



HAL
open science

De la constance des soutiens publics à l'installation

Luc Bodiguel

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel. De la constance des soutiens publics à l'installation. Revue de droit rural, 2012, 404, pp.32-37. hal-01688501

HAL Id: hal-01688501

<https://hal.science/hal-01688501v1>

Submitted on 24 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PRE PRINT PAPER

Luc Bodiguel *De la constance des soutiens publics à l'installation, Revue de droit rural, n° 404, juin-juil. 2012, 32-37*

Introduction

1. - La profusion des textes applicables en matière d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs (JA) est à peine imaginable. Depuis les années soixante, la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) et les prêts à moyen terme spéciaux (PMTS) ont été l'objet d'une véritable inflation réglementaire et législative. Aujourd'hui, si on s'en tient aux textes essentiels, comprendre le système juridique des aides à l'installation agricole suppose de se référer à au moins trois règlements communautaires, une décision du Conseil^{Note 1}, six documents de programmation nationaux (articulation droit UE et droit français) et vingt-et-un documents de programmation régionaux, une loi-cadre^{Note 2}, sept décrets dont une partie est codifiée^{Note 3}, neuf arrêtés et cinq circulaires^{Note 4}.

2. - Dans ce contexte, il est bien évident que les praticiens se réfèrent essentiellement aux textes « inférieurs », circulaires et arrêtés en tête, et laissent aux instances administratives, politiques ou scientifiques le soin de faire entrer le droit français dans les catégories d'aides proposées par le droit communautaire. Nous tenterons d'embrasser l'ensemble des textes relatifs à la DJA et aux PMTS, sans prétendre à l'exhaustivité^{Note 5}.

3. - Cette multiplication des textes juridiques à toutes les échelles du droit et des territoires pourrait révéler une grande dynamique de changement et d'adaptation progressive au contexte socio-économique (évolution des marchés) et politique (création de la Communauté européenne et naissance de la Politique agricole commune PAC). À l'analyse, il n'en est rien. La dynamique existe bien, mais elle est au service d'une constance et d'une stabilité propres à confirmer les propos de Sebillote en 1979^{Note 6}. Nous tenterons d'éclairer cette hypothèse en observant l'histoire de la politique de certaines aides à l'installation, son présent et son avenir éventuel. L'histoire peut être décrite en deux phases : la naissance de la politique agricole d'installation française (1) et l'émergence de la politique agricole d'installation européenne (2) ; le présent renvoie au régime juridique actuel des aides à l'installation (3) et l'avenir à la réforme annoncée de la Politique agricole commune (4).

1. Naissance de la politique agricole d'installation française : d'une politique d'aménagement à une politique socio-économique

4. - Les premières aides spécifiques aux JA remontent à 1955^{Note 7} mais les bases de la politique d'installation française ont été posées par la loi d'orientation agricole (LOA) du 5 août 1960 dont l'article 8^{Note 8} dispose que « *L'aide financière de l'État* » prend la « *forme de prêts et notamment de prêts spéciaux à long terme, de subventions, de remises partielles ou totales d'impôts ou de taxes* » et est « *accordée en priorité aux exploitants agricoles, aux sociétés de culture et aux groupements d'exploitants (...) pour les encourager, notamment (...) à s'installer, lorsqu'il s'agit de JA* ».

5. - Littéralement, il ne s'agit pas encore de la « politique d'installation » mais d'un des objectifs de la politique financière de l'État. La vision apparaît ainsi plus technique que celle qui émergera dans la loi de modernisation (LMA) de 1995 et la LOA de 1999. Toutefois, cette distinction est purement formelle et il est possible d'affirmer que la politique d'installation des JA en agriculture est née en 1960.

6. - Ce cadre législatif sera complété par l'article 27 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole qui institue un fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles dont l'une des fonctions est l'attribution d'indemnités d'installation et des prêts aux agriculteurs quittant une région surpeuplée pour s'installer dans des zones d'accueil^{Note 9}.

