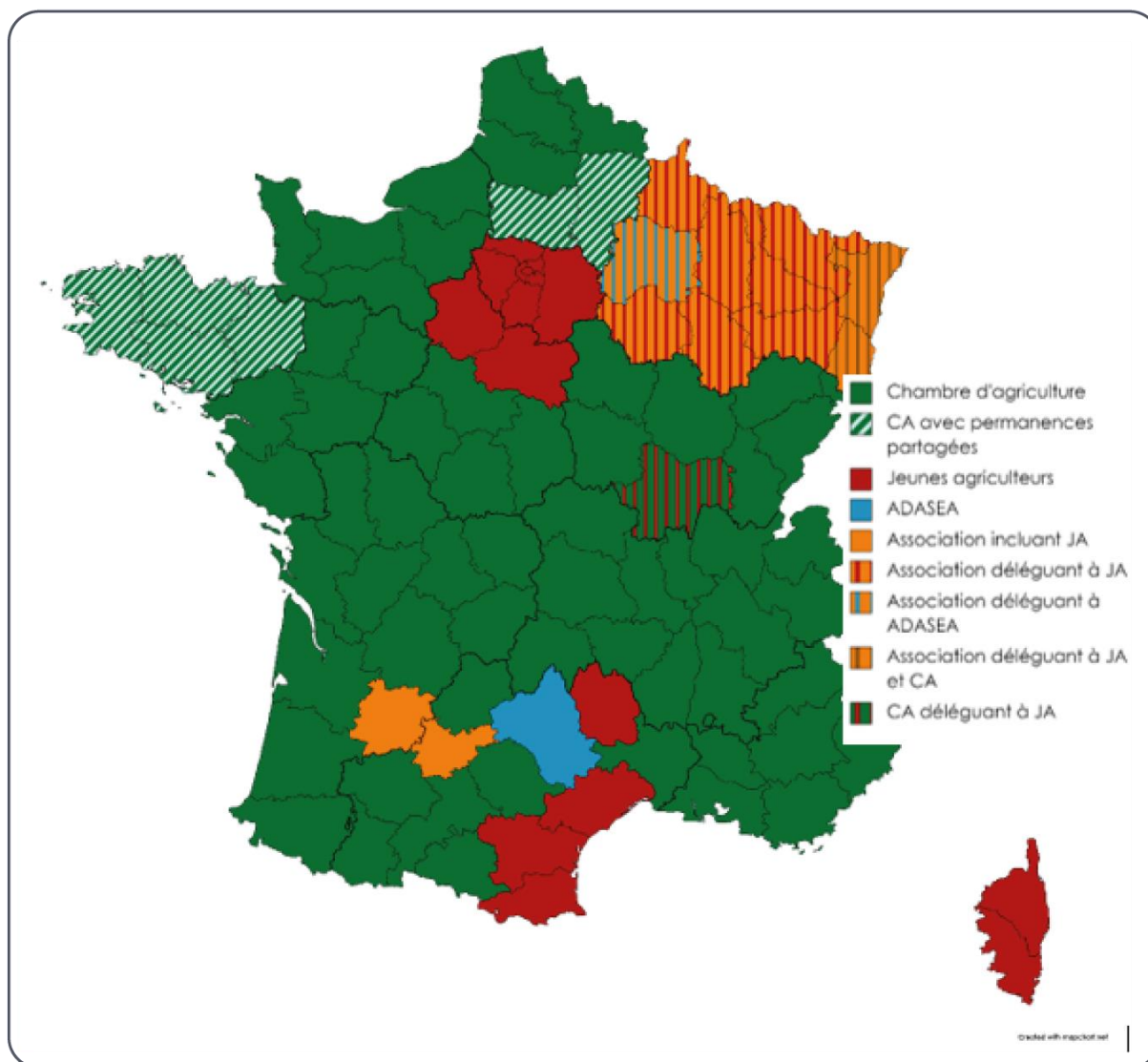
Annexe n° 10 : les volets et dispositifs du programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission en Agriculture

	Financement État prévu par l'instruction	Montants engagés (moy 19-21 en 1 000 €)		
		État	Région	Total
Volet 1 Accueil des porteurs de projet		3 499	863	4 362
Financement du Point Accueil Installation (PAI)	Financement partiel État sur la base du nombre d'accueils. Paiement sur la base des montants justifiés par le prestataire et dans la limite du montant engagé (plafond à l'engagement fondé sur le nombre moyen de nouveaux installés sur les trois dernières années et sur le nombre moyen de DJA attribuées sur les trois dernières années) et du plafond de paiement (fondé sur le nombre de personnes accueillies au PAI et sur le nombre annuel de DJA attribuées).	3 499	863	4 362
Volet 2 Conseil à l'installation		8	2 675	2 683
Prise en charge des diagnostics des exploitations à reprendre	Financement partiel État, plafonné à 1 500 € et 80 % de la dépense, réservé aux candidats HCF de moins de 40 ans avec PPP agréé.	8	1 650	1 658
Prise en charge des études de faisabilité et/ou de marché	Pas de financement État	0	1 025	1 025
Volet 3 Préparation à l'installation		5 024	844	5 868
Financement du CEPPP	Financement partiel État, forfaitaire de 500 € par PPP. Un seul PPP financé, à l'exception des candidats à la DJA ayant bénéficié d'un premier PPP et dont le délai avant installation a dépassé 24 mois du fait des difficultés rencontrées.	3 850	85	3 935
Financement des stages collectifs de 21 heures	Financement partiel État, forfaitaire de 120 €/stagiaire. Pour tous porteurs de projet	895	35	930
Prise en charge des bourses de stage d'application en exploitation	Financement État au stagiaire, base 230 €/mois ; 385 € sous conditions, plafonné à 6 mois de stage	63	0	63
Prise en charge des indemnités des maîtres exploitants	Financement État de 90 €/mois plafonné à 6 mois, à l'exploitant	16	0	16
Prise en charge des indemnités de stage de parrainage	Financement État sauf espace-test, si absence d'autres financements, pour candidat HCF de moins de 40 ans, détenteur d'une CPA. Pour période de 3 à 12 mois, selon réglementation	199	724	923

Volet 4 Suivi du nouvel exploitant		424	447	871
Prise en charge du suivi des nouveaux exploitants	Financement partiel État, plafonné à 1 500 € et 80 % de la dépense. Priorité aux HCF, disposant d'un PPP et d'un PE. Priorités régionales possibles.	424	447	871
Volet 5 Incitation à la transmission		985	177	1 161
Prise en charge des diagnostics des exploitations à céder	Financement partiel État, plafonné à 1 500 € et 80 % de la dépense. Pour cédants ayant déposé un DICAA et inscrits au RDI.	521	20	541
Aide à la transmission des exploitations préalablement inscrites au RDI	Financement partiel État, plafonné à 4000 € pour exploitant inscrit au RDI depuis plus de 12 mois et ayant fait diagnostic cédant à un jeune agriculteur HCF	339	0	339
Aide à la transmission globale du foncier	Financement partiel État, plafonné à 3000 €. Même condition cédant que 5.1 et repreneur que 5.2. Non cumulable avec 5.2	37	0	37
Aide aux propriétaires bailleurs	Pas de financement État	0	0	0
Aide à la location de la maison d'habitation et/ou des bâtiments agricoles	Pas de financement État	0	0	0
Prise en charge du conseil d'accompagnement en amont à la transmission	Financement partiel État, plafonné à 1 500 € et 80 % de la dépense pour cédants de 52 à 57 ans.	88	157	245
Volet 6 Communication Animation		3 631	1 364	4 994
Aide aux actions d'animation et de communication en faveur du métier d'agriculteur, de l'installation et de la transmission, de la coordination régionale	Financement partiel État sur justificatif des actions financées.	3 631	1 364	4 994
TOTAL		13 570	6 370	19 940

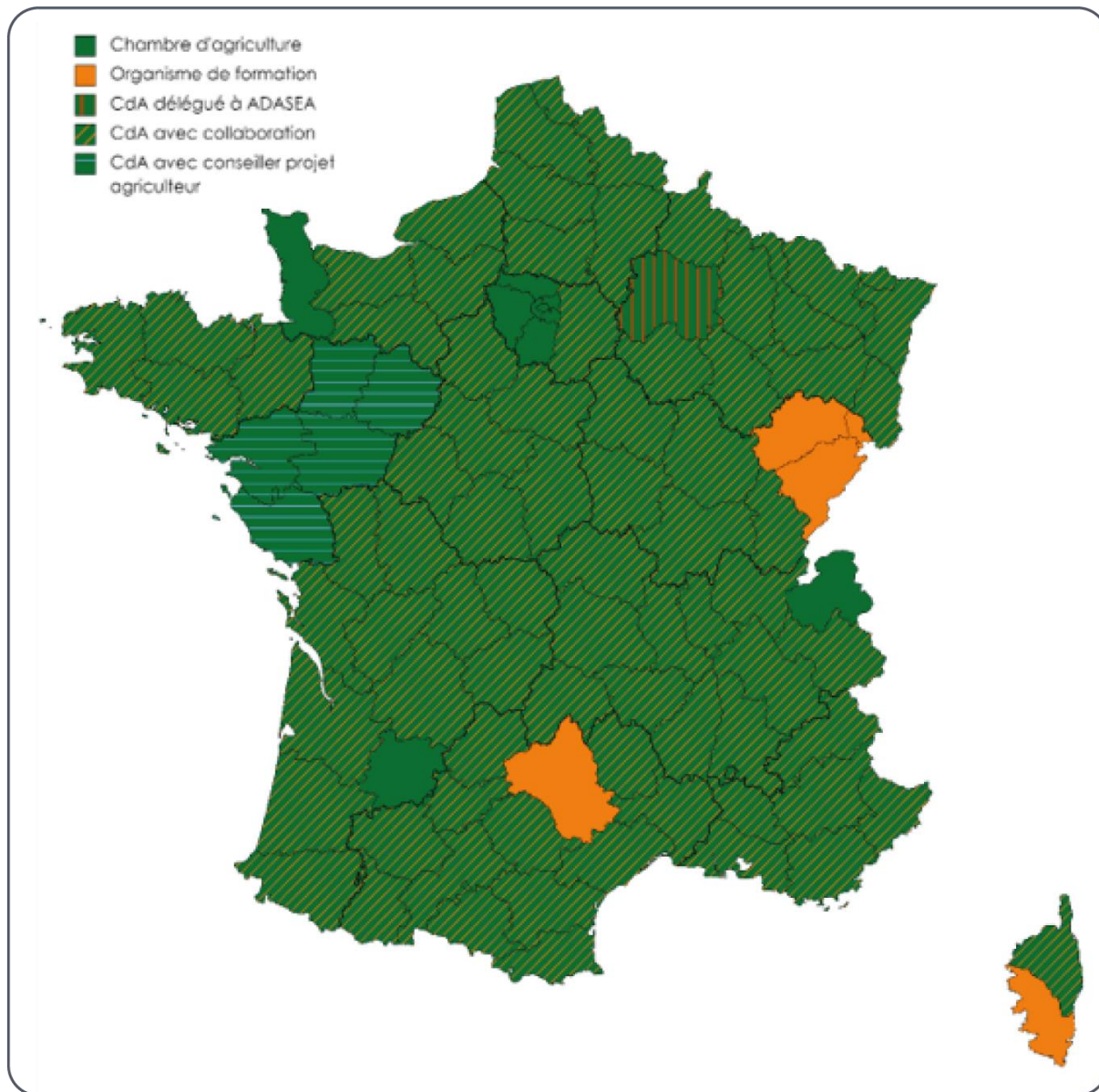
Annexe n° 11 : cartes des structures labellisées pour les dispositifs du programme pour l'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture : points accueil installation, centres d'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé

Carte n° 4 : structures labellisées pour le point d'accueil installation depuis 2018



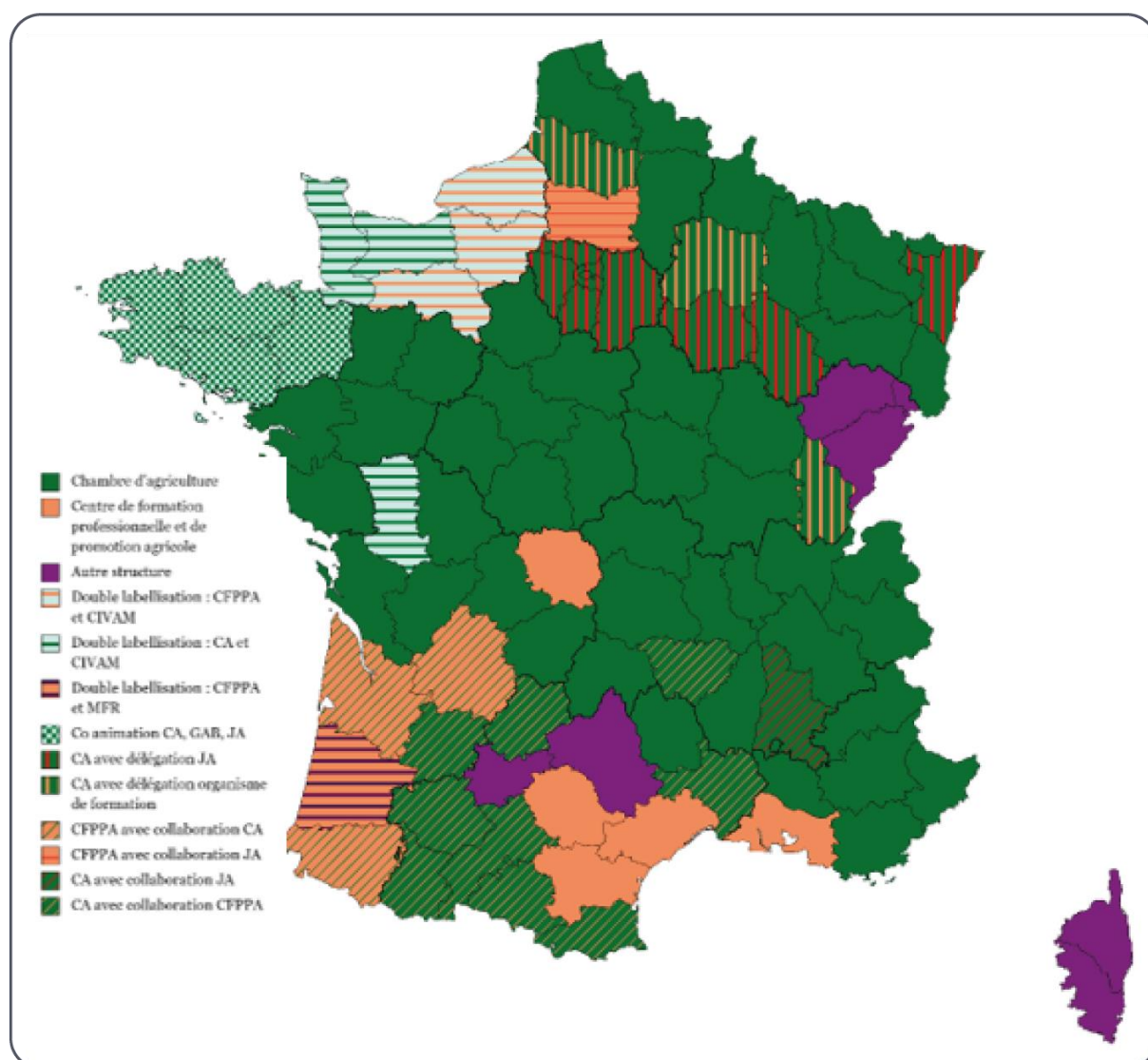
Source : Cour des comptes d'après Chambres d'Agriculture France

Carte n° 5 : structures labellisées pour le centre d'élaboration du plan professionnel personnalisé depuis 2018



Source : Cour des comptes d'après Chambres d'Agriculture France

Carte n° 6 : structures habilitées pour le stage 21 heures depuis 2018



Source : Cour des comptes d'après Chambres d'Agriculture France

Annexe n° 12 : le financement des formations par de nouveaux acteurs : une complexité accrue

Les règles de financement des formations destinées à accompagner l'installation, formations inscrites dans le PPP à l'exception du stage collectif de 21 heures et formations à l'émergence, ont été modifiées à la suite de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et de l'adoption par le conseil d'administration du fonds d'assurance formation des actifs non-salariés agricoles VIVEA, le 23 octobre 2018, de trois résolutions portant sur les modalités de financement de la préparation à l'installation, entrées en vigueur entre le 1^{er} janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2022.

Avant ces évolutions, les formations inscrites dans le PPP étaient automatiquement financées par VIVEA, l'organisme délivrant la formation lui adressant une demande de financement mensuelle. VIVEA finançait également certaines formations à l'émergence. D'autres financeurs prenaient en charge des formations plus spécifiques pour des publics ciblés : les formations aboutissant à la capacité professionnelle (CP) à destination des demandeurs d'emploi étaient par exemple financées par les régions.

La nouvelle situation depuis le 1^{er} janvier 2022 est marquée par :

- Le repositionnement des financements apportés par VIVEA. Le fonds ne finance plus les formations à l'émergence et limite la prise en charge des formations du PPP aux cas où elles ne peuvent pas bénéficier de financement par un autre organisme et à celles visant (i) les compétences techniques indispensables à l'installation et permettant de redimensionner le projet du candidat ; (ii) l'initiation aux techniques de formation ; (iii) les compétences entrepreneuriales uniquement si le compte personnalisé de formation (CPF) du candidat est vide et (iv) les diplômes conférant la capacité professionnelle à hauteur de 200 heures au maximum.
- La mobilisation du CPF du candidat comme source potentielle de financement des formations à l'émergence, visant les compétences entrepreneuriales ou techniques, et aboutissant à la CP.
- L'intervention accrue d'autres acteurs, dont les compétences diffèrent en fonction des publics et des types de formation : les régions qui financent les stages pratiques, les formations CP et émergence, en priorité pour les demandeurs d'emploi, et par exception pour les salariés ; l'OCAPIAT¹²⁰ qui finance les formations techniques pour les salariés ; Pôle Emploi qui finance les stages pratiques et les formations émergence et entrepreneuriat pour les demandeurs d'emploi ; et le CPF Transition Pro qui finance le compte personnel d'activité (CPA) pour les salariés en transition professionnelle.

Dans son rapport sur l'évaluation du fonctionnement des structures chargées de la préparation à l'installation en agriculture, le CGAAER juge que l'évolution n'a pas abouti à une raréfaction des financements potentiels mais à une complexification du système de

¹²⁰ OCAPIAT : Opérateur de Compétences pour la Coopération agricole, l'Agriculture, la Pêche, l'Industrie Agroalimentaire et les Territoires.

financement. Cette évolution entraînera les conséquences suivantes pour les candidats et les structures labellisées CEPPP :

- Les candidats potentiels mobiliseront leur CPF. Celui-ci pouvant être limité, il conviendra qu'ils optimisent son utilisation dans leur parcours, entre la formation à l'émergence de leurs projets, à la formation technique ou entrepreneuriale préalable à leur entrée dans le parcours de professionnalisation, ou pour couvrir certains aspects de la professionnalisation.
- En parallèle de l'élaboration du PPP, les CEPPP devront prendre en compte le plan de financement des formations proposées, ce qui suppose qu'ils mettent en place une ingénierie financière, se coordonnent avec les partenaires financeurs et informent les porteurs de projet.

Annexe n° 13 : la prise en compte du renouvellement des générations dans la PAC et son application par les États membres

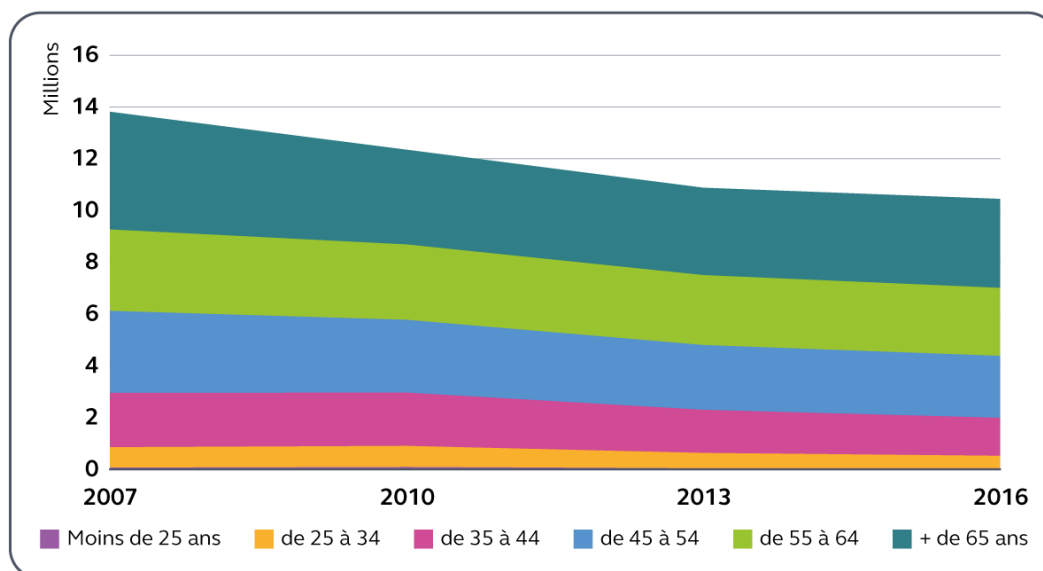
Cette annexe présente la politique européenne de soutien au renouvellement des générations. Après une brève présentation du contexte démographique et de la prise en compte politique de l'enjeu par les institutions communautaires, elle présente l'application des mesures de la PAC 2014-2022 dans un échantillon d'États membres et les choix opérés par ceux-ci pour la mise en œuvre de la PAC 2023-2027.

Le contexte communautaire du renouvellement des générations

La situation démographique européenne

Le nombre d'exploitations de l'UE n'a cessé de diminuer, passant de 15 à 10 millions entre 2003 et 2016¹²¹. Cette réduction provient surtout des petites exploitations (moins de 4 ha) dont le nombre a chuté de 38 %. Dans le même temps, le nombre de grandes exploitations (plus de 50 ha) a augmenté de 7 %¹²². Plus largement, l'industrie agricole représentait 9 476 600 emplois en 2019 dont 3 769 850 dans le secteur de la production alimentaire¹²³. En 2016, seulement 11,4 % des agriculteurs étaient âgés de moins de 40 ans alors que 58 % avaient plus de 55 ans, et 34 % plus de 65 ans.

Graphique n° 8 : évolution du nombre d'exploitations par classe d'âge du chef d'exploitation dans l'UE-27



Source : Eurostat, traitement Cour des comptes

¹²¹ Cour des Comptes européenne, *Le soutien de l'UE en faveur des jeunes agriculteurs devrait être mieux ciblé pour favoriser un renouvellement efficace des générations*, 2017.

¹²² Étude pour la commission AGRI – L'avenir du modèle agricole européen : les conséquences socio-économiques et territoriales de la diminution du nombre d'exploitations agricoles et d'agriculteurs dans l'Union européenne.

¹²³ Parlement européen, *Actualité : Statistiques agricoles de l'UE : subventions, emplois et production*, novembre 2021.

La proportion des agriculteurs âgés diffère néanmoins selon les pays. Le vieillissement est plus accentué dans les pays du sud et certains pays de l'est de l'Europe. Les exploitants de plus de 65 ans gèrent par exemple 52 % des exploitations au Portugal et 44 % en Roumanie. A l'inverse, en Autriche et en Allemagne, respectivement 7 % et 8 % des exploitations sont gérées par des agriculteurs de plus de 65 ans.

En comparaison, la situation française est plus favorable : seulement 15 % des exploitations sont dirigées par des chefs d'exploitations ayant plus de 65 ans. De plus, 16 % des exploitations françaises sont dirigées par des chefs d'exploitations ayant moins de 40 ans, ce qui place la France parmi les 5 pays européens dont le taux de jeunes agriculteurs est le plus élevé : 23 % en Autriche, 20 % en Pologne, 19 % en Slovaquie et 16 % en Estonie¹²⁴.

Les niveaux de formations et de diplômes des jeunes agriculteurs ont augmenté ces dernières années tout en restant faibles. En 2016, seulement 43 % des nouveaux chefs d'exploitations de moins de 35 ans avaient déjà eu une expérience agricole et seulement 22 % avaient suivi une formation agricole complète. Ce taux est néanmoins bien supérieur à la moyenne globale de l'ensemble des agriculteurs européens, dont seulement 9 % ont suivi une formation agricole complète¹²⁵.

La prise en compte politique progressive du renouvellement des générations par les institutions européennes

Depuis une quinzaine d'années, le renouvellement des générations en agriculture s'est progressivement inscrit parmi les priorités de la politique agricole commune.

Dès 2008¹²⁶, le Parlement européen affirmait que « *favoriser le renouvellement des générations d'agriculteurs est essentiel pour répondre aux défis alimentaire, énergétique et territorial qui attendent l'agriculture de l'Union aujourd'hui et demain* » et reconnaissait également les « *difficultés liées aux coûts élevés d'installation, dont les prix de vente ou de location du foncier agricole, comme à la nécessité d'investir sans cesse dans les capitaux matériels et les ressources humaines* ».

Considérant que « *les mesures en faveur des jeunes agriculteurs reprises dans le deuxième pilier se sont avérées insuffisantes pour arrêter le vieillissement rapide de la population* », le Parlement a réitéré ses positions dans une résolution de 2011¹²⁷ sur la PAC à l'horizon 2020 en affirmant qu'il « *convient en conséquence d'inscrire le renouvellement des générations dans le secteur agricole comme un défi prioritaire de la future PAC* » et estimé qu'il « *est essentiel de mettre en place des mesures attrayantes propres à encourager l'établissement de jeunes agriculteurs et d'autres nouvelles entreprises et que les mécanismes de soutien dans le deuxième pilier devraient être étendus, par exemple, l'accès aux terres, les subventions et les prêts favorables [...]* ».

¹²⁴ Source : Eurostat code ef_m_farmang.

¹²⁵ Commission européenne, *Étude d'impact de la commission européenne sur le renouvellement des générations, le développement local et les zones rurales*. (SWD (2021)78 final), avril 2021.

¹²⁶ Résolution du Parlement européen du 5 juin 2008 sur l'avenir pour les jeunes agriculteurs dans le cadre de la réforme en cours de la PAC (2007/2194(INI)).

¹²⁷ Résolution du Parlement européen du 23 juin 2011 sur la PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir (2011/2051(INI)).

En 2014¹²⁸, le Conseil de l'UE indiquait que le renouvellement des générations en agriculture permettrait de répondre au double défi de rendre le secteur agricole européen à la fois plus durable et plus compétitif. En 2015¹²⁹, la Commission européenne constatait à nouveau l'importance des jeunes agriculteurs et le défi majeur qu'est le vieillissement de la population en Europe et plaidait pour la nécessité d'accorder un plus grand soutien aux jeunes agriculteurs.

Le commissaire Phil Hogan soulignait en 2017¹³⁰ l'importance de doter ces nouveaux agriculteurs hautement qualifiés de moyens technologiques solides et de lutter contre les obstacles liés à l'entrée dans l'activité agricole comme l'insuffisance des connaissances agricoles et l'accès au foncier et aux financements. Ainsi, la communication¹³¹ de la Commission intitulée « *L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture* » indiquait « *qu'il ne pourra y avoir de secteur agricole prospère sans un véritable renouvellement des générations. [...] Or les jeunes agriculteurs et ceux qui viennent de s'installer se heurtent à des obstacles considérables pour démarrer leur activité agricole, notamment de nature économique, comme le prix élevé des terres, mais également sur le plan sociétal, l'agriculture étant perçue comme une profession peu attrayante ou désuète, et parfois assortie d'une protection sociale inadaptée* ».

Au cours de la préparation de la PAC 2023-2027, en 2021¹³², le Parlement soulignait, dans la continuité des positions précédentes, que « *la PAC devrait apporter un meilleur soutien aux jeunes et aux nouveaux agriculteurs sur les plans des revenus, du renouvellement des générations, de la formation, de l'emploi des jeunes...* » et constatait les différentes difficultés rencontrées par les jeunes agriculteurs au moment de l'installation, en soulignant le coût élevé du foncier en raison de la concentration des terres agricoles et leur accaparement.

En 2021, dans un document de travail concernant l'évaluation de l'incidence de la PAC sur le renouvellement des générations, le développement local et l'emploi dans les zones rurales¹³³, la Commission relevait que « *Le vieillissement des agriculteurs européens est l'un des plus grands défis auxquels sont confrontées les zones rurales de l'UE* ». L'évaluation concluait que « *l'incidence des mesures de renouvellement des générations de la PAC sur le nombre de jeunes agriculteurs est généralement positive, mais qu'elle est limitée dans certaines régions, notamment dans celles qui ne disposent pas d'infrastructures et de services de base. Cette incidence positive dépend également d'autres facteurs, y compris socio-culturels et, plus généralement, économiques susceptibles d'inciter les personnes à vivre et à exercer une activité agricole dans des zones rurales ou de les en dissuader. C'est pourquoi les mesures de renouvellement de générations de la PAC ne peuvent être évaluées indépendamment des autres politiques de l'UE, des conditions socio-économiques plus larges et des mesures et*

¹²⁸ Conseil de l'Union européenne, conclusions de la présidence sur le renforcement des mesures de l'UE en faveur des jeunes agriculteurs, Conseil « Agriculture et pêche », Bruxelles, 15 décembre 2014.

¹²⁹ Commission européenne, « Les jeunes agriculteurs et la PAC », Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2015.

¹³⁰ Discours prononcé par le commissaire M. Phil Hogan lors de l'atelier organisé conjointement par le réseau européen de développement rural (REDR) et le Conseil européen des jeunes agriculteurs (CEJA) le 25 janvier 2017 à Bruxelles.

¹³¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des régions, « L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture », Bruxelles, 29 novembre 2017.

¹³² Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2021 sur une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement (2020/2260(INI))

¹³³ Document SWD (2021)78 final du 8 avril 2021.

réglementations nationales » Ce document indiquait également que les États membres dont la politique de renouvellement est la plus efficace sont ceux qui ont mis en place un mix de mesures soutenant les investissements initiaux, apportant des conseils et de la formation aux nouveaux installés, appuyés par des dispositifs facilitant les transferts intergénérationnels.

Ces communications reflètent l'attention croissante portée par les institutions de l'Union européenne à la question du renouvellement des générations d'agriculteurs et son lien avec les différents aspects de la performance de l'agriculture : alimentaire, environnemental, social et équilibres territoriaux.

L'application des mesures de la PAC en faveur du renouvellement des générations par les États membres

Définition de l'échantillon

Pour les deux programmations 2014-2022 et 2023-2027, les mesures de la PAC en faveur du renouvellement des générations, aides compensatoires au revenu du premier pilier, aides à l'installation et aides aux investissements du second pilier, laissent des marges de manœuvre importantes aux États membres tant pour le choix ou non d'y recourir que pour les modalités d'application. Il est donc intéressant de connaître les choix faits par les États membres, en limitant l'étude à un échantillon de pays.

Un échantillon de quatre pays a été sélectionné en raison de caractéristiques communes avec la France : l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne et l'Italie. L'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la France sont les quatre plus grands contributeurs à la production agricole européenne en 2019 (59 %) et les quatre pays européens avec le cheptel le plus important. Les SAU totales de l'Allemagne, de l'Espagne et de la France sont comparables, alors que les SAU moyennes des exploitations sont comparables entre la France (61 ha), l'Allemagne (61 ha) et le Danemark (75 ha). Ces trois derniers pays partagent au demeurant un pourcentage similaire de micro-exploitations (27 %), à l'opposé de certains pays d'Europe centrale et orientale, Bulgarie, Roumanie et Hongrie, où ce taux atteint les 90 %. Enfin, la main d'œuvre agricole en France, Allemagne, Espagne et Italie est comprise entre 500 000 et un million d'unités de travail utile (UTA).

Tableau n° 9 : éléments de comparaison démographique des pays de l'échantillon

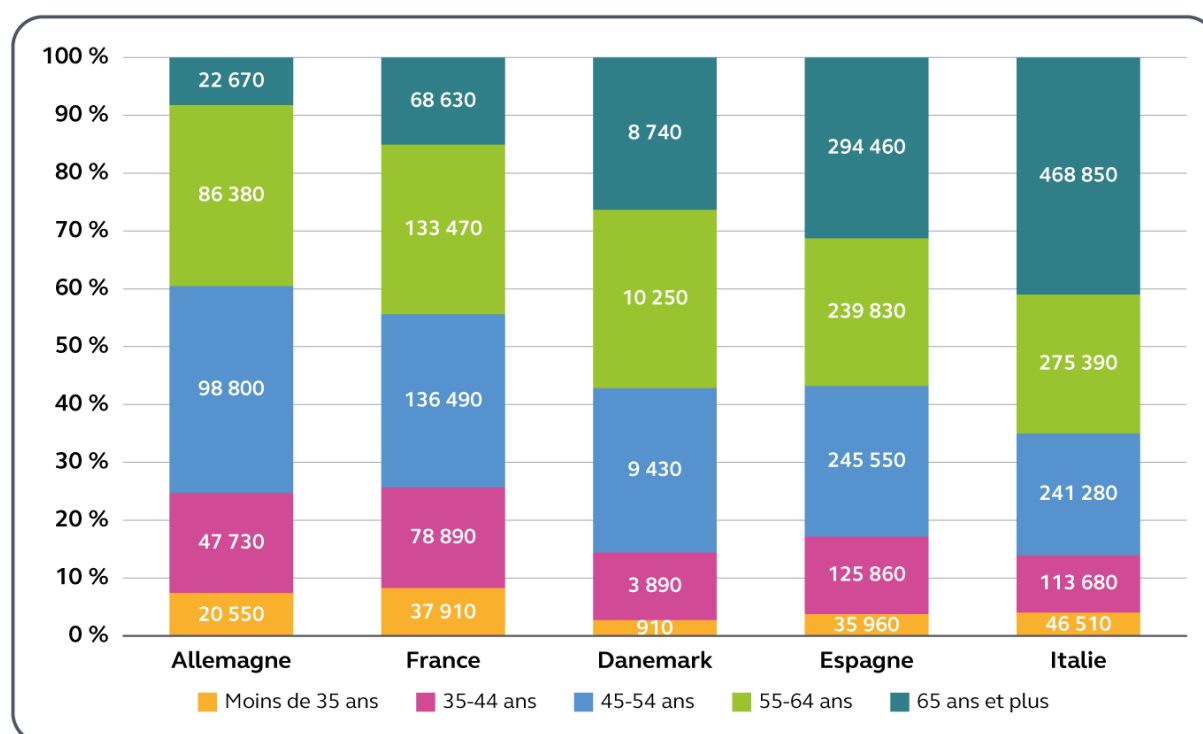
	Nombre d'exploitations 2016	SAU moyenne 2016 (en ha)	SAU totale (en millions d'hectares) en 2016	Main d'œuvre agricole – 2016 (UTA)
<i>Allemagne</i>	276 120	61	16.71	502 610
<i>Danemark</i>	35 050	75	2.61	49 480
<i>Espagne</i>	945 020	25	23.23	822 370
<i>Italie</i>	1 145 710	11	12.60	897 090
<i>France</i>	456 520	61	27.81	708 170

Source : Graph'agri 2021, Eurostat

La répartition des exploitations selon les orientations technico-économiques est aussi semblable entre Allemagne, Danemark et France.

La situation démographique est en revanche différente entre les pays de l'échantillon. En Allemagne, le taux d'agriculteurs de plus de 65 ans est de 8 % contre 26 % au Danemark, 31 % en Espagne et 41 % en Italie.

Graphique n° 9 : évolution du nombre d'exploitations par classe d'âge du chef d'exploitation dans l'UE-27



Source : Eurostat, traitement Cour des comptes

Les mesures en faveur du renouvellement des générations de la programmation 2014-2022

Dans la PAC 2014-2022, le renouvellement des générations est couvert par deux objectifs structurants : i) trouver les moyens d'attirer les jeunes vers le secteur agricole et ii) développer une agriculture plus moderne, technologique et durable. Pour soutenir ces objectifs destinés spécifiquement à l'installation des jeunes agriculteurs, un instrument a été confirmé mais amendé, les aides à l'installation du deuxième pilier, tandis qu'un nouvel instrument a été introduit dans le premier pilier, les paiements en faveur des jeunes agriculteurs venant en complément des paiements de base. Ces instruments sont complétés par des mesures influant indirectement sur le renouvellement des générations comme les mesures d'aides à l'investissement ou celles favorisant la coopération et la formation de nouveaux agriculteurs.

Le budget de l'UE consacré à cette thématique a été doublé entre la programmation 2007-2013 et 2014-2020 passant de 3,2 milliards d'euros à 6,4 milliards d'euros¹³⁴, notamment en raison de l'introduction du paiement complémentaire en faveur des jeunes agriculteurs dans le premier pilier.

A) Le paiement en faveur des jeunes agriculteurs du premier pilier

a- Le cadre communautaire

Le paiement en faveur des jeunes agriculteurs prévu par l'article 50 du règlement (UE) n° 1307/2013 présente un caractère obligatoire et peut représenter au maximum 2 % des crédits du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) perçus annuellement par un État membre¹³⁵. Cette aide permet aux jeunes agriculteurs de bénéficier d'une augmentation de leur revenu pendant les cinq premières années suivant leur installation.

La réglementation prévoit des critères obligatoires et des possibilités de modulations pour l'éligibilité à l'aide et son calcul. Concernant l'éligibilité, la réglementation européenne prévoit plusieurs critères obligatoires : être un jeune agriculteur ayant 40 ans au plus au moment de la demande, s'installer pour la première fois à la tête d'une exploitation agricole (ou s'être installé au cours des cinq dernières années précédant la demande). Les États membres ont la faculté d'introduire des critères supplémentaires quant au niveau minimal de formation et de qualification des bénéficiaires.

Concernant le calcul de l'aide, le règlement européen encadre le nombre de droits au paiement activé par l'agriculteur ou le nombre d'hectares admissibles entre un minimum de 25 DPB (ou hectares) et un maximum de 90 DPB (ou hectares). De plus, le montant de l'aide peut être calculé de quatre manières différentes : en fonction du paiement national moyen par hectare, en fonction de la valeur moyenne des DPB détenus, du paiement unique à la surface par hectare, ou en divisant l'enveloppe du premier pilier par le nombre d'hectares admissible.

Tous les États membres ont activé ce dispositif sur la période 2014-2020 mais la proportion du budget FEAGA que chacun a décidé de consacrer à cette aide varie de 0,3 % à 2 %. Concernant les superficies couvertes, les deux tiers des États membres ont choisi de faire bénéficier les jeunes agriculteurs de l'aide à hauteur de 90 hectares et un tiers ont défini une limite entre le minimum réglementaire de 25 hectares et 60 hectares.

Huit États membres ou régions ont choisi d'appliquer des critères d'éligibilité tenant aux qualifications, 11 aux formations et cinq¹³⁶ permettent à tous les jeunes exerçant un contrôle sur des exploitations sociétaires de percevoir l'aide.

¹³⁴ Cour des comptes européenne, *Le soutien de l'UE en faveur des jeunes agriculteurs devrait être mieux ciblé pour favoriser un renouvellement efficace des générations*, (2017).

¹³⁵ Pour la France, les plafonds nationaux visés à l'article 6 sont prévus à l'annexe II et sont les suivants : 7 553 677 000 € en 2015, 7 521 123 000 € en 2016, 7 488 380 000 € en 2017, 7 462 790 000 € en 2018, 7 437 200 000 € en 2019 et les années suivantes. Le plafond maximum de 2 % correspond donc aux montants suivants : 151 073 540 € pour 2015, 150 422 460 € pour 2016, 149 767 600 € en 2017, 149 255 800 € en 2018, 148 744 000 € pour 2019 et les années suivantes.

¹³⁶ Information manquante pour la Pologne, la Lettonie, les Pays-Bas, la Finlande et Malte.

b- L'utilisation du dispositif au sein des pays de l'échantillon

Seules la France et l'Espagne ont mis en place des critères d'éligibilité supplémentaires pour le porteur de projet. Une formation et une qualification adaptées sont requises pour percevoir l'aide.

Concernant le montant de l'aide, l'Italie et l'Espagne ont opté pour la valeur moyenne des DPB. L'Allemagne a retenu un taux forfaitaire. Pour la France et le Danemark, le calcul du montant est basé sur le paiement national moyen par hectare. Les quatre pays de comparaison ont choisi d'attribuer cette aide pour un maximum de 90 hectares, à la différence de la France qui a plafonné à 34 hectares.

Le budget consacré à la mesure, pour la période 2014-2020¹³⁷, est respectivement de 44 M€ au Danemark, 190 M€ en Italie, 243 M€ en Allemagne, 362 M€ en France et 487 M€ en Espagne.

Tableau n° 10 : principales options retenues par les États membres de l'échantillon pour l'aide complémentaire en faveur des jeunes agriculteurs pour la période 2014-2022

	Allemagne	Danemark	Espagne	France	Italie
<i>% du plafond national annuel</i>			2 %	1 %	1 %
<i>Méthode de calcul</i>	Taux forfaitaire	Paiement national moyen par ha	Valeur moyenne des DPB retenus	Paiement national moyen par ha	Valeur moyenne des DPB retenus
<i>Nombre maximal d'hectares pouvant être retenus</i>	90	90	90	34	90
<i>Exigences supplémentaires en matière de formation et/ou qualifications</i>	Non	Non	Oui	Oui	Non
<i>Montant de l'aide en millions</i>	243	44	487	362	190
<i>Éligibilité de tous les JA exerçant un contrôle sur des exploitations sociétaires</i>	Non	Non	Oui	Non	Non

Source : Chambres d'agriculture France, *Aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs*, octobre 2020

B) L'aide au démarrage d'entreprises pour les jeunes agriculteurs du deuxième pilier : la dotation jeunes agriculteurs

a- Le cadre communautaire

L'aide au démarrage d'entreprises pour les jeunes agriculteurs prévue par l'article 19 du règlement (UE) n° 1305/2013 permet aux jeunes agriculteurs de bénéficier d'un soutien à la

¹³⁷ Chambres d'agriculture France, *aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs*, octobre 2020

trésorerie lors de leur installation. Cette aide correspond à la mesure 6.1 prévue par le règlement d'exécution (UE) n° 808/2014. Cette mesure 6.1 répond à la priorité 2B « *faciliter l'entrée d'exploitants agricoles suffisamment qualifiés dans le secteur de l'agriculture, et en particulier le renouvellement des générations* » définie à l'article 5, paragraphe 2, point b) du règlement (UE) n° 1305/2013.

L'aide est co-financée au taux maximal de 80 % par le FEADER et est plafonnée à 70 000 €, les montants de base et modulés étant définis à l'échelon national ou régional. L'aide est versée en deux tranches minimum et sur une période de cinq ans au maximum. Elle peut prendre la forme d'une subvention, d'instruments financiers ou d'une combinaison des deux.

Pour l'obtenir, le nouvel installé doit remplir la définition de jeune agriculteur prévue à l'article 2 du règlement (UE) n° 1305/2013 :

- ne pas être âgé de plus de 40 ans au moment de la demande ;
- posséder des connaissances et compétences professionnelles suffisantes ;
- s'installer pour la première fois comme chef d'exploitation agricole.

L'obtention de cette aide est également subordonnée à la présentation d'un plan d'entreprise dont la mise en œuvre doit commencer dans un délai de neuf mois à compter de la date de la décision d'octroi de l'aide et doit permettre au jeune de répondre à la définition d'« agriculteur actif » dans les 18 mois suivant l'attribution de l'aide. La bonne réalisation du plan d'entreprise conditionne le paiement de la dernière tranche.

Les États membres fixent un seuil plancher et plafond de produit brut standard (PBS) pour l'accès des exploitations à l'aide. Cette aide est limitée aux exploitants relevant de la définition des micros et petites entreprises.

Comme prévu par l'article 49, des critères de sélection peuvent être définis par les États membres ou les régions, par exemple la taille de l'exploitation, le temps consacré à l'activité agricole, le caractère innovant du projet, les types et techniques de production, l'apport du projet en termes économiques (création d'emploi) et environnementaux (AB, MAEC), la localisation de l'exploitation, le niveau de développement de la région, etc.