7. - La mise en œuvre de cet objectif de politique agricole française relève alors du décret n° 73-18 du 4 janvier 1973 portant création, dans certaines régions, d'une dotation au profit des JA^{Note 10}. Dans ce dispositif^{Note 11}, sont d'ores et déjà prévues des conditions de superficie (au moins égale à la surface minimum d'installation *SMI*), de capacité professionnelle suffisante et de garantie comptable (programme de production et de dépense et comptabilité de gestion). De même, est prévu un engagement d'exercice d'au moins 5 ans.

8. - À ce stade, le dispositif est limité territorialement puisqu'il s'agit de « *faciliter la première installation d'agriculteurs* » dans les « *départements où le maintien d'un niveau minimum de peuplement et d'une activité agricole suffisante pour entretenir l'espace naturel ne sont pas assurés* »^{Note 12}. Il s'agit donc d'une mesure relevant plus de la politique d'aménagement du territoire que de la politique agricole.

9. - Pour justifier cette restriction géographique, le ministre de l'Agriculture de l'époque déclarait que la dotation d'installation au profit de JA vise à « *contribuer au maintien d'un minimum de population et d'une activité agricole suffisante pour entretenir l'espace naturel* » et qu'à « *cet effet, il convenait d'inciter le maximum possible de JA à s'installer en priorité dans les régions où la pauvreté du milieu entraîne un grave sous-équipement, un exode très important des jeunes et un vieillissement des chefs d'exploitation particulièrement inquiétant pour l'avenir* ». Face à la critique, le ministre concluait que « *l'extension de la dotation à l'ensemble du territoire irait (...) à l'encontre du but poursuivi [puisqu'elle] risquerait d'agrandir encore l'écart existant entre les régions déshéritées et celles où le problème du remplacement des agriculteurs âgés se pose différemment (...)* »^{Note 13}.

10. - Malgré le caractère apparemment déterminé de cette déclaration, le dispositif va être étendu trois ans après. Cette réforme marque le passage d'une politique d'aménagement du territoire dont la vocation est de lutter contre les discriminations territoriales, à une politique socio-économique dont l'objectif est le renouvellement des générations d'agriculteurs et la reprise des exploitations. Le décret n° 76-129 du 6 février 1976^{Note 14} disposera que « *la dotation d'installation est applicable à l'ensemble du territoire métropolitain* » et que, pour en bénéficier, l'installation devra présenter une utilité du point de vue général et porter sur une superficie minimum. Le JA devra en outre démontrer une capacité professionnelle suffisante, s'engager à exercer pendant au moins 5 ans et à produire un programme de production et de dépense, ainsi qu'une comptabilité de gestion^{Note 15}. En d'autres termes, les conditions du décret de 1973 sont reprises et complétées.

11. - En 1981, le Gouvernement va rénover le dispositif d'installation sans toutefois le bouleverser. Le décret n° 81-246 du 17 mars 1981 relatif aux aides à l'installation des JA^{Note 16} conforte les fondements déjà acquis et en modernise certains aspects. Désormais, « *les JA (...) peuvent bénéficier [d'] une dotation d'installation en capital [ou de] prêts à moyen terme spéciaux accordés par le crédit mutuel* »^{Note 17} sous réserve d'être majeurs et âgés de moins de 35 ans, d'exercer la profession d'agriculteur à titre principal, d'avoir la capacité professionnelle requise et de s'engager à exercer pendant 10 ans la profession d'agriculteur à titre principal^{Note 18}. Avec le décret, la politique agricole d'installation est définitivement ancrée dans le paysage juridique français. Le champ d'application, les conditions et les engagements ont été éprouvés et le système de financement est opérationnel. À partir de ce moment, les modifications consisteront essentiellement à redéfinir ou à réorienter à la marge les aides à l'installation.