L'aide est activée dans tous les pays de l'UE, à l'exception du Danemark, de l'Irlande et des Pays-Bas. Le montant moyen de l'aide par pays va de 11 429 € en Autriche à 63 867 € en Allemagne, et même 71 667 €¹³⁸ à Malte. Les montants varient selon les modulations établies au niveau régional et national et selon les critères de sélection des projets.

¹³⁸ Chambres d'agriculture France, *Aides à l'installation des jeunes agriculteurs et jeunes entreprises rurales*, octobre 2020

b- L'utilisation du dispositif au sein des pays de l'échantillon¹³⁹

L'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la France ont fait le choix de mettre en place des programmes de développement rural dont l'autorité de gestion s'établit à un niveau régional.

Contrairement à la France, l'Espagne et l'Italie n'ont défini ni modulation ni montant minimum au niveau national. A titre d'exemple, certaines modulations régionales peuvent concerner la création d'emploi, comme en Catalogne ou en Andalousie : la création ou le maintien d'au moins une unité de travail agricole permet d'obtenir une majoration de respectivement 10 000 € et 18 000 €. De plus, l'Andalousie prévoit également une majoration liée à la production standard prévisionnelle contenue dans le plan d'entreprise. Cette majoration peut aller jusqu'à 29 500 € pour les PE prévoyant une production standard supérieure à 50 000 €. Dans le nord de l'Espagne, la Cantabrie prévoit quant à elle une DJA dédoublée : une première DJA pour les projets mobilisant au moins une UTA, et une deuxième DJA pour les projets mobilisant la moitié d'une UTA. Leurs montants de base respectifs sont de 20 000 € et 12 200 € et peuvent être majorés en fonction du montant d'investissement prévu dans le plan d'entreprise. Dans la région de Valence, une majoration de 5 000 € est prévue si le plan d'entreprise prévoit que l'exploitation dispose d'installations pour le conditionnement et/ou la transformation d'au moins un quart de la production obtenue sur l'exploitation.

En Italie, les régions du Latium, d'Ombrie, de Sicile, du Trentin et de Vénétie ont un montant unique pour l'installation des jeunes agriculteurs, qui peut atteindre jusqu'à 70 000 € dans le Latium et en Ombrie. Pour le zonage, la majorité des régions appliquent une majoration de 10 000 € pour les zones à contraintes spécifiques ou naturelles et les zones de montagne. Certaines régions ont tout de même fait le choix de mettre en place des modulations comme dans la province de Bolzano, qui a doublé la prime de base pour les « *maso chiuso* », c'est-à-dire les « fermes fermées » qui sont indivisibles lors de la reprise. En Ligurie, les jeunes agriculteurs peuvent bénéficier d'une majoration de 8 000 € en cas d'installation dans une exploitation où au moins 50 % des terres n'ont pas été cultivées depuis au minimum 5 ans ou qui étaient auparavant exploitées par des personnes sans lien de parenté avec le jeune agriculteur. Ce type de majoration existe aussi dans les Pouilles et le Val d'Aoste.

C) Les aides à l'investissement

a- Le cadre communautaire

Le soutien aux investissements, prévu par l'article 17 du règlement (UE) n° 1305/2013 et correspondant à la mesure 4 du règlement d'exécution UE, permet aux jeunes agriculteurs de bénéficier i) d'une aide à l'investissement pour mettre aux normes leur exploitation dans les 5 ans de réalisation de leur plan d'entreprise ainsi que ii) de majorations d'aide à l'investissement en général.

Sur la programmation 2014-2022, le règlement communautaire autorisait les États membres à majorer les taux d'aide aux investissements améliorant la performance globale, la durabilité du projet ou concernant la transformation, commercialisation et/ou le développement de produits agricoles. La majoration peut atteindre 20 points de pourcentage supplémentaires, dans la limite de 90 % du soutien combiné total.

¹³⁹ L'ensemble de ces informations proviennent des dernières versions des PDRR disponibles sur les sites régionaux, nationaux ou sur les sites du réseau rural national [Programmi di sviluppo rurale regionali approvati 2014-2020 \(reterurale.it\)](http://Programmi%20di%20sviluppo%20rurale%20regionali%20approvati%202014-2020%20(reterurale.it)) / [Programas autonómicos 2014-2020 \(mapa.gob.es\)](http://Programas%20auton%C3%B3micos%202014-2020%20(mapa.gob.es))

b- L'utilisation du dispositif au sein des pays de l'échantillon

L'aide aux investissements revêt une importance variable selon les États et les régions. En effet, en Allemagne et au Danemark, cette mesure n'est pas mise au service de la priorité du renouvellement des générations tandis qu'en Italie, elle peut atteindre jusqu'à 68,5 % des montants destinés à la priorité du renouvellement des générations, comme dans le cas de la région de Campanie.

En Espagne, dans la région de Castille-la-Manche et dans la communauté de Madrid, l'aide aux investissements représente environ 40 % des montants alloués à la priorité 2B. Les majorations d'aide en faveur des jeunes agriculteurs dans le cadre de la sous-mesure 4.1 sont compris entre 5 % pour la région de la Catalogne à 25 % dans la région de Navarre et 35 % dans les Iles Canaries.

D) L'évaluation des dispositifs par les institutions européennes

L'évaluation des dispositifs de soutien à l'installation réalisée par la Cour des comptes européenne¹⁴⁰ (CCUE) aboutit à des conclusions mitigées. La CCUE estime que le paiement en faveur des JA du premier pilier est trop standardisé et ne tient pas compte des besoins des agriculteurs et de la qualité des plans d'entreprise. Ces conclusions sont illustrées par le fait qu'en Italie, les jeunes agriculteurs ayant de petites exploitations et des plans d'entreprise axés sur des stratégies de diversification et de production de qualité ne perçoivent pas les paiements directs qui seraient nécessaires au succès de leur stratégie tandis qu'à l'inverse, ceux ayant des exploitations moyennes à grandes considèrent ce complément de revenu comme une sorte de filet de sécurité.

La CCUE souligne également que les conditions d'éligibilité et les critères de sélection ont permis d'orienter la DJA vers les agriculteurs qualifiés et les zones défavorisées et qu'elle répond davantage que l'aide du premier pilier aux difficultés que peuvent rencontrer les jeunes agriculteurs lors de leur installation. Cependant, les critères de sélection n'ont que rarement ciblé le renouvellement des générations puisque sur la période de programmation 2014-2022, seulement un pays audité, la Pologne, attribuait des points supplémentaires en fonction de la différence d'âge entre le cédant et le repreneur¹⁴¹. De plus, les seuils minimaux de points à obtenir permettant l'octroi de l'aide sont si faibles dans certains pays, que cela a souvent empêché de privilégier les meilleurs projets. Cependant, certaines modulations permettent d'inciter à des bonnes actions (pratiques agroécologiques, installation HCF ou dans des zones défavorisées...).

L'intérêt de la coordination des dispositifs européens avec des mesures nationales est souligné par la CCUE. En Italie par exemple, l'accès au foncier des JA est soutenu à la fois par des mesures fiscales et par la mise à disposition de terres publiques. Le pays a également facilité l'accès au soutien. Le « *paquet jeune agriculteur* » simplifie le processus de demande pour le

¹⁴⁰ Cour des comptes européennes, *Le soutien de l'UE en faveur des jeunes agriculteurs devrait être mieux ciblé pour favoriser un renouvellement efficace des générations* (2017).

¹⁴¹ Il convient de noter que l'Estonie (critère de renouvellement des générations) et la Tchéquie (critère de transmission d'une exploitation) accordaient également des points supplémentaires à des projets répondant à l'objectif de renouvellement des générations. Source : Chambres d'agriculture France, *Aide à l'installation des jeunes agricultures et jeunes entreprises rurales*, octobre 2020.

bénéficiaire potentiel dans le cadre d'une approche de type "guichet unique". Il réunit l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs avec des mesures concernant les plans d'entreprise, la diversification des exploitations, des aides à l'investissement contenus dans les PDRR et permet au jeune agriculteur de bénéficier d'un point d'entrée unique, ce qui réduit la charge administrative supportée, permettant ainsi de soutenir davantage de porteurs de projets.

En Allemagne, à l'exception du Land de Saxe-Anhalt qui a activé la mesure 6¹⁴², la DJA n'est pas appliquée. Cette situation s'explique en partie par la politique nationale de la *Hofabgabeklausel*¹⁴³. Cette disposition du régime de sécurité sociale agricole obligeait les agriculteurs allemands désireux de partir à la retraite à céder leur exploitation. Elle a eu un effet majeur sur le renouvellement des générations en plaçant l'Allemagne dans le haut du classement des plus jeunes chefs d'exploitation. Néanmoins, sur plus long terme, elle a encouragé l'agrandissement de exploitations et entraîné la disparition de celles de petite taille. En 2018, suite à une déclaration d'inconstitutionnalité partielle de la Cour constitutionnelle fédérale, cette disposition a été abrogée.

Les mesures en faveur du renouvellement des générations de la programmation 2023-2027

La PAC 2023-2027 a fait du renouvellement des générations l'un de ses objectifs¹⁴⁴ : « Attirer et retenir les jeunes et nouveaux agriculteurs ; et promouvoir le développement durable des entreprises dans les zones rurales ». L'article 30 du règlement rappelle en outre qu'une obligation incombe aux États membres « d'attirer de jeunes agriculteurs [...] et de consacrer à la réalisation de cet objectif, un montant égal à au moins 3 % de chaque enveloppe de paiements directs par pays de l'UE qui peut être accordé soit sous la forme d'un soutien au revenu, d'une aide au démarrage pour les jeunes agriculteurs ou d'un soutien à l'investissement. »

En contrepoint de l'introduction d'un montant minimal de dépense, la PAC 2023-2027 introduit également plus de flexibilité dans l'application des dispositifs. Les États membres peuvent adapter leur définition de « jeunes agriculteurs » dans les limites rappelées à l'article 4 du règlement, décider de l'application ou non des différents dispositifs existants.

La nouvelle PAC inclut plusieurs dispositifs destinés à l'installation de jeunes agriculteurs qui ont été modifiés par rapport à la PAC 2014-2022 : l'aide compensatoire au revenu, l'aide à l'installation du jeune agriculteur et le soutien aux investissements des jeunes agriculteurs. Elle introduit une nouvelle aide à l'installation destinée aux nouveaux agriculteurs ne répondant pas à la définition de jeune agriculteur.

¹⁴² Pour un montant de 6 114 667 € selon le prévisionnel de dépenses sur la programmation 2014-2022, d'après la dernière version du Programme de développement rural de la région Saxe-Anhalt – version 11.1

¹⁴³ Bundesverfassungsgericht, ordonnance du premier Sénat du 23 mai 2018 / décision : Bundesverfassungsgericht - Décisions - Inconstitutionnelles les dispositions relatives à l'obligation de céder des exploitations agricoles comme condition préalable au droit à pension.

¹⁴⁴ Objectif S 07.

A) *L'adaptation de la définition de jeune agriculteur*

À l'automne 2022, telles qu'elles ressortent des PSN examinés¹⁴⁵, les différentes définitions varient peu entre les pays de l'échantillon. Les légères dissemblances se trouvent notamment dans les minimums de formation exigés.

Tableau n° 11 : conditions de formation/qualification exigées afin de répondre à la définition « jeune agriculteur » dans les PSN 2023-2027

<i>Allemagne</i>	1) Avoir réussi un examen de fin d'étude dans les domaines de la formation agricole ou de l'économie agricole 2) Participation réussie à une formation dans le domaine agricole reconnue par les <i>Länder</i> ; visant à transmettre les connaissances et compétences pour la gestion d'une ferme d'une durée d'au moins 300 heures 3) Avoir au moins deux ans d'activité dans une exploitation agricole
<i>Danemark</i>	Le jeune agriculteur doit avoir suivi une formation appropriée (par exemple dans un établissement d'enseignement agricole ou équivalent). Avant chaque cycle de candidatures, un décret exécutif sera publié dans lequel les conditions de soutien comme les exigences de formation seront annoncées.
<i>Espagne</i>	Le jeune agriculteur doit avoir une qualification agricole ou une formation agricole de minimum 150 heures. Compte tenu des difficultés pouvant exister dans l'accès à la formation professionnelle, les matières équivalentes à celles requises dans les cycles de formation actuellement reconnus pour les programmes de développement rural seront prises en compte. Le minimum de formation de 150 heures n'est pas exigé au moment de la demande mais doit être obtenue dans les 36 mois suivant l'établissement
<i>France</i>	1) Être titulaire d'un diplôme agricole de niveau 4 ou supérieur (Bac pro, BPREA...) 2) Être titulaire d'un diplôme de niveau 3 ou supérieur, quelle que soit la spécialité, ET prouver l'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur de la production agricole d'au minimum 24 mois au cours des trois dernières années 3) Prouver l'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur de la production agricole d'au minimum 40 mois au cours des cinq dernières années.
<i>Italie</i>	1) Diplôme universitaire en agriculture, sylviculture, vétérinaire, économie

¹⁴⁵ Les données proviennent des PSN disponibles sur le site de la Commission (validés pour Espagne, Danemark et France et en cours de négociation pour Allemagne et Italie - Espagne : https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/pepac-sfc2021-v12_tcm30-623871.pdf France : PAC 2023-2027 - Le Plan Stratégique National | Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire – Danemark : Den-danske-strategiske-CAP-plan-af-2023-2027-godkendt-310822 .pdf (lbst.dk) / A valider : Allemagne : BMEL - Politique agricole commune (PAC) - Plan stratégique de la PAC pour la République fédérale d'Allemagne – Italie : PSN PAC 31-12-2021.pdf (reterurale.it)

Allemagne	1) Avoir réussi un examen de fin d'étude dans les domaines de la formation agricole ou de l'économie agricole 2) Participation réussie à une formation dans le domaine agricole reconnue par les Länder ; visant à transmettre les connaissances et compétences pour la gestion d'une ferme d'une durée d'au moins 300 heures 3) Avoir au moins deux ans d'activité dans une exploitation agricole
	2) Diplôme d'étude secondaire agricole 3) Diplôme d'étude secondaire ou diplôme d'étude secondaire avec une adresse non agricole, accompagné d'une expérience professionnelle, respectivement d'au moins trois ans et un an, en tant qu'assistant familial ou travailleur agricole. Dans tous les cas, la possession d'une attestation de participation à au moins une formation est requise.

Source : Plans Stratégiques Nationaux 2023-2027 – définition du jeune agriculteur. Les plans nationaux stratégiques allemands et italiens n'ont pas encore été validés par la Commission. Les données recensées dans le tableau sont pour ceux deux pays provisoires

B) L'aide complémentaire au revenu du premier pilier

a- Le cadre communautaire

Conformément à l'article 30, paragraphe 1, l'aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs est facultative. Cette aide complémentaire est octroyée pour une période maximale de cinq ans, à compter de la première année d'introduction de la demande de paiement. Elle peut prendre la forme soit d'un paiement annuel découplé par hectare admissible, soit d'un paiement forfaitaire par jeune agriculteur. Les États membres peuvent également octroyer l'aide selon un nombre maximal d'hectares et décider d'établir de nouvelles conditions dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC.

Au regard des éléments disponibles à l'automne 2022, seuls deux pays n'ont pas activé ce dispositif pour la période 2023-2027 : le Portugal et le Danemark. La grande majorité des pays (22 États membres) ont fait le choix de verser cette aide sous la forme d'un paiement annuel découplé par hectare éligible, dont le montant varie de 36 €/ha pour la Roumanie à 200 €/ha pour la Flandre. Les Pays-Bas, le Luxembourg et la France ont opté pour un paiement forfaitaire annuel dont le montant s'établit respectivement à 2 800 €, 6 600 € et 4 469 €. ¹⁴⁶

b- L'utilisation du dispositif au sein des pays de l'échantillon

Au sein de l'échantillon, seule la France a fait le choix d'un paiement forfaitaire. L'Allemagne, l'Italie et l'Espagne ont choisi un paiement annuel découplé par hectare éligible, pour un nombre respectif maximum d'hectares éligibles de 120, 90 et 100 hectares et des montants de 134 €/hectare en Allemagne et 90 €/hectare en Italie.

Le montant de l'aide en Espagne est fixé à 100 % de la valeur des droits à paiement activés sur le revenu de base pour la durabilité (ABRS). Ce même revenu de base pour la durabilité est régionalisé et dépend de l'orientation productive de l'exploitation ¹⁴⁷ ainsi que de la surface de l'exploitation (ha). De plus, l'aide est majorée de 15 % dans le cas où le porteur de projet est une femme. Il existe en conséquence 40 montants différents pour l'aide complémentaire au revenu de base en Espagne allant de 56,43 €/ha à 1 413 €/ha.

¹⁴⁶ Données provenant des PSN disponibles sur le site de la Commission européenne : [CAP strategic plans \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/cap-strategic-plans/).

¹⁴⁷ Terre sèche, terres irriguées, pâturage, cultures permanentes (ou si l'exploitation se situe dans les Baléares).

Le Danemark a fait le choix ne pas activer cette aide. En effet, lors de l'évaluation de ses besoins en matière de renouvellement des générations, cette priorité a été qualifiée de moyenne (contrairement aux quatre autres pays de l'échantillon, ayant considéré cette priorité haute). De plus, le pays considère l'aide à l'installation comme un outil plus pertinent et plus attrayant pour assurer le renouvellement des générations que l'aide du premier pilier. La raison tient au fait qu'il s'agira d'un paiement unique, versé à la fin de l'installation qui permettra de fournir le financement au moment où le jeune en a le plus besoin compte tenu des coûts supplémentaires liés à l'installation. Cette décision de ne pas introduire l'aide relative au premier pilier au Danemark est également à mettre en parallèle avec la conclusion de la Cour des comptes européenne en 2017 mentionnée ci-dessus. Le pays soutient aussi l'installation de jeunes agriculteurs à travers son option nationale de financement supplémentaire des prêts à risque par le biais du Fonds de croissance¹⁴⁸.

A contrario, l'Allemagne considère l'aide au revenu supplémentaire pour les jeunes agriculteurs comme pouvant aider à surmonter partiellement les barrières à l'installation. Le montant élevé de cette aide lui permet également d'alimenter les fonds propres et d'accroître la stabilité des entreprises ainsi que faciliter les investissements.

Tableau n° 12 : principales options retenues par les États membres de l'échantillon pour l'aide complémentaire en faveur des jeunes agriculteurs pour la période 2023-2027 (le Danemark n'applique pas la mesure)

	Allemagne	Espagne	France	Italie
% des paiements directs		2 %	1,6 %	2 %
Méthode de calcul	Paiement annuel découplé par ha éligible	Paiement annuel découplé par hectare éligible	Forfaitaire	Paiement annuel découplé par hectare éligible
Nb maximal d'ha pouvant être retenus	120	100	X	90
Exigences supplémentaires en matière de formation et/ou qualifications	Non	Volonté des régions	Volonté des régions	Non
Montant de l'aide	134 €/ ha / an	100 % du montant du revenu de base pour la durabilité + 15 % si femme 56,43 €/ha à 1 413 €/ha	4 469 € / an	90 €/ ha / an
Montant global programmé	737 354 320	482 832 840,12	581 389 604	352 220 395,62
Durée du paiement	5 ans	5 ans	5 ans	5 ans

Source : Plans stratégiques nationaux 2023-2027. Les plans nationaux stratégiques allemands et italiens n'ont pas encore été validés par la Commission. Les données recensées dans le tableau sont provisoires pour ces deux pays.

¹⁴⁸ Source : Plan Stratégique National du Danemark – version 1.2 approuvée par la Commission le 31 août 2022.

C) L'aide à l'installation des jeunes agriculteurs du second pilier

a- Le cadre communautaire

L'aide à l'installation des jeunes agriculteurs prévue par l'article 75 du règlement (UE) n° 2021/2115 présente un caractère facultatif.

Afin de percevoir cette aide, les bénéficiaires doivent présenter un plan d'entreprise dont les États membres fixent la présentation et le contenu¹⁴⁹.

Cette aide peut être versée sous la forme d'un montant forfaitaire, d'instruments financiers ou d'une combinaison des deux et peut atteindre un montant maximal de 100 000 €. Comme indiqué par l'article 79, l'autorité nationale ou les autorités régionales de gestion ou les organismes intermédiaires désignés définissent les critères de sélection de cette aide afin de permettre une meilleure utilisation des ressources financières et le ciblage de l'aide.

Au regard des informations disponibles à l'automne 2022, seule l'Irlande avait choisi de ne pas activer ce dispositif. Les cinq pays de l'échantillon ont activé l'aide en prévoyant des adaptations régionales. Toutefois, en Allemagne, seuls le Brandebourg, la Rhénanie-Palatinat, la Sarre, la Saxe, la Saxe-Anhalt et la Thuringe ont fait le choix d'activer ce dispositif, les autres *Länder* y renonçant.

b- L'utilisation du dispositif au sein des pays de l'échantillon

Les critères de sélection de ces aides et les modulations varient entre les différents pays de l'échantillon. L'Espagne accorde par exemple une place spéciale pour les femmes qui souhaiteraient s'installer avec une modulation spécifique selon les régions et l'Allemagne accorde une préférence aux agricultrices en cas d'*ex-aequo* de l'évaluation des critères de sélection.

Au Danemark, le montant de la DJA passe du simple au double selon le temps d'activité : si le besoin de main d'œuvre annuel sur l'exploitation est inférieur à 1 665 heures, le montant de la DJA s'établit à 50 000 €, s'il est supérieur à ce seuil l'aide atteint 100 000 € par an.

En Italie, seuls les critères de la définition de jeune agriculteur sont définis au niveau national : avoir moins de 41 ans, s'installer pour la première fois et dans une société ne découlant pas d'une scission d'une entreprise familiale détenue par des proches ou dans laquelle il y a un de ses proches. Les régions peuvent par la suite définir des critères d'éligibilité supplémentaire concernant la qualification, le contenu du plan d'entreprise, les seuils planchers et plafonds d'éligibilité concernant la production standard et d'autres critères d'admissibilité et de sélection.

¹⁴⁹ Le plan d'entreprise prévoit que le jeune agriculteur doit satisfaire à l'article 9 du règlement (UE) n° 1307/2013, tel qu'il s'applique dans l'État membre concerné, dans un délai de dix-huit mois à compter de la date de la décision d'octroi de l'aide.

Tableau n° 13 : programmation financière de l'aide à l'installation (article 75) pour les jeunes agriculteurs

	Nombre de bénéficiaires	Montant total en € pour 2023-2027	Part FEADER	Montant moyen
<i>Allemagne</i>	795	33 763 001,28	23 775 571	42 469
<i>Danemark</i>	1 880	129 360 000	?	68 809
<i>Espagne</i>	14 803	643 630 187	404 400 361	43 480
<i>Italie</i>	20 601	838 298 979	411 101 819	40 693
<i>France</i>	25 930	746 660 045	436 369 323	28 795

Source : Plans stratégiques nationaux 2023-2027. Les plans stratégiques nationaux allemands et italiens n'ont pas encore été validés par la Commission. Les données recensées dans le tableau sont provisoires pour ces deux pays.

D) Les aides à l'installation des nouveaux agriculteurs¹⁵⁰

a- Le cadre communautaire

Une aide à l'installation de nouveaux agriculteurs est introduite par la programmation 2023-2027 (article 75, paragraphe 2, point b)). Elle cible les candidats à l'installation qui ne remplissent pas les conditions de la définition de jeune agriculteur, en particulier l'âge. Les porteurs de projets doivent présenter un plan d'entreprise pour recevoir cette aide dont le montant maximal est fixé à 100 000 €.

b- L'utilisation du dispositif au sein des pays de l'échantillon

Cette aide n'est pas activée au Danemark et en Allemagne, mais elle a été ouverte en Espagne dans six communautés (Galicie, Principauté d'Asturies, Cantabrie, communauté de Navarre, communauté de Madrid et communauté de Valence). Les conditions supplémentaires exigées par ces communautés diffèrent et peuvent concerner le temps de travail sur l'exploitation comme pour la communauté de Navarre et celle de Valence ou l'âge, comme en Cantabrie où le nouvel installé doit avoir moins de 56 ans lors de l'introduction de la demande d'aide. Elles peuvent également concerner des conditions économiques comme pour la principauté d'Asturies qui exige, à titre d'exemple, que la vente des produits agricoles du nouvel installé ne dépasse pas 10 000 € par an.

De plus, les montants de subventions varient aussi puisqu'en Galicie, le montant minimum s'établit à 25 000 € et le montant maximum à 55 000 € alors qu'il est porté jusqu'à 100 000 € dans les Asturies. Environ 19 M€ devraient être consacré à ce dispositif sur la période.

Cette aide est également activée en Italie au niveau national avec des modulations régionales. Cependant, seuls les nouveaux agriculteurs âgés de plus de 41 ans y sont éligibles

¹⁵⁰ L'ensemble des informations de ce paragraphe proviennent de l'étude des plans stratégiques nationaux disponibles sur le site de la Commission.

et d'autres critères peuvent être mis en place par les régions. Environ 14,5 M€ sont destinés à ce dispositif sur la période 2023-2027.

Cette aide est mise en place en France dans huit régions dont cinq régions métropolitaines (Nouvelle-Aquitaine, Région Sud, Grand-Est, Normandie, Occitanie). Le montant de base de l'aide est défini au niveau régional et peut être majoré par des critères de zonages ou des critères régionaux liés au projet (création de valeur ajoutée, d'emplois, impact positif sur l'environnement...). 40,5 M€ sont destinés à cette aide pour l'ensemble de la programmation.

E) Les aides à l'investissement

a- Le cadre communautaire

L'aide aux investissements est reconduite par l'article 73 du règlement UE n° 2021/2115. Le taux d'aide est fixé à 65 % des coûts éligibles, mais peut être porté à 80 % pour les investissements effectués par les jeunes agriculteurs.

b- L'utilisation du dispositif au sein de l'échantillon

La majoration de l'aide n'est activée ni en Italie ni au Danemark où des critères de priorisation peuvent tout de même être définis dans les décrets exécutifs lors des appels à projets. Cela peut s'expliquer par le fait qu'au Danemark, les investissements bénéficiant de taux d'aide élevés dépassant déjà les 80 % (atteignent même parfois 100 % comme dans le cas du soutien aux projets « eau et climat » ou « mini-zones humides »).

En Espagne, certaines régions majorent les aides aux investissements jusqu'à 80 % et rajoutent également une majoration dans le cas où l'investissement est réalisé par une agricultrice.

En Allemagne, le montant des subventions pour la modernisation des exploitations, le développement d'activités non agricoles et la diversification varie de 20 % à 65 % selon plusieurs critères, et notamment le critère de jeune agriculteur¹⁵¹. De plus, un critère de priorisation des dossiers portés par les jeunes agriculteurs peut être mis en œuvre par les régions.

En France, deux dispositifs, que sont les investissements bonifiés en faveur des jeunes agriculteurs (73.17) et les investissements productifs on farm (73.01) viennent majorer cette aide jusqu'à 80 %.

¹⁵¹ PSN disponibles sur le site de la Commission

I- Tableaux comparatifs des caractéristiques de l'aide complémentaire et de l'aide à l'installation sous le régime des PAC 2014-2022 et 2023-2027

Tableau n° 14 : aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs – comparaison des régimes

Thématiques abordées	PAC 2014-2022	PAC 2023-2027
<i>Base légale</i>	Règlement (UE) n°1307/2013 vi) du b) de l'article 1 ^{er} art. 50 art. 51	Règlement (UE) n°2021/2115 c du 2. De l'article 16 art. 30 art. 95
<i>Dénomination</i>		Aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs
<i>Caractère obligatoire ou volontaire du paiement</i>	Obligatoire	Volontaire
<i>Définition du jeune agriculteur</i>	< 40 ans ET s'installe pour la 1 ^{ère} fois à la tête d'une exploitation, ou s'est installé au cours des 5 ans précédant la 1 ^{ère} demande, ET, si souhaité par les EM, d'autres critères liés aux formations et qualifications	Les EM définissent les notions suivantes : - âge tout en respectant la définition article 4 (< 35 ou 40 ans) - les conditions pour être « chef d'exploitation » telles que déterminées par les EM ET dispose de la formation appropriée et des connaissances requis, telles que déterminées par les EM - la définition de « première installation » et qui a droit à l'aide de base au revenu prévue à l'art. 21
<i>Personne physique éligible</i>	OUI	OUI
<i>Personne morale éligible</i>		OUI
<i>Enveloppe budgétaire consacrée à cette aide</i>	Maximum 2 % du plafond de dépenses FEAGA figurant en annexe II du règlement	Indéterminée dans la limite du montant annuel fixé pour chaque EM à l'annexe XII
<i>Montant maximum par ha ou par DPB pour ce paiement</i>	Entre 25 % et 50 % de la valeur moyenne des DPB détenus OU entre 25 % et 50 % du montant calculé en divisant l'enveloppe 1 ^{er} pilier par le nombre d'ha admissibles à cette aide OU entre 25 % et 50 % du paiement unique à la surface par ha	Pas de montant maximum ou minimum fixé

Thématiques abordées	PAC 2014-2022	PAC 2023-2027
	OU entre 25 % et 50 % du paiement national moyen OU montant forfaitaire annuel	
<i>Type de paiement</i>	Par ha admissibles Paiement annuel après activation des droits au paiement	Par ha admissible OU forfaitaire par jeune agriculteur
<i>Territorialisation du paiement</i>	NON	NON
<i>Nombre maximal d'ha ou de DPB pour lesquels le paiement est versé</i>	Entre 25 et 90 hectares	Les EM peuvent fixer un nombre maximum d'ha par jeune agriculteur
<i>Période maximale d'octroi de l'aide</i>	5 ans à compter de la première demande de paiement OU diminué de la période entre l'installation et la première introduction de demande de paiement	5 ans à compter de la première année d'introduction de la demande
<i>Possibilité de continuer le paiement pour les bénéficiaires dans les PAC ultérieures</i>	Pas concerné	Des conditions peuvent être prévues mais il faut veiller à ne pas créer d'attente juridique pour la période postérieure à 2027.
<i>Transparence GAEC possible</i>	NON	OUI
<i>Autres possibilités de dispositions particulières</i>	NON	OUI

Source : Règlement UE n° 1307/2013 et Règlement UE n° 2021/2115

**Tableau n° 15 : l'aide à l'installation pour les jeunes agriculteurs –
comparaison des régimes**

Thématiques abordées	PAC 2014-2022	PAC 2023-2027
<i>Base légale</i>	Règlement (UE) n°1305/2013, article 19, paragraphe 1, point a) i) art. 49 paragraphe 1) art. 59	Règlement (UE) n°2021/2115, article 75, paragraphe 2, point a). Art 79 art. 95
<i>Dénomination</i>	Aide au démarrage d'entreprise pour les jeunes agriculteurs	Installation de jeunes agriculteurs
<i>Caractère obligatoire ou volontaire du paiement</i>	Volontaire	Volontaire
<i>Définition du jeune agriculteur</i>	Article 2, paragraphe 1, point n) < 40 ans ET qui possède des connaissances et des compétences professionnelles suffisantes ET qui s'installe pour la première fois dans une exploitation agricole comme chef de ladite exploitation	Article 4, paragraphe 6 Limite d'âge supérieure située entre 35 et 40 ans. ET est chef d'exploitation ET possède la formation appropriée ou les compétences requises telles que déterminées par les États membres. Les EM peuvent fixer d'autres critères d'éligibilité et de sélection selon
<i>Personne physique éligible</i>	OUI	OUI
<i>Personne morale éligible</i>	OUI	
<i>Montant maximum de l'aide</i>	70 000 €	100 000 €
<i>Seuil maximum ou minimum d'éligibilité</i>	Micro et petites entreprises. Les États membres fixent le seuil plancher et plafond pour l'accès des exploitations agricoles à l'aide	Les États membres fixent les conditions
<i>Type de paiement</i>	Paiement prévue en 2 tranches au moins. Le paiement de la dernière tranche est subordonné à la bonne mise en œuvre du PE	Montant forfaitaire ou instrument financier, ou combinaison des deux.
<i>Condition d'octroi</i>	Présentation d'un plan d'entreprise dont la mise en œuvre doit débiter dans un délai de 9 mois à compter de la décision d'octroi de l'aide.	Réalisation d'un plan d'entreprise dont la présentation et le contenu sont fixés par les États membres.
<i>Nombre maximal d'ha ou de DPB pour lesquels le paiement est versé</i>	NON	NON
<i>Période maximale d'octroi de l'aide</i>	5 ans maximum.	X
<i>Autres possibilités de dispositions particulières</i>	L'autorité nationale ou les autorités régionales de gestion définissent les critères de sélection concernant l'installation de JA	L'autorité nationale ou les autorités régionales de gestion définissent les critères de sélection concernant l'installation de JA

Source : Règlement UE n° 1305/2013 et Règlement UE n° 2021/2115

Annexe n° 14 : les politiques régionales d'installation transmission

A. Des enjeux contrastés selon les régions

Comme le montre le tableau suivant, qui présente les principales caractéristiques de l'agriculture dans les 13 régions métropolitaines de France, le secteur agricole n'est pas uniforme au sein du territoire, tant en ce qui concerne la taille des exploitations que leur orientation économique ou la diversité des productions.

Tableau n° 16 : description démographique régionale 2020

Région	Nombre d'exploitations	SAU moyenne (ha)	SAU (en millions d'hectares)	OTEX majoritaire (Nombre d'exploitations)	Production 2	Production 3	% des exploitations en AB
Auvergne-Rhône-Alpes	48 500	59	2,85	Bovins viandes (9 731)	Grandes cultures (9 142)	Bovins lait (6 445)	13 %
Bourgogne-Franche-Comté	23 600	103	2,43	Grandes cultures (5 700)	Bovins viande (4 800)	Viticulture (3 900)	11,7 %
Bretagne	26 335	62	1,62	Bovins lait (7 369)	Porcins, volailles (5 435)	Grandes cultures (5 078)	12,1 %
Centre Val de Loire	19 916	115	2,28	Grandes cultures (11 751)	Polyculture, polyélevage (1 962)	Bovins viande (1 491)	7,8 %
Corse	2 943	57	0,168	Ovins, caprins, autres herbivores (598)	Tous bovins (592)	Cultures fruitières et autres cultures permanentes (536)	17,3 %
Grand-Est	41 000	74	3,017	Viticulture (14 400)	Grandes cultures (13 400)	Polyculture, polyélevage (4 200)	8,30 %
Hauts-de-France	23 463	90,7	2,128	Grandes cultures			5 %
Île-de-France	4 425	127	0,563	Grandes cultures (3485)	Polyculture et polyélevage (289)	Fleurs et horticulture (171)	10,60 %
Normandie	26 510	73,7	1,953	Grandes cultures (8 400)	Bovins lait (4 758)	Bovins viande (4 242)	7,70 %
Nouvelle-Aquitaine	64 100	60	3,87	Grandes cultures (18 300)	Viticulture (10 400)	Bovins viande (9 900)	11,30 %
Occitanie	64 300	49	3,13	Grandes cultures (16 100)	Viticulture (16 000)	Bovins viande (8 000) / ovins, caprins, autres herbivores (8 000)	16,80 %
Pays de la Loire	26 400	78,8	2,079	Grandes cultures (+ de 5000)	Bovins lait	Bovins viande	13,80 %

Région	Nombre d'exploitations	SAU moyenne (ha)	SAU (en millions d'hectares)	OTEX majoritaire (Nombre d'exploitations)	Production 2	Production 3	% des exploitations en AB
Région Sud, Provence-Alpes-Côte d'Azur	18 025	34,8	0,627	Viticulture (6 085)	Fruits (2 853)	Ovins, caprins, autres herbivores (2 023)	21 %
TOTAL	389 507	69	24,404				12 %

Source : Recensement agricole 2020, traitement Cour des comptes

Cette diversité se retrouve également dans la situation démographique des différentes régions, avec des variations importantes entre territoires, entre par exemple la Normandie où 55 % des exploitants ont plus de 55 ans et PACA où la même classe démographique ne représente que 32 % de la population.

Tableau n° 17 : part des exploitations avec au moins un exploitant de 55 ans ou plus dans le total des exploitations spécialisées dans l'activité considérée

Région	Ensemble des exploitations	OTEX 1	OTEX 2	OTEX 3
Auvergne-Rhône-Alpes	48 %	Autres grandes cultures (58 %)	Grandes cultures (56 %)	Viticulture (50 %) / Cultures fruitières (50 %)
Bourgogne-Franche-Comté	47 %	Grandes cultures (51 %)	Ovins, caprins, autres herbivores (49 %)	Bovins viande (48 %)
Bretagne	47 %	Grandes cultures (56 %)	Bovins viande (54 %)	Bovins mixte (54 %)
Centre-Val-de-Loire	49 %	Cultures fruitières (56 %)	Ovins, caprins, autres herbivores (52 %)	Bovins viande (52%)
Corse	43 %	Oléiculture (57 %)	Bovins (52 %)	Autres cultures fruitières (49 %)
Grand-Est	49 %	Cultures fruitières (54 %)	Bovins viande (52%)	Grandes cultures (50 %)
Hauts-de-France	39 %	Ovins (55 %)	Équidés, autres herbivores (51%)	Bovins viande (51 %)
Ile-de-France	51 %	Bovins lait (68 %)	Cultures fruitières (62 %)	Bovins viande (54 %)
Normandie	55 %	Bovins viande (66 %)	Ovins, caprins, autres herbivores (60 %)	Grandes cultures (59 %)
Nouvelle-Aquitaine	52 %	Grandes cultures (57 %)	Cultures fruitières (57 %)	Bovins mixte (53 %)
Occitanie	53 %	Grandes cultures (59 %)	Cultures fruitières (56 %)	Viticulture (55 %)
Pays de la Loire	47 %	Bovins viande (55 %)	Grandes cultures (54 %)	Cultures fruitières (49 %)
Provence-Alpes-Côte d'Azur	32 %	Cultures fruitières (41 %)	Viticulture (37 %)	Grandes cultures (34 %)

Source : Recensement agricole 2020, traitement Cour des comptes – En PACA, le % concerne les plus de 60 ans

B. Les politiques mises en œuvre

1- La dotation jeune agriculteur

a) Les montants alloués à la DJA

La variabilité des montants de DJA est importante entre les différentes régions, passant par exemple d'un montant moyen de 22 015 € en Bretagne à 43 912 € en Auvergne-Rhône-Alpes.

Le tableau ci-dessous adresse une comparaison des différents montants alloués à la DJA selon les régions ainsi que leurs montants moyens.

Tableau n° 18 : crédits Dotations Jeune Agriculteur - 2021

Régions	Nombre de DJA	Crédits État	Crédit FEADER	Montant total DJA	DJA moyenne
Auvergne Rhône-Alpes	708	6 286 780 €	24 803 120 €	31 089 900 €	43 912 €
Bourgogne Franche-Comté	442	3 670 189 €	13 185 817 €	16 856 006 €	38 136 €
Bretagne	507	2 315 480 €	8 845 920 €	11 161 400 €	22 015 €
Centre-Val de Loire	260	1 878 503 €	6 888 510 €	8 767 013 €	33 719 €
Corse	59	717 000 €	1 673 000 €	2 390 000 €	40 508 €
Grand est	431	2 736 185 €	10 828 740 €	13 564 925 €	31 473 €
Hauts-de-France	268	1 392 800 €	5 571 200 €	6 964 000 €	25 985 €
Île-de-France	49	269 960 €	1 079 840 €	1 349 800 €	27 547 €
Normandie	371	2 322 625 €	7 624 500 €	9 947 125 €	26 812 €
Nouvelle-Aquitaine	673	4 253 865 €	15 920 660 €	20 174 525 €	29 977 €
Occitanie	732	5 700 010 €	20 413 840 €	26 113 850 €	35 675 €
Pays de la Loire	524	3 017 595 €	11 240 780 €	14 258 375 €	27 211 €
Région Sud, Provence-Alpes-Côte d'azur	166	980 080 €	3 243 520 €	4 223 600 €	25 443 €
Total hexagone	5 131	34 824 072 €	129 646 447 €	164 470 519 €	32 054 €
Total Corse + hexagone	5 190	35 541 072 €	131 319 447 €	166 860 519 €	32 150 €

Source : DGPE. Champ : France métropolitaine.

b) Zonage et déclinaison des modulations régionales

Les montants de DJA se décomposent entre (i) un montant de base qui diffère selon le type de zone territoriale (zone de plaine, zone soumise à des contraintes naturelles ou spécifiques hors montagne et zone de montagne) et (ii) des modulations selon le type de projet

soutenu, qui sont par ailleurs cumulables. Les deux composantes sont encadrées par des dispositions nationales :

- Le montant de base doit s'inscrire dans des fourchettes : entre 8 000 € et 15 000 € en zone de plaine ; 10 000 € et 22 000 € en zone soumise à des contraintes naturelles ou spécifiques hors montagne ; 15 000 € et 36 000 € en zone de montagne

- Le montant des modulations doit être supérieur ou égal à 10 % pour les modulations installation hors cadre familial (HCF) ; projet agroécologique et projet générateur de valeur ajoutée et d'emploi ; et pour les projets à coût de reprise/modernisation important, la bonification doit être supérieure à 4 000 € en zone de plaine et 8 000 € en zone soumise à des contraintes naturelles ou spécifiques et de montagne.

Les montants des majorations connaissent ainsi une grande variabilité avec à titre d'exemple, pour la modulation HCF, des pourcentages variant entre 10 % pour les régions Ile-de-France et PACA à 110 % en Bretagne, ou encore pour la modulation agroécologie qui s'établit à 10% du montant de base dans 3 régions (Centre-Val de Loire, Occitanie et Région Sud), à 100 % en Bretagne.

Des majorations facultatives reposant sur des critères régionaux sont également activées par les régions, qui peuvent par exemple concerner les installations dans des filières régionales spécifiques comme l'élevage en Ile-de-France ou Centre-Val de Loire, ou la difficulté liée à l'installation, comme en Auvergne Rhône Alpes, où sont considérées comme « difficiles », les installations dans des grandes aires urbaines, dans des aires faiblement peuplées ou les installations précipitées suite à un décès ou une invalidité.

Les deux tableaux ci-après retracent d'une part, les montants de base de la DJA que les régions ont choisi de mettre en œuvre ainsi que les pourcentages de majorations basées sur les critères nationaux obligatoires et les critères régionaux facultatifs.