12. - Ainsi, avec la loi n° 95-95 du 1er février 1995 de modernisation de l'agriculture^{Note 19} sera créé sous le titre III du livre III du Code rural, un chapitre préliminaire intitulé « *La politique d'installation en agriculture* ». Sous ce chapeau, l'article L. 330-1 du Code rural dispose que « *La politique d'installation favorise la transmission des exploitations dans un cadre familial et hors cadre familial ainsi que leur adaptation, au bénéfice des candidats à l'installation justifiant de leur capacité à réaliser un projet viable à titre individuel ou au sein d'une société mentionnée à l'article L. 341-2 (...)* ». C'est aussi à ce moment que sera institué le répertoire départemental à l'installation^{Note 20}.

13. - La LOA n° 99-574 du 9 juillet 1999 apportera aussi sa pierre en reformulant les objectifs de la politique agricole et en y rappelant l'importance de la politique d'installation et de ses satellites (aides à la transmission, à la cession...) : « *La politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable. Elle a pour objectifs, en liaison avec la Politique agricole commune et la préférence communautaire : l'installation en agriculture, notamment des jeunes, la pérennité des exploitations agricoles, leur transmission, et le développement de l'emploi dans l'agriculture, dont le caractère familial doit être préservé, dans l'ensemble des régions françaises en fonction de leurs spécificités (...)* ».

14. - Il faut noter que la LDTR n° 2005-157 n'offrira que quelques éléments techniques et que la LOA n° 2006-11 restera muette sur le sujet, ce qui n'est pas étonnant vu son orientation libérale (fonds, bail cessible...). En revanche, la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche affichera le souhait du législateur de renforcer le volet sociétaire de la politique d'installation. À cette fin, « *l'article L. 330-1 du Code rural et de la pêche maritime est complété par une phrase ainsi rédigée : (...)* cette politique [d'installation] comporte un volet spécifique

à l'installation en société visant notamment à faciliter la recherche et le remplacement d'associés grâce au répertoire à l'installation mentionné au second alinéa de l'article L. 330-2 ».

15. - Le droit de l'installation imaginé dans les années soixante s'est donc progressivement construit autour des critères d'âge, d'engagement dans l'exploitation agricole et de capacité professionnelle. La Communauté européenne, devenue Union européenne (UE), a suivi le même chemin...

2. Émergence de la politique agricole d'installation européenne : vers l'intégration du droit français

16. - La politique agricole d'installation européenne a été esquissée par la directive du Conseil 72/161/CEE du 17 avril 1972, concernant l'information socio-économique et la qualification professionnelle des personnes travaillant dans l'agriculture. Toutefois, elle ne s'affirme qu'avec la directive 81/528/CEE du Conseil du 30 juin 1981 qui modifie la directive du Conseil 72/159/CEE du 17 avril 1972 concernant la modernisation des exploitations agricoles (directive cadre de la politique structurelle CE). Ce texte autorise les États membres à « *accorder une aide spéciale [en capital ou sous une autre forme] aux JA n'ayant pas atteint l'âge de quarante ans et qui, dans un délai de cinq ans après leur première installation sur une exploitation agricole* », exercent une activité agricole à titre principal, possèdent une capacité professionnelle suffisante, s'engagent à tenir une comptabilité, établissent un plan de développement de l'entreprise^{Note 21}. En d'autres termes, le droit communautaire reprend à son compte les modalités de la politique d'installation française.

17. - L'aide à l'installation communautaire a la nature juridique d'action commune^{Note 22} et par conséquent relève du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil du 21 avril 1970 relatif au financement de la Politique agricole commune qui prévoit les modalités d'intervention du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Suivant ce règlement, lorsque le Conseil décide d'une action commune, il doit déterminer la participation du Fonds à cette action commune^{Note 23}. Sur cette base l'article 19.3 de la directive 72/159/CEE modifiée en 1981 dispose notamment que le « *FEOGA, section orientation, rembourse aux États membres 25 % des dépenses éligibles* ».