Tableau n° 19 : description des montants de base et modulations sur critères nationaux¹⁵²

			Montants de base			Majorations selon critères nationaux		
	Plaine	Défavorisée	Montagne	HCF	Valeur ajoutée	Emploi	Agroécologie	Coût de reprise/modernisation
Auvergne-Rhône-Alpes	12 000 €	16 000 €	25 000 €	15%	20%	20%	5 000 € - 22 000 €	5 000 € - 22 000 €
Bourgogne-Franche-Comté								
Bourgogne	11 000 €	13 500 €	20 000 €	30 %	18 %	12 %	12 % à 25,5 %	12 000 € - 20 000 €
Franche-Comté	12 000 €	14 000 €	16 000 €	60 %	30 %	30 %	12 000 € - 20 000 €	12 000 € - 20 000 €
Bretagne	9 000 €	12 000 €	-	110 %	Jusqu'à 50 %	100 %	X	X
Centre-Val de Loire	12 000 €	16 000 €	-	20 %	20 %*	20 %*	10 % à 25 %	7 000 € - 19 500 €
Grand Est	13 000 €	16 000 €	20 000 €	40 %	Lorraine & Champagne Ardenne : 15 % à 50 % Alsace : 25 % à 50 %	15 % à 40 %	5 000 € - 12 000 €	5 000 € - 12 000 €
Hauts-de-France	10 000 €	-	-	60 %	60 %	20 %	60 %	6 000 € - 10 000 €
Île-de-France	12 500 €	-	-	10 %	5 % à 20 %	10 % à 20 %	20 % à 50 %	X
Nouvelle-Aquitaine	11 000 €	14 000 €	24 000 €	20 %	25 %	15 %	9 000 € - 13 000 €	9 000 € - 13 000 €
Normandie	12 000 €	17 000 €	-	25 %	25 %	25 %	6 000 € - 10 000 €	6 000 € - 10 000 €
Occitanie	12 000 €	17 000 €	23 000 €	30 %	10 % à 20 %	10 %	10 %	6 000 € - 18 000 €
Pays de la Loire	10 000 €	11 000 €	-	1 500 € ou 1 650 €	8 000 € ou 8 800 €	5 000 € ou 5 500 €	4 000 € - 11 000 €	4 000 € - 11 000 €
Région Sud, Provence-Alpes-Côte d'Azur	11 000 €	14 000 €	22 500 €	10 %	10 %	10 %	4 000 € ou 8 000 €	4 000 € ou 8 000 €

Source : PDRR 2014-2022, traitement Cour des comptes

¹⁵² La région Corse n'a pas été insérée dans ce tableau. En effet, l'élaboration de la mesure 6.1 – DJA ne tient pas compte du cadre national dans son PDR. Son montant de base est unique et fixé à 25 000 €. Il dispose également de 4 modulations : i) insertion professionnelle (10 000 €) ii) critères socio-économiques iii) qualité (production engagée dans une démarche qualité, certification environnementale... iv) territoire et environnement

Tableau n° 20 : description des majorations sur critères régionaux

	Autres majorations	Commentaire
Auvergne-Rhône-Alpes	Installation difficile : 10 % Installation HCF avec un coût de reprise ou de modernisation important : 4 000 €.	
Bourgogne-Franche-Comté	-	
Bourgogne	Performance économique - projet d'installation faiblement générateur de revenus : 10 % à 15 %	
Franche-Comté	Filière régionale en déficit : 7 000 €	
Bretagne	Projet valorisant les moyens de production : 20 % ou 40 % Installation sur les îles : 150 %	
Centre-Val de Loire	Installation élevage : 30 % Cultures spécialisées : 20 % Zones de contraintes : 15 % Contractualisation d'un appui post-installation : 10 % Reprise en cas de force majeure : 30 %	*maximum 30 % en cas de cumul de la majoration VA et emploi
Grand Est	Élevage à vocation alimentaire : + 3 000 € ou + 7 000 €	
Hauts-de-France	Prairies permanentes : 40 % Filières régionales : 40 % Collectif d'agriculteurs : 10 %	
Ile-de-France	Agriculture spécialisée élevage : 40 % Difficultés fonctionnelles : 20 %	
Nouvelle-Aquitaine	-	
Normandie	-	
Occitanie	Maintien du foncier agricole en zone de déprise ou de pression foncière : 10 %	
Pays de la Loire	Majoration bio : 7 000 € ou 7 700 €	Les deux différents montants s'expliquent par la majoration de 10 % dans les zones défavorisées pour chaque majoration.
Région Sud, Provence-Alpes-Côte d'Azur	Contraintes structurelles : 10 % Dynamique du projet : 10 %	

Source : PDRR 2014-2022, traitement Cour des comptes

2. Les autres aides adossées au PDR : aides aux investissements

En France, le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE) soutient les investissements dans les exploitations avec pour objectifs de moderniser l'appareil de production, d'innover et de favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs. À ce titre, les aides financées sur la base de ce plan prévoient des majorations pour les projets portés par les jeunes agriculteurs. Les montants correspondant à ces majorations ne sont pas identifiés. Toutefois, les dossiers d'investissement portés par au moins un demandeur en cours d'installation (bénéficiaire de la DJA ou non) ou installé depuis moins de 5 ans, représentent environ 38 % du nombre total de dossier PCAE et 46 % des fonds engagés (tous financeurs confondus), soit environ 1,15 milliards d'euros. Le surcoût moyen de ces dossiers est de 21 % par rapport au coût moyen de l'ensemble des dossiers PCAE. Ce surplus peut s'expliquer par les bonifications obtenues par les jeunes agriculteurs, mais également par les montants d'investissements plus conséquents au moment de l'installation.

Les aides de l'État au titre du PCAE sont accordées pour financer uniquement certaines sous-mesures du règlement UE n° 1305/2013 : les sous-mesures 4.1 et 4.4 dans leur intégralité, la sous-mesure 4.2 dans la limite des investissements relatifs à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles à la ferme, la sous-mesure 4.3 dans la limite des investissements permettant le traitement d'effluents issus de la production agricole primaire végétale, la sous-mesure 6.4 dans la limite des investissements connexes, amont ou aval à la méthanisation agricole ainsi que les investissements matériels et immatériels limités aux études et diagnostics dans le cadre de projets portés par des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) et relatifs aux articles 14, 15 et 35 du règlement FEADER¹⁵³.

D'autres aides aux investissements, prévues par les PDR régionaux, sont également mises en place afin d'inciter à la performance économique, environnementale, sanitaire et sociale, mais ne relèvent pas du PCAE, comme dans le Languedoc-Roussillon et dans les Midi-Pyrénées qui proposent une aide aux investissements matériels dans le cadre de la sous-mesure 4.1 exclusivement pour les nouveaux exploitants.

Les appels à projets mis en œuvre par les régions en faveur du dispositif PCAE concernaient majoritairement, en 2022, les investissements pour la modernisation des bâtiments d'élevage, avec des majorations JA allant de 5 % à 20 %, mais également des investissements liés à la performance et aux économies d'énergie des exploitations, comme en Bourgogne France Comté.

Le tableau ci-dessous récapitule les différents types d'aides (objet et modalités de bonification JA) recensés dans les régions. Ce recensement n'est néanmoins pas exhaustif en raison de la difficulté à consolider de manière homogène les éléments transmis par les régions.

¹⁵³ Arrêté du 26 août 2015 relatif au Plan de Compétitivité et d'Adaptation des Exploitations agricoles mis en œuvre dans le cadre des programmes de développement rural.

Tableau n° 21 : liste non exhaustive de dispositifs en faveur de l'investissements dans les exploitations (appels à projet PCAE ouverts en 2022 et autres) adossés aux PDRR

Auvergne-Rhône-Alpes PDR Rhône-Alpes ¹⁵⁴	1. (4.1.1) - Investissements individuels pour la triple performance des exploitations d'élevage - mécanisation en zones de montagne	Bonification JA : 10 % Base : 20 %
	2. (4.1.1) - Investissements individuels pour la triple performance des exploitations d'élevage - bâtiments d'élevage	Bonification JA : 20 points de pourcentage pour les investissements de mise aux normes en zones vulnérables nitrates. Bonification JA : 10 points de pourcentage pour tous les autres investissements. Base : 40 %
	3. (4.1.3) – Investissements individuels pour l'agriculture biologique, l'agroécologie et l'agroforesterie – volet « aires de lavages »	Majoration JA : 20 % Base : 40 %
	4. (4.1.3) – Investissements individuels pour l'agriculture biologique, l'agroécologie et l'agroforesterie – volet « conventionnel »	Majoration JA : 10 % Base : 40 %
Auvergne-Rhône-Alpes PDR Auvergne	3. (4.1.2) - Soutien aux investissements liés aux changements de pratiques vers des modes de production agricole plus durable - volet « aires de lavage »	Bonification nouvel installé : +5 % Bonification JA : +5 % Base : 20 %
	4. (4.1.11) - Modernisation des exploitation agricoles - « Projets de modernisation des exploitations agricoles dans les filières animales pour les investissements compris entre 10 000 € et 30 000 € »	Bonification JA : 5 % Base : 20 %
	5. (4.1.5) Investissements individuels pour la valorisation agricole de l'eau	Bonification JA : 10 points de pourcentage Base : 40 %
Bourgogne-Franche-Comté PDR Bourgogne ¹⁵⁵	1. (4.1.1) - Relance EURI : Équipements pour les économies d'énergie en élevage	Bonification JA : +15 % Base : 40 %
	2. (4.1.1) – Relance EURI : Équipements pour la gestion des effluents notamment en zone vulnérable – relance EURI	Bonification JA : +20 % Base : 40 %
	3. (4.1.1) - Modernisation classique des bâtiments d'élevage dans les exploitations agricoles	Bonification JA : 15 % Base : 40 %
	4. (4.1.2) - Investissements dans les équipements productifs en faveur d'une agriculture durable	Majoration JA : 15 % Base : 30 %

¹⁵⁴ L'ensemble de ces appels à projet PCAE ont été clos lors de l'année 2022. Source : Les programmes européens 2021-2027 | Europe en Auvergne-Rhône-Alpes (europe-en-auvergnerhonealpes.eu)

¹⁵⁵ Appel à projets : PCAE – PDR Bourgogne – Europe en BFC (europe-bfc.eu)

Bourgogne-Franche-Comté PDR Franche-Comté	5. (4.1.A) – construction, rénovation et aménagement des bâtiments d'élevage - volet bâtiment	Bonification JA : 10 % Base : 40 %
	6. (4.1.A) – construction, rénovation et aménagement des bâtiments d'élevage – volet effluent	Bonification JA : 10 % Base : 40 %
	8. (4.1.B) – aides aux investissements en faveur de la performance énergétique des exploitations agricoles	Bonification JA : 10 % Base : 40 %
Bretagne ¹⁵⁶	1. (4.1.1.A) - Soutien aux investissements en matériels agro-environnementaux	Majoration : 10 % Base : 25 %
	2. (4.1.1.B) - Modernisation des bâtiments et équipements associés des exploitations agricoles	Majoration JA : 10 % Base : 25 %
	3. (4.1.1) PACTE biosécurité et bien-être animal (BEA)	Majoration JA : 10 % Base : 25 %
	4. (4.1.2) - Soutien aux investissements agricoles d'économie d'énergie, de limitation des gaz à effet de serre	Majoration JA : 10 % Base : 40 %
	5. (4.2.2) - Soutien aux investissements dans la transformation, la commercialisation et/ou le développement de produits agricoles à la ferme	Majoration JA : 10 % Base : 25 %
Centre-Val de Loire ¹⁵⁷	1. (4.1) Accompagner l'investissement productif dans le secteur agricole. Pour financer les investissements matériels, les investissements relatifs à la mise aux normes et les frais généraux des investissements matériels	Majoration JA : 20 % Base : 30 %
Grand Est PDR Lorraine	1. (4.2.B) - Aide aux investissements matériels concernant la transformation des produits fermiers	Majoration JA : 5 % Base 15 %
	2. (4.1) - Compétitivité et adaptation des exploitations agricoles dans les filières de productions animales et végétales y compris les projets du Pacte biosécurité et bien-être animal de France Relance	Investissements en élevage : Majoration JA : 10 % Base : 18 % Investissements en filière végétale : Majoration JA : 5 % Base : 15 %
Grand Est PDR Alsace	3. (4.1.D) - Investissements productifs, enjeux environnementaux	Investissements dans les équipements liés à la réduction des prélèvements en eau

¹⁵⁶ PCAEA : les premiers appels à projets 2022 sont sortis - Chambres d'Agriculture de Bretagne (chambres-agriculture-bretagne.fr)

¹⁵⁷ L'appel à projet PCAE 2022 est sorti ! - Chambres d'agriculture Centre-Val de Loire - Chambres d'agriculture Centre-Val de Loire (chambres-agriculture.fr)

		Base : 30 %, pas de majoration JA Investissements productifs enjeu phytosanitaire et enjeu fertilisation : Base : 40% Majoration JA : 10%
Grand Est PDR Champagne-Ardenne	4. (4.1.2. / 4.3.2 / 4.4.1) - Reconquête de la qualité de l'eau	4.1.2. Investissements productifs : Base : 40 % Majoration JA : 20% 4.3.2. Infrastructures collectives : Base : 60 % - pas de majoration JA 4.4.1. Investissements non productifs : Base : 60 % - pas de majoration JA
	5. (4.1.1.A / 4.1.1.B) – Élevage : création et modernisation des installations de production y compris les projets du pacte biosécurité et bien-être animal de France Relance	Base : 25 % Majoration JA : 10 points du taux d'aide (seulement pour les JA ayant bénéficié de la DJA)
	6. (4.1.1.C / 4.2.1.A) – Diversification des productions agricoles et développement des productions spécialisées y compris les projets du pacte Biosécurité et bien-être animal de France Relance	Base : 25 % Majoration JA : 10 points du taux d'aide (seulement pour les JA ayant bénéficié de la DJA)
Hauts-de-France PDR NPDC ¹⁵⁸	1. (4.1.1) - Investissements productifs en faveur de la réduction des impacts environnementaux	Base : 40 % Bonification JA : 20 % avec un plafond d'investissement éligible de 150 000 € (au lieu de 120 000 €)
	2.(4.1.2) - Investissements en faveur de l'autonomie et du renforcement de l'élevage	Base : 40% Bonification JA : 10 % avec un plafond d'investissements éligibles à 240 000 € au lieu de 120 000 €
	3.(4.1.3) - Investissements en faveur de la qualité et du renforcement des filières végétales	Base : 30 % Bonification JA : 10 % avec un plafond d'investissements éligibles à 100 000 € au lieu de 80 000 €.

¹⁵⁸ Appel à projet plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCEA) - Chambre agriculture HDF (chambre-agriculture.fr)

	4.(4.4) - Investissements non productifs en faveur de la réduction des impacts environnementaux et climatiques	Pas de majoration JA
Hauts-de-France PDR Picardie	1. (4.1.a) - Investissements productifs en faveur de la réduction des impacts environnementaux	Base : 40 % Bonification JA : 20 % avec un plafond d'investissement éligible de 150 000 € (au lieu de 120 000 €)
	2. (4.1.b) - Investissements dans les exploitations agricoles pour améliorer leur performance globale et leur durabilité – filière élevage	Base : 30 % Bonification JA : 10 % avec un plafond d'investissements éligibles à 240 000 € au lieu de 120 000 €
	3. (4.1.b) - Investissements dans les exploitations agricoles pour améliorer leur performance globale et leur durabilité – filière végétale	Base : 30 % Bonification JA : 10 % avec un plafond d'investissements éligibles à 100 000 € au lieu de 80 000 €
	4. (4.4) - Investissements non productifs liés à la réalisation d'objectifs agroenvironnementaux	Pas de majoration JA
Île-de-France	1. PACTE biosécurité – bien-être animal	Base : 40 % Majoration JA possible
Normandie	1. (4.1.1) - Investissements agricoles pour une agriculture normande performante	Base : 20 % Majoration JA : 15 %
	2. (4.1.1) - PACTE Biosécurité et bien-être animal en élevage	Base : 20 % Majoration JA : 15 %
Nouvelle-Aquitaine	1. (4.1.E) - Mécanisation agricole en zone de montagne PDR Aquitaine et PDR Limousin	Pas de majoration pour les JA et NI mais meilleure notation du dossier
Occitanie PDR Languedoc Roussillon	1. (4.1.1) Investissements dans les exploitations agricoles : secteur élevage	Majoration nouveaux exploitants : 10 % Base : 30 %
	2. (4.1.1) Investissements dans les exploitations agricoles : secteur Fruits et Légumes	Majoration nouveaux exploitants : 10 % Base : 30 %
	3. (4.1.3) Investissements en faveur d'une gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau	Pour les investissements productifs : Base : 40 % Majoration JA : 10 % Pour les investissements non productifs et les frais généraux : Base : 80% / Pas de majoration JA
	<u>4. Plantation de vignes :</u>	PDR LR : Cet appel projet est uniquement destiné aux nouveaux exploitants

	Objectif : soutien à la plantation de vignes nouvelles pour les nouveaux exploitants Ce dispositif s'inscrit dans le cadre du PDR LR, Type d'Opération 411 « Investissement dans les exploitations », pour les départements de l'Aude, du Gard, de l'Hérault, de la Lozère ou des Pyrénées Orientales. Il est donc cofinancé par le FEADER sur le territoire du PDR LR.	Montant d'aide de base : 40 % des dépenses éligibles avec une bonification de 10% pour les jeunes agriculteurs. Montant unitaire des aides à l'hectare : Vigne non palissée : 4 772 € / si JA : 5 965,5 € Vigne palissée : 7 140 € / si JA : 8 925 €
	5. (4.2.1) - Développement des exploitations agricoles – transformation et commercialisation	Majoration : 10 % pour les nouveaux exploitants Base : 30 %
	6. (4.1.1) - Investissements dans les exploitations agricoles : secteur installation Objectif : dispositif 411 avec un soutien aux investissements matériels nécessaires au lancement de l'activité agricole. Il est réservé aux nouveaux exploitants et s'inscrit en complémentarité du PCAE permettant ainsi de financer des investissements qui ne sont pas éligibles au PCAE	Base : 40 % Plafond du montant des dépenses éligibles : 15 000 € HT
	7. (4.1.2) - Investissement dans les CUMA	Base : 30 % Pas de majoration JA mais meilleure notation liée aux NI « investissement lié à l'adhésion d'un nouvel installé »
Occitanie PDR Midi Pyrénées ¹⁵⁹	8. (4.1.1) - Investissements de modernisation des élevages – volet « bâtiments d'élevage »	Investissements hors gestion des effluents : Base : 30 % Majoration JA : 10 % Investissements particuliers de gestion des effluents : Base : 40 % Majoration JA : 20 %
	9. (4.1.1) - Investissements de modernisation des élevages – volet « Investissements de biosécurité dans les élevages avicoles »	Investissements hors gestion des effluents : Base : 30 % Majoration JA : 10 % Investissements particuliers de gestion des effluents : Base : 40 %

¹⁵⁹ Appel à projets 2022 : [412_aap_mp_2022-2.pdf \(europe-en-occitanie.eu\)](#)

		Majoration JA : 20 %
	10. (4.1.1) - Investissements de modernisation des élevages – volet « matériel de mécanisation en zone de montagne »	Base : 30 % Majoration JA : 10 %
	11. (4.1.2) - Investissements spécifiques des exploitations engagées dans une démarche de valorisation qualitative reconnue	Base : 30 % Majoration JA : 10 %
	12. (4.1.3) - Investissements spécifiques agro-environnementaux	Pas de majoration JA, mais meilleure notation du dossier de demande.
	13. (4.1.5) - Investissements des productions végétales spécialisées – volet « optimisation des performances de production en arboriculture »	Base : entre 30 % et 40 % Majoration JA : 10 %
	14. (4.2.2) - Investissements physiques des entreprises de transformation et de commercialisation des produits agricoles (appel à projet en 2021)	Base : 30 % Majoration : 10 % pour les entreprises s'inscrivant dans un processus de reprise/transmission au moment du dépôt de la demande.
	15. (4.1.6) - Investissements productifs des CUMA	Pas de majoration JA
	16. (4.4.1) - Investissements non productifs pour la préservation de la biodiversité	Base : 80 % Pas de majoration JA mais une meilleure notation du dossier de demande.
	17. Petits investissements matériels réservés aux nouveaux exploitants : Objectifs : apporter un soutien aux investissements matériels nécessaires au lancement de l'activité agricole et non pris en compte dans le PCAE ou d'autres financements publics sectoriels. Elle est réservée aux nouveaux exploitants (installés depuis moins de 5 ans).	L'aide aux Petits Investissement réservés aux nouveaux exploitants correspond à 40 % d'une dépense éligible comprise entre 3 000 et 15 000 € HT Pas de majoration JA
	18. (4.1.2) - Dispositif de soutien aux investissements dans les exploitations engagées en agriculture biologique. Cette aide est ouverte sur le territoire Ouest de la région avec une gestion des crédits européens et régionaux conformes à la mesure « 4.1.2 Investissements dans les exploitations engagées dans une filière de valorisation reconnue » Une autre aide semblable est ouverte sur le territoire Est de la Région avec une gestion sur crédits régionaux uniquement.	Base : 40 % des dépenses éligibles HT Majoration JA : 10 %
Pays de la Loire	1. PCAE volet animal	Base : entre 30 % et 40 % selon les investissements considérés

		Majoration JA : 10 %
	2. PCAE volet végétal	Base : entre 30 % et 40 % selon les investissements considérés Majoration JA : 10 %
	3. (4.2.2) - Transformation et commercialisation de produits agricoles	Base : 30% Majoration JA : 10 %
Région Sud, Provence-Alpes-Côte d'Azur ¹⁶⁰	1. (4.1.1) - Modernisation des exploitations d'élevage	Bonification JA : 5 % sur tout le territoire et 15 % en zone nitrates ou AAC Bonification NI : 5 % Base : entre 15 % et 30 % selon les investissements considérés et le zonage
	2. (4.1.3) - Investissements dans la performance énergétique des exploitations agricole	Bonification JA : 10 % Base : 40 %
	3. (4.1.4) - Modernisation des serres	1. Secteur maraîcher : Base : 15 % Bonification JA : 10 points de % 2. Secteur horticole : Base : 20 % Bonification JA : 10 points de %
	4. (4.1.2) - Modernisation des exploitations du secteur végétal	Bonification JA : 10 % à 20 % Bonification NI : 10%
	5. (4.3.1 / 7.4.2) - Modernisation des infrastructures hydrauliques agricoles et retenues collinaires	Base : 80 % Pas de majoration JA
	6. (4.3.4) - Aires de lavage et systèmes de traitement des effluents phytosanitaires	Base : 80 % Pas de majoration JA
	7. (7.6.1) - Aide à l'adaptation de la conduite pastorale des troupeaux soumis au risque de prédation par les grands prédateurs et accompagnement des activités agro-pastorales dans un contexte de prédation	Base : 80 % Pas de majoration JA

Source : Appels à projets disponibles sur les sites des régions ou des chambres d'agriculture, réponses régions

Note : Les montants de base sont des taux d'aide appliqués aux dépenses éligibles.

3. Aides régionales en faveur de l'installation-transmission hors PDR

¹⁶⁰ <https://paca.chambres-agriculture.fr/les-actualites-proches-de-vous/detail-de-lactualite/actualites/pcae-2022-les-appels-a-projets-sont-parus>

En raison des critères d'âge et d'aptitude professionnelle requis pour bénéficier de la dotation jeune agriculteur, la majorité des régions ont fait le choix de mettre en place des aides pour les nouveaux installés qui ne répondent pas aux conditions d'éligibilité et élargissent ainsi l'accès des aides à l'installation afin de toucher un public plus large.

a) Les aides au nouvel installé

Afin de soutenir le renouvellement des générations et lutter contre le frein à l'installation que représente la détention d'un capital, certaines régions mettent en place des aides de soutien à la trésorerie pour des nouveaux exploitants qui en raison de leur âge ou de leur condition de diplôme/formation, ne satisfont pas les critères d'éligibilité à la dotation jeune agriculteur (cf. tableau n° 22. Ce type de dispositif est activé dans six régions (Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Grand Est, Hauts-de-France, Normandie, Occitanie) et également en Pays-de-la-Loire pour les installations en agriculture biologique. Ce dispositif peut prendre différentes formes : avance remboursable, aide à l'investissement, aide à la trésorerie. Les montants peuvent varier de 2 000 € à 12 000 € comme dans le cas de l'aide régionale spécifique à l'installation en Hauts-de-France réservée aux porteurs de projets ayant entre 40 et 50 ans.

En outre, certaines régions complètent la DJA avec leur fonds propres, comme c'est le cas pour la région Auvergne-Rhône-Alpes ou dans l'ancienne région de Franche-Comté qui allouent un complément de, respectivement 5 000 € et 30 % du montant de base de la DJA pour les installations HCF. La région Auvergne-Rhône-Alpes alloue également 1 000 € pour les installations dans le cadre familial.

Tableau n° 22 : dispositifs financiers régionaux en faveur des nouveaux installés

Région	Type d'aide	Modulations/montants
Auvergne-Rhône-Alpes	<u>Soutien à la trésorerie de démarrage :</u> Objectif : répondre aux besoins de trésorerie du premier cycle de production des installations viables et vivables, et plus particulièrement pour les personnes qui ne disposent pas du soutien familial ou de la société qu'ils intègrent	Éligibilité : - avoir obtenu la DJA et s'installer donc pour la première fois Montant de l'aide : - 5 000 € si installation HCF - 1 000 € si reprise familiale
Bourgogne Franche Comté	<u>Complément DJA : PDR Franche-Comté :</u> Objectif : Aide financière du conseil régional visant à favoriser l'installation des candidats s'installant HCF par une bonification additionnelle à la DJA	Éligibilité : - s'installer hors cadre familial – satisfaire aux critères d'éligibilité de la DJA Montant : 30 % du montant de base de la DJA
	<u>Aide financière aux nouveaux installés en agriculture âgés de plus de 40 ans :</u> Objectif : consolider la situation des exploitations dans les premières années qui suivent l'installation pour un public	Critères et montant : - avance remboursable comprise entre 2 000 € et 20 000 €

	qui n'a pas eu accès aux dispositifs d'aides classiques.	Bénéficiaires : agriculteurs installés à titre principal ou secondaire depuis moins de 5 ans et âgés d'au moins 40 ans
Bretagne	<u>Soutien à l'installation en agriculture des plus de 40 ans :</u> Objectif : Soutenir l'installation des 40-50 par un soutien aux coûts de reprise et de modernisation	Éligibilité : - être âgé entre 40 et 50 ans – première installation – qualifications et compétences validées (PPP validé) et avis de la CDOA sur l'étude de faisabilité et vivabilité du projet Montant : aide à l'investissement à hauteur de 20 % des dépenses éligibles plafonnée à 6 000 €/dossier.
Grand Est	<u>Soutien régional à l'installation en agriculture :</u> Objectif : accompagner les candidats à l'installation non bénéficiaire de la DJA	Bénéficiaires : - candidats à l'installation âgé entre 40 et 50 ans ou ayant un projet d'installation en aquaculture et doit avoir un PPP validé 5 forfaits cumulables avec chacun 4 000 € : - HCF – élevage à vocation alimentaire – aquaculture – transformation à la ferme ou vente en circuit court – AB + 4 modulations supplémentaires cumulables de 1 000€ chacune : - production herbagère – démarche qualité des exploitations aquacoles – zone de montagne – recours à un financement participatif Plafond à 9 000 €
	<u>Complément régional à la DJA :</u>	Dans ce cadre, l'intervention régionale cible les projets d'installation en agriculture qui relèvent : - De l'installation hors cadre familial, - De la pérennisation et du développement de l'élevage, - De l'accroissement de la valeur ajoutée par l'intégration d'ateliers spécialisés ou la mise en marché en circuits courts - De l'agriculture biologique.
Hauts-de-France	<u>ARSI : Aide Régionale Spécifique à l'Installation :</u>	Éligibilité : - avoir plus de 40 ans et/ou sans diplôme de niveau 4 – avoir moins

	Objectif : aide à la trésorerie pour les installés non éligibles à la DJA (âge ou diplôme)	de 50 ans et revenu disponible agricole entre 9 000 € et 25 000 € Montant : de 9 000 € à 12 000 €
Normandie	<u>Impulsion Installation :</u> Objectif : Soutien à l'installation en agriculture et développement d'activités agricoles en zone rurale notamment des plus de 40 ans ou ceux n'ayant pas le niveau d'étude requis pour entrer dans le parcours des aides à l'installation.	Bénéficiaires : -première installation & installés depuis moins de 6 mois – ne bénéficie pas de la DJA – revenu prévisionnel entre 1 et 3 SMIC – pas avoir bénéficié d'une autre aide à la trésorerie à l'installation (hors ACRE ¹⁶¹) – justifier d'un passage au PAI, avoir réalisé stage 21h, avoir réalisé une étude économique Montant : 10 500 € pour les plus de 40 ans – 5 000 € pour les moins de 40 ans Bonifications : - 1 000 € pour AB ou conversion ou installation en maraichage, élevage ovin ou caprin, arboriculture ou apiculture. - 1 000 € pour élevage d'une race spécialisée.
Occitanie	<u>Pass Installation en Agriculture :</u> Objectif : Aide au démarrage de l'installation en agriculture qui permet de sécuriser cette période sensible en proposant un dispositif d'accompagnement adapté sur le plan de la trésorerie et des investissements	Conditions d'éligibilité : - Ne pas être éligible à la DJA - Être âgé de 40 à 55 ans ou être âgé de moins de 40 ans avec un projet d'une PBS < 10 000€ / ou avoir subi déchéance totale DJA en raison d'une réinstallation / ou avoir déjà été affilié au régime de protection sociale des non-salariés agricoles. - Disposer des compétences et connaissances professionnelles reconnues -présenter projet d'installation viable ayant bénéficié d'un accompagnement technico-économique par une structure labélisée par le Conseil régional 2 aides 1. Aide à la trésorerie Montant de base : 5 000 €

¹⁶¹ ACRE : Aide à la création ou à la reprise d'une entreprise

		Bonifications : +10 % pour chacune : - zone de montagne, validation d'un PPP, productions inscrites au Conservatoire du Patrimoine Biologique Régional 2. Aide aux investissements matériels et immatériels : 40 % d'aide sur une dépense éligible entre 1 000 € et 10 000 € HT Bonifications (max 20 %) : 10 % pour chacune : - projets certifiés ou en conversion AB, zone de montagne, productions inscrites au CPBR.
Pays de la Loire	<u>Aide à l'installation en Agriculture Biologique :</u> Objectif : Favoriser le renouvellement des générations en agriculture et encourager toute forme d'installation et poursuivre le développement de l'agriculture biologique par la mise en place d'un soutien spécifique par la reprise des exploitations.	Éligibilité : Pour les porteurs de projets de moins de 40 ans dans le cadre de la DJA = majoration / Pour les porteurs de projets ayant entre 40 et 45 ans et justifiant de la CPA, l'aide est octroyée directement par la Région. La labellisation en agriculture biologique doit concerner la totalité de la surface agricole utile (SAU) de l'exploitation et des ateliers d'animaux de l'exploitation. Montant : La modulation « AB » est de 7 000 € en zone de plaine et 7 700 € en zone défavorisée. Quand l'aide est attribuée hors DJA le montant est de 7 000 €.
	<u>Aide à l'installation pour les salicteurs :</u> Objectifs : encourager les installations dans la filière et maintenir le potentiel de production régional ainsi que d'apporter une aide au démarrage permettant de soutenir les investissements nécessaires à la bonne réalisation de l'installation et d'équilibrer les comptes de résultats.	Éligibilité : - Être âgé de moins de 45 ans à la date de l'installation et s'installer pour la première fois comme chef d'une exploitation salicole. - justifier de la CPA adéquate - s'installer dans une exploitation qui répond à la définition communautaire de micro ou petite entreprise Montant : Une subvention forfaitaire de 10 000 €. Une majoration de 5 000 € en cas de projet d'installation générateur de valeur ajoutée et d'emploi à l'échelle du territoire des Pays de la Loire.

		Dans le cas des saliculateurs de moins de 40 ans à la date de l'installation, l'aide régionale pourra être complétée par une aide de l'État, sur la base des dotations jeune agriculteur (DJA) pour les productions spécifiques (montant de base de 10 000 € et majoration de 1 500 € dans les cas de HCF).
--	--	---

Source : Réponses Régions

b) Aides « bancaires »

Afin de pallier les difficultés d'obtention d'un prêt que rencontrent les porteurs de projet lors de leur installation, certaines régions proposent également des aides permettant de faciliter l'accès au crédit.

La Cour a tenté de procéder à un recensement de ces dispositifs qui est toutefois non exhaustif compte-tenu de la diversité et de l'hétérogénéité des réponses adressées par les régions. Dans le cadre de leur politique d'installation, cinq régions proposent un prêt d'honneur (cf. tableau n° 23) pour les nouveaux installés afin d'accompagner financièrement les porteurs de projet dans la constitution de leurs fonds propres nécessaires à la création ou à la reprise d'une exploitation. En Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine et région sud, seuls les porteurs de projets non éligibles à la DJA peuvent bénéficier de ce prêt d'honneur. Dans d'autres régions comme en Auvergne-Rhône-Alpes, l'ensemble des porteurs de projet peuvent bénéficier de ce dispositif, malgré qu'une priorité soit donnée aux personnes ne bénéficiant pas de la DJA et à ceux s'installant hors cadre familial. Les montants de ces prêts peuvent atteindre jusqu'à 50 000€ comme en Bretagne ou en Hauts-de-France.

Concernant les autres dispositifs bancaires, plusieurs régions proposent également un fonds régional de garantie (cf. tableau n° 23), permettant d'apporter une garantie à des opérations de financement et faciliter l'accès au crédit agricole. Les régions Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Pays de la Loire, ou région sud mettent en place ce dispositif pour une quotité de garantie variant de 50 % maximum en Hauts-de-France à 80 % en Occitanie. En Nouvelle-Aquitaine, le Fonds de garantie ALTER'NA favorise l'accès au crédit et garantie des prêts aux exploitations agricoles, aux entreprises agroalimentaires bio et aux entreprises d'exploitation forestière répondant ainsi à la volonté régionale d'accélérer la transition agroécologique en permettant à des projets innovants et tournés vers des pratiques durables d'aboutir rapidement avec de meilleures conditions de prêts.

Tableau n° 23 : liste non exhaustive des dispositifs bancaires régionaux facilitant l'accès au capital et favorisant le renouvellement des générations

Région	Type d'aide	Modulations/montants
Auvergne-Rhône-Alpes	<u>Fonds de prêts d'honneur</u> : Objectif : accompagner financièrement les porteurs de projet dans la constitution de leurs fonds propres nécessaires à la création ou à	Éligibilité : Priorité aux personnes ne bénéficiant pas de la DJA et personnes HCF

	la reprise d'une exploitation en leur octroyant un prêt d'honneur.	Montant : Compris entre 5 000 € et 25 000 € et obligatoirement couplé à un prêt bancaire. Accordé dans intérêt ni garantie personnelle pour une durée de 3 à 6 ans
Bretagne	<u>Prêts d'honneur agricole :</u> Objectif : Soutien des projets d'installation en porcs, bovins viande, veaux de boucherie, volailles et serres.	Éligibilité : candidats à l'installation en porcs, bovins viande, veaux de boucherie, volailles et serres en Bretagne inscrit dans un parcours à l'installation (réalisation d'un PPP et PE). Montant : Prêt de 20 000 € à 50 000 € sur une période de 5 ans
Hauts-de-France	<u>Prêt d'honneur PRCTA à taux 0% :</u> Objectif : faciliter l'accès au prêt bancaire en finançant une partie des prêts à taux 0%	Éligibilité : - porteurs de projets éligibles à l'ARSI – porteurs de projets éligibles à la DJA ET créant un atelier Valeur ajoutée. – revenu disponible entre 9 000 € et 25 000 € - de 18 à 50 ans. Montant : de 4 000 € à 50 000 €. – limité à 20% du montant total de l'investissement au démarrage. – durée de 84 mois dont un différé de 24 mois maximum
	<u>Fonds Régional de Garantie :</u> Objectif : Apporter une garantie à des opérations de financements de toutes natures, en particulier sur des projets de développement et de modernisation des exploitations agricoles afin d'améliorer leur accès au crédit bancaire	Éligibilité : l'intervention peut se faire quel que soit le stade de vie de l'exploitation agricole : création, reprise, transmission, développement, consolidation. Montant : La garantie couvre des prêts bancaires à moyen et long terme. Taux de couverture : 50 % maximum Le financement à garantir est de 100 000 € min à 1 000 000 € max. La durée de garantie est de 7 ans max.
Nouvelle Aquitaine	<u>Fonds de prêts d'honneur Initiative Agri Nouvelle Aquitaine :</u> Objectif : Ce fonds doit faciliter l'installation des candidats non éligibles aux aides nationales et européennes (dotation jeune agriculteur), soit par la reprise, soit par la création d'activités dans le secteur agricole. Il permet d'augmenter les fonds propres de ces candidats et de faciliter leur accès au prêt bancaire. <u>Fonds de garantie ALTER'NA :</u>	Conditions de mobilisation du prêt : - montant du prêt compris entre 5 000 € et 20 000 € - durée du prêt entre 3 et 7 ans avec un différé de remboursement de 3 à 9 mois maximum – étude prévisionnelle qui démontré la viabilité et vivabilité économique du projet au bout de 4 ans. – porteur de projet non éligible DJA ou ne pas avoir bénéficié de la DJA et du PH – non installé ou installé depuis moins d'un an Deux prêts maximum par projet d'entreprise.

	Objectif : Fonds de garantie régional pour les projets agro-environnementaux : nouvel outil pour favoriser l'accès au crédit dans le secteur agricole et accompagner la transition agroécologique dans le secteur de l'élevage, productions végétales, fruits et légumes et le soutien à la transformation et commercialisation à la ferme	Montant : couvre 80 % du risque de pertes de l'organisme de crédit.
	<u>Aide à la caution des prêts :</u> Objectif : Faciliter l'accès des candidats à l'installation ou installés depuis moins de 5 ans, aux financements bancaires par l'apport d'une garantie	La Société interprofessionnelle artisanale de garantie d'investissement (SIAGI) gère l'enveloppe dédiée au titre du fonds de garantie. Montant : Garantie maximum de 70 % du montant emprunté plafonné à 150 000 € avec frais de 3 % du montant emprunté
Occitanie	<u>Garantie FOSTER TPE-PME AGRI :</u> Objectif : permettre d'améliorer l'accès à l'emprunt en complément des programmes actuels de subvention. Répondre aux enjeux de financement des outils de production et la gestion de la trésorerie notamment lors des phases d'installation lors d'étapes de développement et de diversification.	Cibles : TPE-PME et entreprises agricoles/forestières exerçant leur activité en région Occitanie, développement ou en transmission. Montant : taux de couverture : 80 % du prêt avec des prêts jusqu'à 4 700 000 € et une durée d'engagement de garantie entre 12 et 120 mois maximum
Provence-Alpes-Côte d'Azur	<u>Prêt d'honneur à la personne pour les nouveaux installés :</u> Objectif : Accompagner les porteurs de projet dans la constitution des fonds propres nécessaires à la création ou à la reprise d'entreprises et permettre au créateur-repreneur d'augmenter ses fonds propres et de lui faciliter l'accès aux prêts bancaires	Bénéficiaires : candidat non éligible à la DJA (âge supérieur à 40 ans, absence de diplôme ou a déjà eu DJA). Toute orientation technico-économique éligible. Doit ne pas être installé ou être installé depuis moins d'un an et présenter un projet viable au bout de 4 ans. Montant : prêt d'honneur entre 5 000 € et 30 000 € par projet. Accordé sans intérêt pour une durée pouvant aller jusqu'à 7 ans avec un différé de remboursement possible de 24 mois au plus. Le candidat bénéficie d'un suivi individualisé grâce à la mise en place d'un parrainage et d'un suivi technique sur la durée du prêt.
	<u>Fonds régional de garantie agricole :</u>	Éligibilité :

	Objectif : renforcer et diversifier les moyens de financement des entreprises implantées sur le territoire régional afin de leur permettre d'optimiser leurs investissements, d'accroître la compétitivité de leurs exploitations, d'améliorer leurs pratiques agricoles et de réduire les impacts environnementaux de leur activité	- Porteurs de projets à l'installations et exploitants et exploitations agricoles quelle que soit leur forme - Nombre de salariés < à 50 - CA annuel < 10 millions d'euros Montant : le montant de crédit doit être compris entre 15 000 € et 600 000 € maximum (création / reprise / croissance) et de 150 000 € maximum (renforcement de capitaux permanents). Durée de la garantie : maximum 15 ans, adaptée à la nature de l'investissement financé Différé d'amortissement : 5 ans Quotité de garantie : 60 %
--	---	--

Source : réponse régions, éléments disponibles sur les sites régionaux

4. Aides au conseil et à la formation à l'animation ou la communication (AITA et hors AITA)

Afin d'accompagner les porteurs de projets dans l'ensemble des processus d'installation et de transmission et d'embrasser la diversité des profils et besoins de ces derniers, les régions mettent en place plusieurs aides répondant aux besoins des candidats de bénéficier d'un accompagnement visant à sécuriser la viabilité de leurs projets à travers des conseils, formations, expertise etc. Ces aides peuvent s'insérer dans le programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture (AITA) dont le financement est assuré par l'État, la région, ou les deux selon les actions des différents volets. D'autres aides de ce même type sont mises en œuvre par les régions hors de leur PDRR et fonctionnent seulement sur des crédits régionaux ou d'autres collectivités et établissements publics (ex : agences de l'eau...). Ces dernières ne rentrent pas dans le dispositif AITA mais peuvent répondre à des objectifs analogues et ont bien souvent des dénominations similaires.

Une grande majorité des régions financent des actions de conseil à l'installation (études et diagnostics technico-économique des exploitations à reprendre, études de faisabilité du projet, études de marché) et de suivi post installation sur crédits régionaux. Seule une minorité de régions comptabilisent ces actions au titre de l'AITA.

Plusieurs dispositifs ne relevant pas de l'AITA et mis en place par les régions prennent en charge la phase de pré-installation avec des actions concernant l'émergence du projet qui permettent par exemple la rencontre de porteurs de projets (ex : café de l'émergence en Hauts-de-France) et de conseil sur la création de projets.

Il convient de remarquer que les dispositifs en faveur de la transmission sont marginaux parmi l'ensemble des aides mises en place par les régions. Le volet 5 de l'AITA (incitation à la transmission), ne représente que 9 % des dispositifs régionaux relevant de l'AITA¹⁶².

¹⁶² Régions de France, *Les politiques régionales en faveur de l'installation et la transmission en agriculture*, octobre 2022

Le tableau ci-dessous vient recenser une partie de ces dispositifs, inscrits ou non dans le cadre de l'AITA qui viennent ainsi compléter la palette d'aides en faveur du renouvellement des générations.

Tableau n° 24 : liste non exhaustive des aides disposant de crédits régionaux dans le cadre du programme AITA et en dehors.