18. - La politique d'installation européenne va être consolidée par le successeur de la directive 72/159/CEE, le règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil du 12 mars 1985 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, qui fixe le cadre juridique en son article premier : « *1. En vue d'aider le développement continu de l'agriculture dans la Communauté, il est institué une action commune au sens de l'article 6 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 729/70, à mettre en œuvre par les États membres, afin d'améliorer l'efficacité des exploitations et de contribuer à l'évolution de leurs structures, tout en assurant la conservation durable des ressources naturelles de l'agriculture ; 2. Conformément au titre VIII, la participation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « orientation », ci-après dénommé « Fonds », à l'action visée au paragraphe 1 concerne les mesures liées (...) à l'installation de jeunes agriculteurs.* »

19. - On retrouve dans ce nouveau dispositif l'idée d'une dotation en capital : « *une prime unique d'un montant maximal éligible de 7 500 Écus qui peut être remplacée par une bonification d'intérêts équivalente* » ; à cette prime, les États membres peuvent adjoindre « *une bonification d'intérêts pour les prêts contractés en vue de couvrir les charges découlant de l'installation* »^{Note 24}.

20. - Les conditions restent quasi inchangées ; elles sont conformes à l'esprit communautaire de 1972 et à la politique française d'installation : ne pas avoir atteint l'âge de quarante ans ; être agriculteur à titre principal^{Note 25}, avoir une qualification professionnelle d'un niveau suffisant (le niveau est fixé par chaque État membre). S'y ajoute une condition tenant à la taille de l'entreprise : l'exploitation doit nécessiter un volume de travail équivalent au moins à une unité de travail humain.

21. - L'apparition d'un droit communautaire dédié à l'installation en agriculture participe au processus d'intégration des droits européens et nationaux. À ce jour, la politique des aides à l'installation relève d'abord de l'article 20 a) ii) du règlement (CE) n° 1698/2005^{Note 26} qui dispose que l'installation de JA fait partie des « *mesures visant à améliorer les connaissances et à renforcer le potentiel humain* »^{Note 27}. Ce texte communautaire est décliné par le Programme de développement rural hexagonal (PDRH)^{Note 28}, qui justifie la nécessité des aides à l'installation par la croissance constante des coûts d'installation et « *l'importance du maintien d'une présence agricole sur l'ensemble du territoire* »^{Note 29}. Au niveau infracommunautaire, on trouve les parties législatives et réglementaires du Code rural français, avec, en premier lieu, l'article L. 330-1 du Code rural.

22. - En vertu de la primauté des traités et des actes dérivés européens, l'ensemble de la législation et réglementation française doit être conforme au droit communautaire. En matière d'installation, le principe semble respecté d'autant plus facilement que le cadre communautaire est ouvert. L'analyse du régime actuel des aides françaises à l'installation le confirme...

3. Régime actuel des aides à l'installation : se soumettre, choisir et s'engager

23. - « L'esprit » du dispositif « installation » peut s'exprimer de la manière suivante : « s'installer aider, c'est se soumettre, choisir et s'engager ». Sur cette base, nous tenterons d'exposer succinctement les points essentiels du régime des aides à l'installation.

24. - « **S'installer aider, c'est se soumettre** » au sens – et en ce sens seulement – que le bénéficiaire des aides à l'installation, exige du JA qu'il se conforme à des conditions et décisions. Soulignons immédiatement que cette « soumission » n'est pas obligatoire – du point de vue juridique, il peut s'installer sans aide – et qu'elle ne peut que lui rapporter (des aides et des prêts bonifiés).

25. - Ainsi, le demandeur aux aides à l'installation va devoir correspondre au « profil juridique » du « jeune agriculteur » caractérisé par six éléments principaux : son âge^{Note 30}, son statut avant installation^{Note 31} ; ses revenus^{Note 32}, la nature de son activité^{Note 33}, sa nationalité^{Note 34}, sa capacité professionnelle^{Note 35} ou son expérience^{Note 36}. Pour percevoir la DJA ou profiter de PMTS, le JA devra aussi répondre à des caractéristiques tenant à l'installation elle-même : il doit s'agir de la reprise d'une installation existante ou de la création d'une nouvelle structure ou d'une installation comme co-exploitant. En outre, l'installation doit porter sur une surface minimum garantissant la viabilité de la structure^{Note 37}. Cette dernière condition peut poser problème pour des projets atypiques si la surface minimum n'est pas atteinte^{Note 38}. De ce fait, afin de ne pas bloquer la création d'entreprises petites mais viables, les préfets doivent veiller à explorer toutes les possibilités de détermination des critères de l'équivalence de surface.

26. - Outre ce « profilage » du JA et de son installation, le demandeur doit passer entre les fourches caudines d'une procédure bien huilée placée sous le signe de la cogestion agricole traditionnelle, caractérisée par l'alliance entre l'Administration et la profession agricole. Ainsi, en matière d'installation, le préfet de département prend la décision sur la base du dossier d'instruction, après avis motivé de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA)^{Note 39}. Cette cogestion a été renforcée puisque, désormais, le préfet est assisté par la CDOA mais aussi par deux nouveaux organismes portés par le monde agricole : les « Points info installation » et les comités départementaux à l'installation. Non seulement les premiers^{Note 40} sont très souvent gérés directement ou indirectement par les chambres d'agriculture mais les seconds^{Note 41} réunissent les représentants des collectivités locales concernées, les dirigeants des principaux syndicats agricoles et les représentants des administrations concernées ; autrement dit l'administration d'État, l'administration locale et la profession agricole.

27. - En pratique, le projet du demandeur à l'installation peut aussi être dépendant du positionnement de certains bailleurs qui, s'ils n'ont pas été contraints par l'action des SAFER, conservent leurs prérogatives de propriétaire et peuvent refuser de vendre ou de louer pour un usage agricole. La situation est particulièrement fréquente aux abords des grandes villes dont la dynamique urbaine croît. Dans ce contexte, les bailleurs préfèrent laisser leurs terres en friche dans l'attente d'un changement d'affectation des sols dans l'espoir de retirer à un prix élevé sans avoir à payer une éventuelle indemnisation qui serait due à un fermier évincé en cas de changement d'affectation des sols^{Note 42}. À la gouvernance instituée fondée sur la cogestion, il faut donc joindre les jeux d'acteurs et notamment ceux des bailleurs de fonds ruraux. C'est d'ailleurs ce qui explique que dans certains Programmes pour l'installation des jeunes en agriculture et le développement des initiatives locales (PIDIL), des incitations à la « mise à bail » soient prévues^{Note 43}.

28. - « **S'installer aider, c'est aussi choisir** ». Nous évoquerons trois types de choix auxquels doit procéder le JA : le premier porte sur le caractère individuel ou collectif de l'exploitation ; le second est relatif à la nature et au contenu du projet d'entreprise ; le troisième concerne les modalités de financements.

29. - **Le premier choix – seul ou en société – a un impact direct sur les droits à DJA ou PMTS.** Ainsi, les règles applicables aux agriculteurs à titre principal (ATP) ou aux agriculteurs à titre secondaire (ATS) varient suivant que l'on exploite seul ou collectivement. Par exemple, la DJA ne peut pas être accordée à un ATS qui s'installe en société, quel que soit le type de société, mais le candidat peut en revanche bénéficier de la bonification liée aux prêts MTS-

JA. De même, la DJA ne peut plus être accordée à un ATS qui était installé en société et qui à ce titre a bénéficié des prêts MTS-JA et qui quitte cette société pour se réinstaller en individuel « Agriculteur à titre principal » (ATP) ou ATS^{Note 44}... Suivant la même logique, les taux PMTS peuvent différer pour certaines sociétés : ils sont de 2 % dans les zones agricoles défavorisées et de 3,5 % en dehors de ces zones pour les GAEC et EARL, dans certaines conditions et situations, alors qu'ils sont normalement respectivement de 1 et 2,5 %^{Note 45}. Les conditions de surface peuvent aussi être spécifiques^{Note 46} et il existe des particularités pour la mise en œuvre des conditions permettant d'obtenir des aides à l'installation^{Note 47}. Enfin, si le JA opte pour exploiter en société, il doit savoir que selon le type de société, la gestion des PMTS pourra être ou non prise en charge par la société : dans certains cas, la société d'exploitation pourra être attributaire du PMTS du JA entrant par le biais d'une délégation^{Note 48}. Cette mécanique ne joue pas pour les SCEA mais fonctionne à 100 % pour l'EARL et à 50 % pour les GAEC^{Note 49}.