Auvergne Rhône Alpes	<u>Concrétisation transmission :</u> Objectif : soutenir les exploitants dans la mise en œuvre et l'aboutissement d'un véritable projet anticipé visant à l'installation d'un ou plusieurs agriculteurs. Soutien à la conduite de projet avec plusieurs entretiens sur le site de l'exploitation à céder : 1) établissement du plan d'action 2) suivi du plan d'action 3) préparer les démarches avec le futur repreneur	Ce dispositif ne dispose que de crédits région. Montant d'aide : chaque agriculteur accompagné dans la concrétisation de son projet de transmission HCF pourra obtenir un soutien d'un montant total cumulé plafonné à 1 200 € par cédant pour trois journées d'accompagnement par un conseiller.
	<u>Conseils : accompagnement à l'installation (diagnostic, étude de faisabilité, expertise) :</u> Objectif : favoriser le nombre et la pérennité des installations. Soutien des porteurs de projets dans l'élaboration puis la mise en œuvre de leur projet d'entreprise par un accompagnement et l'apport d'expertise dans des domaines variés, leur permettant de développer un projet viable mais aussi d'anticiper les difficultés.	Ce dispositif ne dispose que de crédits région. Montant : jusqu'à 2 000 € pour un diagnostic global et une étude de faisabilité et jusqu'à 1000 € pour une expertise. Le tout dans un plafond de 2 800 € par porteur de projet Le montant de l'aide est plafonné à 80 % de la dépense.
	<u>Conseils : suivi post installation</u>	Ce dispositif ne dispose que de crédits région. Montant d'aide : jusqu'à 1 000 € Ce suivi post-installation est assuré pendant les deux premières années et s'adresse en priorités aux installations présentant un risque de ne pas aboutir. Cette aide s'adresse uniquement aux personnes n'ayant pas bénéficié de la DJA. (pour les bénéficiaires de la DJA, c'est l'État qui le prend en charge).
	<u>Points accueil installation/transmission :</u> Objectifs : contribuer activement à répondre à l'enjeu de renouvellement de l'agriculture dans toute sa diversité en favorisant l'accès au métier d'agriculteur. Mission d'accueil,	Ce dispositif ne dispose que de crédits région : 40 000 € par point accueil départemental.

	d'information et d'orientation auprès des porteurs de projets et cédants.	
	<u>Suivi test installation/transmission :</u> Objectif : permettre d'une part à des candidats HCF de tester et de préparer la création, la reprise ou l'association par une mise en situation réelle et d'autre part à des cédants de préparer la transmission de leur exploitation durant cette période de transition.	Éligibilité : - de 18 à 45 ans – diplôme agricole de niveau IV avant de commencer le stage – HCF (ne pas avoir de lien de parenté avec l'exploitant d'accueil) – avoir l'intention de réaliser une première installation Montant d'aide maximum : 1 000 € par candidat.
Bourgogne France Comté	<u>Accompagnement personnalisé à l'installation en agriculture : Études de marché et de faisabilité :</u> Objectif : face à l'augmentation croissante des projets d'installation intégrant un volet de diversification des productions ou de développement des modes de commercialisation de proximité, la région souhaite répondre aux besoins des candidats et leur faire bénéficier d'un accompagnement personnalisé visant à sécuriser la faisabilité technique du projet ou permettant de mieux appréhender les potentialités du marché local	La région s'engage, à attribuer au bénéficiaire (structure agréée) une subvention d'un montant maximum de 20 160 € Ce montant de subvention est calculé sur la base d'un prévisionnel de réalisation de 15 études de marché, et 10 études de faisabilité ; à hauteur de 80 % d'un coût journalier de 420 € (plafonné à 3 jours maximum par étude).
Bretagne	<u>Pass Avenir – Jeune agriculteur :</u> Objectif : accompagner individuellement les jeunes agriculteurs en difficulté dans leurs installations. L'accompagnement débute par 1) la réalisation d'un diagnostic global de l'exploitation pour aboutir à 2) l'élaboration d'un plan d'action et de sa mise en œuvre ainsi 3) qu'un bilan 18 mois après le diagnostic.	Éligibilité : - compte au moins un jeune agriculteur – ne doivent pas être concernés par l'aide Agridiff. Montant : aide versée à l'organisme agréé : coût de l'accompagnement au prorata du temps d'intervention limité à 2 jours et sur la base d'un coût journalier plafonné à 500 €. L'aide correspond à un maximum de 80 % des dépenses éligibles, soit 800 €. Le bilan 18 mois après le diagnostic entre dans le volet 4 AITA suivi du nouvel exploitant.
Centre Val de Loire	<u>CAP Filières :</u> La région propose plusieurs Contrats d'Appui au Projet des Filières. Il existe actuellement 15 CAP Filières en région, qui s'attachent à renforcer le lien entre la recherche/expérimentation et la filière. Leurs programmes d'actions sont très divers et plusieurs CAP proposent des aides en faveur du renouvellement des générations (attirer de nouveaux agriculteurs (ferme dating...) sensibiliser à la transmission de leur exploitation avec des entretiens de transmissibilité...)	Les critères d'éligibilité et montants évoluent selon les CAP des filières

Grand Est	<u>Conseil à l'installation</u> Objectif : Ce dispositif s'inscrivant dans le cadre AITA a pour objectif d'encourager la réalisation d'une étude approfondie des paramètres techniques, économiques juridiques, humains et organisationnels de l'exploitation à reprendre ou à créer en vue d'évaluer les atouts et contraintes du projet et d'apporter un conseil pertinent permettant de déterminer les orientations économiques.	Prise en charge du diagnostic d'exploitation à reprendre dans le cadre d'une installation et des études de faisabilité et/ou de marché dans le cas de productions atypiques de transformation à la ferme ou de vente en circuits courts. Subvention : taux maximum de 80 % avec un plafond de 1 500 €
	<u>Suivi du nouvel exploitant</u> Objectif : participer au financement de l'accompagnement individuel des jeunes installés dans les 4 premières années suivant leur installation, soit la durée du PE, afin d'établir un diagnostic permanent sur le fonctionnement de l'exploitation agricole et d'en assurer la pérennité.	Versé aux organismes compétents dans le domaine de la fourniture de prestations de conseils et d'expertise en matière de conduite et de gestion d'exploitations agricoles. Subvention : taux maximum de 80 % avec un plafond de 500 € par année de suivi
	<u>Stage de parrainage</u> Objectif : - fournir au candidat une formation pratique sur la conduite d'une exploitation agricole – de lui permettre de tester son intégration dans une exploitation agricole déjà constituée – de l'accompagner dans son souhait de réaliser un parrainage dans un espace test.	Pour bénéficier de l'aide, le candidat à l'installation doit répondre à l'ensemble de ces critères : - avoir moins de 51 ans – satisfaire aux conditions de diplômes relatifs à la délivrance de la CPA – avoir un projet d'installation HCF – avoir un projet de stage qui peut être valorisé dans le cadre du PPP 1 000 € par mois de stage.
Hauts de France	<u>ACTIV ton installation, prépare ta transmission :</u> Actions de la phase d'émergence : - Cafés de l'émergence (volet 6) - Conseil individuel à l'émergence (volet 2) : conseil au candidat dont le projet d'installation répond aux orientations agricoles de la Région. - Temps collectif d'échange (volet 6) : actions d'encadrement et d'information. Actions en phase de formalisation : - Conseil individuel de base (volet 3) : concerne le projet dans sa globalité et peut aboutir à une étude technico-économique - Conseil individuel complexe (volet 3) : concerne les projets plus spécifiques Actions post installation : - Conseil suivi installation (volet 4) : le suivi devra concerner le projet dans sa	Montants des aides : 80 % des coûts admissibles. Les plafonds diffèrent selon les aides : - 500 € pour actions de formation collective - 800 € pour l'aide au conseil individuel de base (pour un conseil) - 1 000 € pour conseil individuel à l'émergence - 1 200 € pour cafés de l'émergence, conseil individuel complexe, conseil suivi et conseil transmission Ce dispositif regroupe ainsi plusieurs volets AITA.

	globalité et permettre éventuellement la réorientation du projet. Action d'accompagnement à la transmission : - Actions de formations collectives (volet 6) : formations à destination des cédants et visant à informer au mieux les personnes sensibilisées et susceptibles de céder leur exploitation hors cadre familial dans les 5 années. - Conseil à la transmission (volet 5) : type diagnostic de l'exploitation à céder, conseil juridique, économique, technique...	
Normandie	<u>Contrat d'objectifs installation et transmission en agriculture</u> Objectif : Financer l'accompagnement de l'installation et de la transmission en agriculture en Normandie : Formations émergence, portes ouvertes, accompagnement indiv, Assises de la transmission, mobilisation des territoires et des filières...	Bénéficiaires : Chambre d'agriculture de Normandie, JA Normandie, Terre de Liens, Réseau des CIVAM, Bio en Normandie, ARDEAR Normandie
	<u>Aide à la rémunération des stagiaires en parrainage</u> Objectif : L'objectif de ce dispositif est de permettre à un porteur de projet d'installation en agriculture de compléter sa formation agricole et de découvrir son futur outil de production. Par une mise à l'essai en conditions réelles, le stage donne la possibilité au porteur de projet d'effectuer une période d'appropriation de son lieu et de son contexte d'installation, d'améliorer sa connaissance de l'exploitation pour améliorer son projet d'installation, et assurer la transparence sur la valeur de reprise.	Éligibilité : candidats à l'installation HCF, pas de condition d'âge et justifiant d'une formation agricole ou d'expériences professionnelles agricoles en lien avec la production de l'exploitation sur laquelle il souhaite s'installer. Le stage peut durer de 3 à 12 mois pour une rémunération mensuelle de base de 652,02 €/mois. Pas de co-financement État
	<u>Conseil Agricole Stratégique, Environnemental et Économique :</u> Objectif : favoriser l'accès à des prestations de conseils individuels aux agriculteurs et futurs agriculteurs normands. Trois types de conseils sont possibles : - des conseils thématiques – des Audit Stratégique Global (ASG) – un conseil pour les bénéficiaires ayant un projet concret	Montant : - Le bénéficiaire final est soutenu par le versement d'une aide sur la base d'un taux maximum de 80 % du coût hors taxe de la prestation dans la limite d'un plafond de 1 500 € par prestation. - La subvention est versée au prestataire agréé, le bénéficiaire final règle le reste à charge de la prestation de conseil.

	d'installation : concrétiser son projet d'installation	Éligibilité : l'organisme prestataire doit au préalable être agréé par la Région et le délai de réalisation des prestations est fixé à deux ans à partir de la date de signature d'une fiche de demande.
	<u>Aide à la rémunération pour les stagiaires en test agricole :</u> Objectif : permettre à des candidats à l'installation d'effectuer une période d'approbation et un test d'activité leur permettant de se mettre en situation réelle en vue d'une installation future.	Éligibilité : - justifier d'une formation agricole ou d'expériences professionnelles agricoles en lien avec le projet d'installation ; - tout candidat à l'installation en Contrat d'Appui au Projet d'Entreprise (CAPE) avec une coopérative d'activité et d'emploi à vocation agricole - présenter un prévisionnel économique pour la durée de sa phase du test agricole au terme de laquelle il prévoit son installation en agriculture comme chef d'exploitation. - ne pas dégager un revenu disponible agricole équivalent à un SMIC ou plus durant sa phase de test Montant : - stage de 3 à 12 mois avec une indemnité de stage sur la base de la grille nationale de rémunération des stagiaires
Nouvelle-Aquitaine	<u>Accompagnement individuel à l'installation :</u> Objectif : Réalisation de diagnostics et des études économiques pré-installations et des suivis post-installation	Montant : - diagnostic pré-installation & étude économique : 575 € par des fonds publics. Le porteur de projet qui sollicite un diagnostic devra au minima payer 100 € HT. - suivi post-installation : mobilisable deux fois au maximum par le nouvel installé. 350 € payé par des fonds publics. Le porteur de projet qui sollicite ce suivi devra au minima payer 100 € HT.
Occitanie	<u>Contrat Emploi Formation Installation (CEFI)</u> Objectif : Le CEFI permet aux candidats issus ou non du milieu agricole, désirant s'installer hors cadre familial, de réaliser un stage chez un agriculteur afin de préparer leur première installation agricole par reprise ou association.	Éligibilité : - être âgé de moins de 55 ans à l'issu du stage prévu – être titulaire d'un diplôme reconnu pour la Capacité Professionnelle Agricole ou disposer à minima d'une formation agricole de niveau 5 ou non agricole de niveau 4 et obtenir 10 points dans la grille de validation – s'engager au terme du stage à concrétiser son projet d'installation. - L'exploitant d'accueil s'engage, au terme du stage, à transférer son exploitation au stagiaire ou à l'insérer dans la structure sociétaire

		Durée du stage : entre 3 et 12 mois Montant : De 200 € à 685 € par mois (selon l'âge et le statut antérieur du candidat). Pour les demandeurs d'emploi indemnisés avant leur entrée en stage, la rémunération est versée par Pôle emploi en fonction des droits acquis antérieurement.
	<u>Mesures d'accompagnement : Émergence, diagnostic, suivi post installation, espaces tests agricoles :</u> 1. Émergence ; L'objectif est de permettre au porteur de projet de déterminer précisément son idée entrepreneuriale, ses principales activités souhaitées et d'identifier les moyens de production à réunir, et moyens humains... 2. Diagnostic technico-économique : pour objectif d'accompagner le candidat dans la construction technico-économique de son projet et de l'aider à bien préparer et raisonner son projet en amont de son installation. 3. Suivi post installation : Ce suivi doit permettre au nouvel installé d'avoir un regard extérieur sur la mise en œuvre de son projet, de bénéficier d'un suivi financier de l'installation et d'un conseil complémentaire selon ses besoins 4. espaces test agricole : permet à un candidat à l'installation de développer une activité agricole de manière responsable et autonome en grandeur réelle et de décider à l'issue du test de la poursuite, l'ajustement ou l'abandon de projet de création d'activité en agriculture	Montant pour les 4 volets : plafonnée à 1 000 € par type de conseil par porteur de projet pour les CF et 1 500 € pour les HCF. Taux d'intervention de la Région limité à 80 % des dépenses éligibles (selon co-financements publics et le FSE peut être mobilisé pour les 3 premiers volets). Éligibilité : 1. Émergence : toute personne désirant analyser et approfondir ses capacités à s'installer en agriculture. 2. Diagnostic : personnes ayant un projet d'activité en agriculture et souhaitent solliciter la Région au titre du Pass Installation et répond aux conditions d'éligibilité de ce dispositif. Il devra être âgé de moins de 55 ans et être titulaire ou en cours d'acquisition des compétences et connaissances professionnelles nécessaires. 3. Suivi post installation : toute personne installée depuis moins de 5 ans sur une exploitation agricole, souhaitant bénéficier d'un suivi post-installation. 4. Espaces test agricoles : toute personne souhaitant tester son activité agricole.
PACA	<u>Études porteurs de projets à l'installation :</u> Objectifs : appuyer en 2022, 100 porteurs de projets agricoles pendant la phase cruciale de réalisation de leur étude de faisabilité technicoéconomique qui permet d'apprécier la faisabilité et la viabilité d'un projet d'installation.	Éligibilité : - ne pas avoir bénéficié d'une étude de faisabilité du projet d'installation financée dans le cadre du dispositif AITA ou de ce dispositif Région - a moins de 50 ans et s'installe pour la première fois dans la région Sud-PACA - a déjà effectué son auto-évaluation - doit remplir une de ces conditions : - production principale certifiée en Label Rouge, IGP, AOC ; bio ou HVE -

		installation intégrant une démarche collective – installation en zone défavorisée. Montant : facture de conseil : 1 250 € HT : 1 000 € sont financés par une subvention régionale, 250 € reste à charge du porteur de projet
	<u>Accompagner la Transmission des exploitations agricoles :</u> Objectif : - animer les PAT dans chaque département – assurer le repérage et le suivi pluriannuel des cédants potentiels – réaliser des diagnostics d'exploitations à céder – coordination régionale	

Source : Réponses régions

Dans le cadre du parcours à l'installation, les nouveaux agriculteurs doivent passer par plusieurs étapes du programme AITA afin de consolider leur dossier d'aide à l'installation et bénéficier de la DJA. Le tableau suivant retrace les principales étapes du parcours à l'installation en intégrant le nombre de bénéficiaires à chacun des différents stades du parcours.

Tableau n° 25 : nombre de bénéficiaires/participants au parcours à l'installation en 2021

Régions	Nombre de personnes accueillies au PAI	Nombre de personnes accueillies au CEPPP	Nombre de personnes bénéficiant du stage 21h	Nombre de bénéficiaires de la DJA
Auvergne-Rhône-Alpes	3 333	1 067	1 065	708
Bourgogne Franche-Comté	1 522	486	525	442
Bretagne	2 176	1051	830	507
Centre-Val de Loire	884	398	394	260
Grand est	1 219	662	559	431
Hauts-de-France	469	407	422	268
Île-de France	155	66	88	49
Normandie	1 467	397	620	371
Nouvelle-Aquitaine	3 512	1 461	1 095	673
Occitanie	3 026	520	1 078	732
Pays de la Loire	1 771	752	482	524
Région Sud, Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 252	303	275	166
Total hexagone	20 786	7 570	7 433	5 131
Corse			97	59

Source : DGPE

5. Aides diverses

Afin de répondre au mieux aux besoins du territoire et aux priorités affichées dans leurs politiques régionales agricoles, les régions mettent en œuvre d'autres dispositifs divers. Ces dispositifs ne sont pas systématiquement du ressort de la politique agricole mais permettent aux porteurs de projets et nouveaux installés de bénéficier d'un soutien complémentaire varié. Ces aides peuvent entre autres concerner le soutien aux productions régionales, le soutien au foncier avec des garanties de fermage comme en Normandie ou en Nouvelle-Aquitaine mais également des soutiens en faveur d'une agriculture plus durable...

Le tableau ci-dessous recense de manière non exhaustive, des dispositifs bénéficiant aux agriculteurs en parcours d'installés ou déjà installés.

Tableau n° 26 : aides diverses

Bretagne	<u>Pass Bio</u> Cette aide vise à développer l'agriculture biologique en accompagnant l'installation, la conversion ou la transmission d'exploitations optant pour des systèmes bio.	Cette aide prend la forme d'un accompagnement de l'agriculteur selon deux modalités (diagnostic ou suivi) et d'une participation de la Région au financement de cet accompagnement. Une aide versée par la Région au prestataire correspondant à 80 % maximum des dépenses éligibles HT. L'aide est majorée à 90% pour les Jeunes agriculteurs. Une participation de l'exploitation agricole correspondant à 20% minimum du coût total HT (ou 10% pour les Jeunes agriculteurs)
Grand Est	<u>Soutien à la mise en marché des productions agricoles régionales</u> Objectif : renforcer l'adéquation entre les attentes des consommateurs et de la production agricole, en permettant aux exploitations d'adapter leur offre au marché, permettre de consolider des exploitations agricoles en leur permettant de dégager un complément de revenu tout en captant davantage de valeur ajoutée, développer un mode de commercialisation fonctionnel répondant aux besoins de services économiques, sociaux et environnementaux, renforcer les capacités de commercialisation.	Taux d'aide de base : 25% Majoration JA : 10 %
	<u>Soutien au développement et à la rénovation des vergers : (aide hors PDR)</u> Objectifs : afin d'augmenter la production pour satisfaire le potentiel de consommation, le soutien au développement et à la rénovation des vergers est nécessaire. Cette action permettra également d'assurer un renouvellement des espèces et une meilleure adéquation aux attentes des marchés	Base : aide globale représente 40 % des dépenses éligibles. Majoration JA variable selon fruits.
	<u>Dispositif régional en faveur des apiculteurs professionnels</u> Objectif : maintenir la compétitivité des exploitations en accompagnant la modernisation des élevages, augmenter les volumes de production de miel en Grand Est et encourager les installations d'apiculteurs professionnels	Base : 25 % +10 % pour les jeunes agriculteurs.
	<u>Aide à la sécurisation de la ressource en eau (aide hors PDR)</u>	Base : - études de structuration : 80 % - investissements matériels pour les projets individuels : 15 % avec +5 % JA – investissements matériels pour les projets collectifs : 25 %
	<u>Investissements d'adaptation des élevages (aide hors PDR)</u>	Base : 25 % Majoration nouvel installé : 10 %

	Objectif : soutien à l'investissement pour faire face aux aléas sanitaires, climatiques ou de marché et accompagner à la pérennisation des ateliers d'élevage du Grand Est	Majoration zone de montagne : 10 % Le bénéficiaire s'engage à ne pas solliciter un accompagnement aux petits investissements l'année où il demande une aide au titre du volet élevage du PCAE et inversement (ne pas solliciter du PCAE si demande d'aide aux petits investissements).
Normandie	<u>Aide aux petits investissements pour un projet agricole inférieur à 10 000 € HT</u>	Cette aide est départementale et diffère selon les conseils départementaux : aide de base : 40 % et peut être majoré de 20 % pour les JA dans l'Orne et dans la Manche et de, 5 % dans la Seine-Maritime
	<u>Fonds de garantie des fermages</u> Objectif : garantie sur les loyers de baux ruraux afin d'encourager les propriétaires à louer à de jeunes agriculteurs, notamment dans un contexte d'installation HCF	Bénéficiaires : propriétaires louant leurs terres (et maison d'habitation, bâtiment d'exploitations) à un ou plusieurs JA Le fonds pourra prendre en charge la garantie de loyer des baux ruraux d'une durée minimum de 9 ans. Le remboursement des loyers impayés sera assuré pendant une durée limitée à deux ans de loyers
Nouvelle Aquitaine	<u>Garantie de fermage :</u> Objectif : inciter les bailleurs à établir des baux au profit des candidats à l'installation.	La SAFER souscrit une assurance pour le compte du propriétaire pendant la durée du bail permettant de lui garantir le paiement du fermage à concurrence de 2 ans en cas de non-paiement des loyers. Région prend en charge coût de cette assurance et la SAFER les frais de gestion
	<u>Aide à l'habitat autonome des jeunes agriculteurs en Haute Vienne</u> Objectifs : aider les jeunes agriculteurs à disposer d'une habitation située sur l'exploitation ou à proximité de celle-ci et favoriser la réutilisation de bâtiments existants ou l'éco habitat Financement par le conseil départemental.	Éligibilité : - Être âgé au plus de 40 ans et installé depuis moins de 5 ans - Être agriculteur à titre principal, chef ou associé d'exploitation ou en cours d'installation - Revenus globaux du foyer (agricoles et non agricoles) doivent être inférieurs à 2,5 SMIC - 30 % maximum du projet en autofinancement - Logement doit être occupé à titre principal par le JA Montant : Plafond de dépenses aidées : 20 000 € HT, taux d'aide = 20 %, soit une aide maximum de 4 000 €. Possibilité de majoration de 5 % pour les projets « éco habitat » et les rénovations avec appel à des matériaux certifiés environnement.

Occitanie	<u>Plantation de vignes :</u> Objectif : soutien à la plantation de vignes nouvelles pour les nouveaux exploitants	PDR LR : Cet appel projet est uniquement destiné aux nouveaux exploitants Montant d'aide de base : 40 % des dépenses éligibles avec une bonification de 10 % pour les jeunes agriculteurs. Montant unitaire des aides à l'hectare : Vigne non palissée : 4 772 € / si JA : 5 965 € Vigne palissée : 7 140 € / si JA : 8 925 €
Pays de la Loire	<u>Aide à la souscription de parts sociales dans les CUMA pour les JA :</u> Aider les jeunes agriculteurs en favorisant leur adhésion aux Coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) dans un objectif de réduction des charges de mécanisation, de développement durable et de lien social.	Bénéficiaire : JA ayant acquis des parts sociales depuis son installation (et doit avoir bénéficié des aides européennes à l'installation ou ayant la capacité professionnelle agricole) Montant : Prise en charge par la Région des Pays de la Loire de 50 % maximum des coûts d'acquisition de parts sociales de CUMA avec un plafond d'aide de 1 500 € par jeune agriculteur.
Provence-Alpes-Côte d'Azur	<u>Amélioration des conditions de vie des agriculteurs – services de remplacement</u>	Prise en charge des journées de remplacement pour mandat professionnel et pour formation réalisées par les services de remplacement agricole de la région avec bonification JA

Source : Réponses régions, éléments disponibles sur les sites régionaux

Annexe n° 15 : les soutiens financiers à l'installation et la transmission

1. Les aides à l'installation

Tableau n° 27 : Les soutiens financiers à l'installation

<i>en M€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Source
AIDES DIRECTES							
DJA engagées	84,7	127,8	156,9	159,8	157,9	169,7	DGPE
<i>part État</i>	18,4	27,5	33,1	35,8	33,3	36	
<i>part FEADER</i>	66,3	100,3	123,8	124	124,6	133,7 ¹⁶³	
Prêts bonifiés (au titre de la DJA)	7,3	7,8	7,3	6,5	4,8	ND	DGPE
<i>part État</i>	2	2,1	2	1,8	1,3	ND	
<i>part FEADER</i>	5,3	5,7	5,3	4,7	3,5	ND	
AITA (État) <i>(Dont crédits des volet 5 et 6 relatifs à la transmission)</i>	NC	14,7	13,2	14	13,3	13,7	DGPE
<i>dont stages à l'installation</i>	2,1	3,9	3,8	1,7	1,7	2,2	RAP
AITA Régions	NC	NC	NC	6,6	5,9	6,6	DGPE
Aides régionales à l'installation	NC	NC	NC	13,8	10,8	15,7	DGPE
Paiement additionnel aux JA (FEAGA)	48,2	50,6	81,8	91,9	76,4	73,1	ASP via DGPE
MESURES FISCALES							
Abattement sur les bénéfices réalisés par les bénéficiaires de la DJA	35	36	38	54	54	49	Direction de la législation fiscale (DLF)

¹⁶³ Ressources prévues par l'article 1605 nonies du CGI et mobilisées via un fonds inscrit au budget de l'ASP, alimenté par une taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement, postérieurement au 13 janvier 2010, par un plan local d'urbanisme ou par un autre document d'urbanisme en tenant lieu, en zone urbaine ou à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone où les constructions sont autorisées ou par application de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme. Le produit de cette taxe est affecté, dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 (plafond = 12 M €), à un fonds inscrit au budget de l'Agence de services et de paiement. Ce fonds finance des mesures en faveur de l'installation et de la transmission en agriculture. Il permet de soutenir notamment des actions facilitant la transmission et l'accès au foncier, des actions d'animation, de communication et d'accompagnement, des projets innovants et des investissements collectifs ou individuels.

<i>en M€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Source
Dégrèvement de la TFPNB pour les JA	9	7	7	10	10	7	
Réduction sur droits de mutation	1	1	1	1	2	2	
EXONERATION DE COTISATIONS SOCIALES							
Exonération JA MSA	30,62	30,16	34,32	36,18	35,82	35,87	SAFSL-MASA
ACRE	ND	ND	ND	ND	ND	ND	
SOUTIENS À L'INVESTISSEMENT							
PCAE ¹⁶⁴	143,7	143,7	143,7	143,7	143,7	143,7	DGPE
Dispositif INAF ¹⁶⁵				34	12,3		DGPE
Montant total des soutiens à l'installation	361,6	418,8	483,2	571,5	526,9	516,3	-

Source : Cour des comptes, d'après DGPE et SAFSL MASA

Trois dispositifs fiscaux soutiennent l'installation des jeunes agriculteurs bénéficiaires de la DJA.

1- L'abattement sur les bénéfices imposables a été modifié par l'article 126 de la loi de finances pour 2019 :

- Le taux de l'abattement est de 75 % lorsque le bénéfice de l'exercice est inférieur ou égal à 43 914 € ;
- Pour les revenus supérieurs à 43 914 : le taux de l'abattement est de 50 % pour la fraction du bénéfice inférieure à ce seuil et de 30 % pour la partie supérieure à ce seuil et inférieure à 58 552 € ;
- Au titre de l'exercice en cours à sa date d'inscription en comptabilité, les abattements sont de 100 % pour la fraction du bénéfice inférieure à 43 914 € et de 60 % pour la fraction comprise entre ce seuil et 58 552 €. Le montant de l'abattement ne peut être inférieur au montant de la DJA ;
- Les seuils des abattements sont actualisés tous les trois ans. Au titre des années 2022 à 2024, le seuil de 43 914 € est porté à 45 100 € et celui de 58 552 € est porté à 60 100 €.

2- Le dégrèvement de 50 % de la taxe foncière sur les propriétés non bâties :

- Le dégrèvement est applicable aux parcelles exploitées personnellement par des jeunes agriculteurs bénéficiaires des aides à l'installation, qu'ils en soient propriétaires ou locataires, exploitant individuel ou en société. Cela exclut les parcelles possédées par un jeune agriculteur mais non exploitées par lui-même ;

¹⁶⁴ La DGPE a précisé que « De 2014 à 2021, ces dossiers (renouvellement des générations) représentent environ 38 % du nombre total des dossiers PCAE, pour 46 % des crédits publics engagés (tous financeurs confondus), soit environ 36 300 dossiers pour 1,15 milliards d'euros. », soit en moyenne 143,7 M€ par an.

¹⁶⁵ La dotation budgétaire totale prévue par le MASA est de 41 M€ pour 2019 et 14,8 M€ pour 2020. Le calcul a été effectué sur la base de l'enveloppe de 83 % allouée aux nouveaux entrants.

- Ce dégrèvement prend effet à partir du 1^{er} janvier suivant la date d'installation du jeune agriculteur ;
- Il est appliqué d'office à hauteur de 50 % et pris en charge par l'État pendant cinq ans. Pour les 50 % restants dus, le dégrèvement est facultatif et applicable sur délibération des collectivités locales concernées, pour une période ne pouvant excéder cinq années.

3- Le taux réduit de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement prévu par l'article 1594 F quinquies E. I et E.II du CGI :

- Le taux réduit à 0,70 % au lieu de 3,80 % est appliqué pour l'acquisition d'un immeuble situé dans une zone de revitalisation rurale (ZRR) ;
- Le même taux réduit bénéficie également indirectement lorsqu'un nouvel acquéreur d'un immeuble en ZRR s'engage à le louer par bail rural à long terme ou cessible à un jeune agriculteur.

2 - Les incitations fiscales à la transmission

Les dispositifs se répartissent entre des mesures destinées à alléger :

- **les droits de mutation à titre onéreux** : droit fixe de 125 € en cas de cession de fonds agricole¹⁶⁶ ou de parts sociales de sociétés civiles¹⁶⁷, abattement sur la valeur du fonds en cas de cession aux salariés ou aux proches ;
- **les droits de mutation à titre gratuit** : exonération partielle sous certaines conditions de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale (dispositif dit « Pacte Dutreil »), biens ruraux loués par bail à long terme ou par bail cessible hors du cadre familial, fraction de la valeur des parts de groupements fonciers agricoles (GFA) ou de groupements agricoles fonciers (GAF) représentatives de tels biens et conservées cinq ans ;
- **l'imposition des plus-values professionnelles lors de la transmission** : des dispositifs d'exonération, de report ou d'allègement des plus-values professionnelles sont prévus. Ils sont assortis de conditions relatives, notamment, à la durée de détention des biens cédés, à la valeur des éléments transmis, au niveau de recettes réalisées par l'entreprise, de pérennisation de l'activité transmise, ou encore au départ en retraite de l'exploitant agricole ou de l'associé ;
- **l'imposition au titre de l'impôt sur la fortune immobilière** : sous certaines conditions, exonération des biens ruraux donnés à bail à long terme ou à bail cessible hors du cadre familial et des parts de GFA et de GAF représentatives de l'apport de ces mêmes biens à condition qu'ils soient affectés à l'activité professionnelle principale d'un membre de la famille du redevable ou à une société contrôlée par celle-ci (premier alinéa du III, du IV et V de l'article 976 du CGI), et, à défaut de satisfaction de cette dernière condition, exonération, à hauteur de 75 % dans la limite de 101 897 € et à hauteur de 50 % au-delà.

¹⁶⁶ L'enregistrement des cessions de fonds agricole est gratuit depuis le 1^{er} janvier 2021 (art. 732 du CGI dans sa rédaction résultant de l'article 64 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

¹⁶⁷ CGI, article 730 bis : le droit fixe de 125 € bénéficie aux seules cessions de parts sociales de sociétés civiles à objet principalement agricole constituées depuis au moins trois ans avant la cession.

Des dispositifs de droit commun permettent également d'atténuer le coût de la transmission de l'exploitation agricole :

Le démembrement de propriété qui permet de conserver l'usufruit, c'est-à-dire les revenus du bien, au donateur ou au conjoint de l'époux décédés. C'est également un moyen de réduire les droits de succession puisque l'assiette est constituée en règle générale par la valeur de la nue-propriété transmise et non par la valeur totale du bien.

L'étalement du paiement des droits dus lors de la transmission. Ces mécanismes permettent de faciliter le paiement des coûts liés à la transmission : paiement fractionné pour les successions (au plus trois versements égaux, à intervalle de six mois maximum) / paiement différé, destiné aux successions de biens en nue-propriété (jusqu'à six mois à compter de la réunion de l'usufruit à la nue-propriété) / paiement différé pendant cinq ans puis fractionné sur dix ans pour les successions ou donations d'entreprises individuelles ou d'au moins 5 % de droits sociaux de sociétés à activité professionnelle et non cotée en bourse.

Enfin la **déductibilité des droits** : les droits dus à raison de la transmission par donation ou succession d'une entreprise relevant de l'impôt sur le revenu sont déductibles des bénéfices qu'elle génère, même en cas de paiement étalé. En cas de société de personnes, la déductibilité ne profite qu'à l'associé qui exerce son activité professionnelle dans la société.

Tableau n° 28 : Les dispositions fiscales relatives à la transmission

<i>Incitations fiscales</i>	<i>Base légale</i>	<i>Crédits</i>	<i>Coût réalisation 2021</i>
<i>Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)</i>			
Application d'un abattement de 300 000 € sur la valeur du fonds ou de la clientèle en cas de cession en pleine propriété de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions d'une société aux salariés ou aux proches	Art. 732 ter	Programme 134 / mesure 530212	Non chiffrable
Cessions à titre onéreux de fonds agricoles (125 € puis gratuit depuis la loi de finances pour 2021)	Art. 732 CGI (Art. 64 loi 2020-1721)		
Cessions de gré à gré de parts sociales de GAEC ou d'EARL et de toutes les sociétés civiles à objet agricole constituées depuis au moins 3 ans avant la cession (125 €)	Art. 730 bis CGI		
<i>Droits de mutation à titre gratuit (DMTG)</i>			
Exonération partielle sous certaines conditions de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme	Art. 787 B et 787 C CGI	Programme 134 / mesure 520110	500 M€

Incitations fiscales	Base légale	Crédits	Coût réalisation 2021
individuelle ou détenues sous forme sociale			
<i>Exonération des droits de mutation à titre gratuit en cas de transmission de biens ruraux loués par bail à long terme ou par bail cessible hors du cadre familial ou des parts de GFA ou de GAF conservées 5 ans</i>	Art. 793-1-3° et 4°, 793-2-2° et 3°, 793-3, 793 bis et 848 bis CGI	Programme 149 / 520109	50 M€
Impôt sur la fortune immobilière (IFI)			
<i>Exonération totale ou partielle des biens ruraux loués par bail à long terme ou par bail cessible hors du cadre familial ou des parts de GFA et des parts de GAF représentatives de ces mêmes biens</i>	Art. 976 CGI	Programme 149 / mesure 440102	38 M€
Imposition des plus-values professionnelles			
<i>Abattement par durée de détention sur les plus-values immobilières professionnelles à long terme réalisées par les entreprises relevant de l'impôt sur le revenu</i>	Art. 151 septies B CGI	Mesure 190209 (modalité particulière)	58 M€
<i>Exonération totale ou partielle des plus-values réalisées par les entreprises dont les recettes n'excèdent pas : - 350 000 € s'il s'agit d'entreprises d'achat revente, de restauration et fourniture de logement (sauf des locations meublées) ou d'entreprises agricoles ; - 126 000 € s'il s'agit d'autres entreprises ou de titulaires de bénéfices non commerciaux</i>	Art. 151 septies CGI	Mesure 190204 (modalité particulière)	83 M€
<i>Report d'imposition des plus-values d'apport réalisées par une société civile professionnelle à l'occasion d'une fusion et d'opérations assimilées, régime spécial d'imposition des plus-values constatées lors de l'apport d'une entreprise individuelle, et report d'imposition de la plus-value d'apport de titres réalisée par un exploitant individuel ou l'associé d'une société de personnes</i>	Art. 151 octies, 151 octies A, 151 octies B, 151 nonies-IV bis CGI	Mesure 190205 (modalité particulière)	Non chiffrable
<i>Exonération des plus-values professionnelles en cas de cession à titre onéreux d'une entreprise</i>	Art. 151 septies A CGI	Programme 134 / mesure 190208	87 M€

Incitations fiscales	Base légale	Crédits	Coût réalisation 2021
<i>individuelle ou d'une activité par une société de personnes ou en cas de cessation d'un office d'avoué dans le cadre du départ à la retraite du cédant ou de l'associé de la société cédante</i>			
Exonération des plus-values professionnelles réalisées à l'occasion de la transmission d'une entreprise individuelle ou d'une branche complète d'activité	Art. 238 quinquies CGI	Mesure 210319 (modalité particulière)	79 M€
Report d'imposition des plus-values constatées à l'occasion de la transmission à titre gratuit d'une entreprise soumise à l'impôt sur le revenu. Exonération définitive des plus-values en report en cas de poursuite de l'activité par le nouvel exploitant	Art. 41 CGI	Mesure 190203 (modalité particulière)	9 M€
Autres dispositifs			
Exonération du salaire différé de l'héritier d'un exploitant agricole ayant cessé de participer directement et gratuitement à l'exploitation avant le 1er juillet 2014	Art. 81-3° CGI	Programme 149 / mesure 120101	1 M€
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé à des exploitants agricoles	Art. 199 vices A CGI	Programme 149 / mesure 530212	Non chiffrable

Source : Direction de la législation fiscale

3 – Autres dispositifs nationaux destinés au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles

Tableau n° 29 : autres dispositifs nationaux destinés au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles

<i>en M€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aide à la cessation d'activités	2,3	1,3	1,3	0	1,1	1,1
Aides au départ (anciens dispositifs)	29,5	29,6	23,2	19,8	17,4	15,8
Aides aux coopératives d'utilisation de matériel agricole		6,2	5,5	2,5	2,3	1,4
Total	31,8	37,1	30	22,3	20,8	18,3

Source : Cour des comptes à partir des documents budgétaires

Annexe n° 16 : la régulation du prix du foncier agricole par le droit des sols et des espaces protégés

La régulation du prix du foncier agricole par le droit des sols et des espaces protégés est possible mais repose largement sur la volonté des collectivités territoriales.

Les terrains deviennent constructibles après avis consultatif des commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) i) en raison de leur classement (sous l'autorité de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent) par un plan local d'urbanisme (dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation) ou par une carte communale (dans une zone constructible) et ii) lors des dérogations au principe d'inconstructibilité hors espace urbanisé en RNU (délivrées par le Préfet). Le nombre d'hectares concernés annuellement par une telle transformation réglementaire n'est pas connu, l'exploitation des fichiers fonciers ne distinguant pas au sein des 20 000 ha d'ENAF transformés l'usage initial des surfaces concernées par un classement en zone urbaine (U) ou à urbaniser (AU).

Les surfaces agricoles sont protégées, de manière générale, par les dispositions de préservation des ENAF¹⁶⁸. Le règlement des PLU ne peut plus qu'à titre exceptionnel délimiter dans ces zones des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées où peuvent être autorisées des constructions (« STECAL » article L. 151-13 du code de l'urbanisme). Par ailleurs, en zone A, peuvent être autorisées les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole (R. 151-23) ou nécessaires à des équipements collectifs (article L. 151-11).

Les surfaces agricoles seront à l'avenir également concernées par l'objectif d'atteindre, à l'horizon 2050, le « zéro artificialisation nette » (ZAN) des sols. La loi « climat et résilience » (art. 191) fixe un objectif de division par deux entre 2022 et 2031 du rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, objectif qui doit se traduire en 2024 dans les documents de planification régionale puis en dans les documents d'urbanisme en 2027. La territorialisation de l'objectif doit permettre une juste répartition de l'effort entre les territoires.

¹⁶⁸ L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme dispose que les actions des collectivités publiques doivent favoriser « le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux » tout en assurant « une utilisation économe des espaces naturels et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières ».

À ces mesures de protection ou d'économie transversales s'ajoutent des outils en faveur de la protection des espaces agricoles que peuvent activer les collectivités territoriales : la zone agricole protégée (ZAP, art. L. 112-2 code rural et de la pêche maritime) et le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN, art. L. 113-6 du code de l'urbanisme). En 2018, on comptait 57 ZAP et 28 PAEN pour 135 000 ha au total, ce qui est peu. Dans le rapport du CGAAER sur l'évaluation des outils de préservation des ENAF de mars 2018, la mission a relevé l'intérêt partagé par de nombreux acteurs de proposer que les documents d'urbanisme comprennent un projet agricole et forestier de territoire, adossé à un diagnostic foncier au plan environnemental, agricole et forestier, qui définisse l'avenir de l'agriculture locale notamment les projets de ZAP et PAEN.

Enfin, les communes peuvent percevoir une taxe sur les plus-values de cession de terrains nus devenus constructibles (art. 1529 du CGI) qui n'apparaît pas désincitative et devrait être révisée, comme l'ont recommandé la Cour et l'IGF.

À ce titre, on constate qu'aucune évolution n'est intervenue au sujet des taxes sur les plus-values de cession de terrains nus devenus constructibles, en dépit des critiques formulées tant par la Cour (référé au Premier ministre du 1^{er} août 2013 relatif aux terres agricoles et aux conflits d'usage ; référé du 3 décembre 2018 sur les taxes à faible rendement) que par l'IGF (rapport de 2014 sur les taxes à faible rendement).

La taxation facultative par les communes (article 1529 du CGI) et la taxe nationale obligatoire (article 1605 nonies du CGI) de la première transaction après changement de destination continuent de produire des rendements faibles (respectivement 37 M€ en 2017 et 23 M€ en 2020) et ne sont pas désincitatives.

La Cour des comptes avait recommandé, dans son référé au Premier ministre du 1^{er} août 2013 relatif aux terres agricoles et aux conflits d'usage « une remise à plat » de ce double dispositif, en ne retenant que l'objectif de lutte contre l'artificialisation. De même, dans son référé du 3 décembre 2018 sur les taxes à faible rendement, la Cour des comptes avait recommandé « *une remise à plat de ces deux taxes (...), ne serait-ce que pour en harmoniser le champ et les modalités d'application* ».

Le MAA, la DLF et le MTES ont été à nouveau interrogés sur ce point en 2018 dans le cadre de l'enquête consacrée aux leviers de la politique foncière agricole. La DLF a alors indiqué que la fusion des deux taxes avait été examinée lors de l'exercice sur les taxes à faible rendement mais il a conclu à la difficulté d'une telle opération. Du fait de leur champ, de leur assiette et de modalités d'application différenciées mais surtout de deux affectataires différents (les collectivités pour l'une et l'ASP pour la part État au titre de la contribution aux aides à l'installation des jeunes agriculteurs), il apparaît difficile de fusionner les taxes tout en maintenant le niveau de recettes.

La Cour prend acte de cette réponse et maintient néanmoins cette observation, la compensation à destination des collectivités locales pouvant se faire *via* d'autres instruments ou dotations, au minimum pour les premières années.

Annexe n° 17 : la question du montant des retraites agricoles

Réputées faibles, les pensions versées aux exploitants retraités s'élevaient en 2020 en moyenne à 902 € pour une personne mono-pensionnée ayant effectué une carrière complète et à 463 € pour une personne mono-pensionnée sans carrière complète. Toutefois, les exploitants retraités émargeant au seul régime agricole ne représentent que 17,2 % des effectifs. 82,2 % des exploitants retraités sont poly-pensionnés et perçoivent en moyenne 1 320 €¹⁶⁹. Ces moyennes recouvrent de fortes disparités, les retraites servies s'échelonnant de 162 € par mois pour une personne mono-pensionnée ayant validé moins de 50 trimestres à 1 600 € pour une personne poly-pensionnée ayant effectué une carrière complète et principalement affiliée au régime des non-salariés agricoles. Le montant de la retraite dépend des cotisations versées, elles-mêmes fonction du bénéfice agricole déclaré. Une estimation publiée dans la presse professionnelle montrait que pour un bénéfice agricole déclaré sur toute la carrière inférieur à 6 000 € par an, les cotisations vieillesse annuelles s'élevaient à 1 800 € et généreraient une retraite mensuelle de 650 € alors que dans le cas d'une exploitation dégageant un bénéfice agricole de 50 000 €, les cotisations s'élèveraient à 9 030 € par an et généreraient 1 900 € de retraite mensuelle¹⁷⁰. Conçu selon une logique capitalistique, le document produit montrait en outre la durée de retraite nécessaire pour que le montant des pensions servies soit égal à celui des cotisations payées. Celle-ci était de 9,9 ans dans le premier cas et de 17 ans dans le second, cette « égalisation » étant réalisée pour les salariés au bout de 18 ans en moyenne.

Les chefs d'exploitation qui envisagent de prendre leur retraite semblent parfois surpris, à quelques mois de l'arrêt de leur activité, par le montant de la pension qu'ils percevront. Or, il est prévu que, tous les cinq ans, chaque cotisant reçoive un relevé de situation individuelle (RIS), récapitulant l'ensemble des droits à la retraite à partir des cotisations validées. Ce document est en outre consultable en ligne sur le site de la MSA dans « *mon espace privé* » et sur le site info-retraite.fr.

Par ailleurs, à 55 ans puis tous les cinq ans, chaque cotisant reçoit une estimation indicative globale (EIG), qui reconstitue l'ensemble de la carrière et donne une estimation du montant de la retraite à différents âges de départ possibles.

¹⁶⁹ Source : MASA sur la base des fichiers statistiques de la CCMSA (SIVA – système d'information vieillesse agricole) et des échanges inter régimes de retraite (EIRR), chiffres 2020.

¹⁷⁰ La France agricole, Hors-série 2021 Transmission et patrimoine, p. 31, à partir de Cerfrance Rhône&Lyon. Estimations sur la base des cotisations et assiettes en vigueur en 2019. Pour mémoire, en 2019, un quart des exploitations françaises avait un EBE inférieur à 27 330 €, la moitié des exploitations avaient un EBE inférieur 54 540 € et les trois quarts un EBE inférieur à 96 780 € (Agreste, Graph'Agri 2021, p. 66).