30. - Au choix entre installation individuelle ou sociétaire s'ajoute celui portant sur le projet d'entreprise. Ce dernier s'exprime au travers du Plan de développement de l'exploitation : le JA doit réaliser et présenter un « *projet de première installation viable au terme de la cinquième année suivant l'installation sur la base d'un plan de développement de l'exploitation* »^{Note 50}. Ce plan de développement de l'exploitation^{Note 51} réalisé pour une installation en individuel ou en société^{Note 52} comporte un état des lieux économique et juridique de l'exploitation, et présente « *l'ensemble des moyens de production dont l'exploitation dispose* », tant matériels qu'humains. En outre, il contient une « *simulation des revenus prévisionnels de l'exploitation pendant les cinq premières années d'activité* » et décrit « *les étapes de développement des activités* » en les reliant aux investissements nécessaires non seulement « *au développement des activités* » mais aussi « *à la mise aux normes* ». Pour y arriver, le JA a besoin de compétences prédéterminées sur la base du Plan de professionnalisation personnalisé (PPP)^{Note 53}, qui vise à « *compléter si besoin l'acquisition de connaissances et de compétences* », à réfléchir et approfondir le projet « *en le confrontant à d'autres réalités professionnelles* », à « *l'environnement social, économique et professionnel de la future exploitation* » et surtout, à déterminer en fonction du « *profil du candidat* » les acquisitions de compétence ou de diplôme qui sont opportunes pour la poursuite du projet défini.

31. - Au vu de son projet d'entreprise, le JA va pouvoir déterminer les formes de financement dont il a besoin. Il peut, bien entendu, décider de partir sans le soutien des aides publiques, mais s'il décide du contraire, plusieurs portes lui sont ouvertes^{Note 54}. S'il correspond au « profilage » légal, il pourra demander le bénéfice de la DJA qui sera modulée en fonction de critères départementaux et nationaux inhérents au projet, aux engagements ou aux spécificités de l'économie agricole locale^{Note 55}. Grâce à la DJA, le JA est détenteur d'un capital auquel il pourra adjoindre des prêts dotés d'une bonification d'intérêts, les fameux PMTS^{Note 56}, qui tiennent eux aussi compte des différences géographiques entre zones de plaine, zones de montagne et les autres zones agricoles défavorisées. Il peut aussi bénéficier des dispositifs locaux issus des PIDIL^{Note 57} qui « *regroupent les actions mises en œuvre par l'État et les collectivités territoriales pour concourir à la réalisation des orientations fixées par la charte nationale pour l'installation* » parmi lesquelles on trouvera notamment des aides pour financer des stages, une partie des frais liés à l'achat de foncier, un suivi approfondi de certaines installations, pour inciter à la conclusion de contrats de parrainage ou de baux, à la réalisation d'audits d'exploitation...

32. - Faire des choix ne suffit pas : « s'installer aider, c'est encore s'engager ». Nous avons déjà eu l'occasion de le dire^{Note 58}, en contrepartie des avantages dont il bénéficie, le JA a des obligations^{Note 59} : il doit « *mettre en valeur personnellement* » et effectivement son exploitation pendant cinq ans en tant que chef d'exploitation ; il doit retirer de son activité agricole au moins 50 % de son revenu professionnel global ; il doit aussi mettre son exploitation aux normes environnementales et sanitaires (hygiène et bien-être des animaux) dans les trois ans suivant l'installation et « *tenir une comptabilité de gestion* » conforme...

33. - Si lors du contrôle de l'exploitation^{Note 60}, les agents habilités constatent la violation de ces engagements, de lourdes sanctions peuvent être prises^{Note 61}. Ainsi, suivant la fiche 12 de la circulaire 2010/3065, sauf régularisation ou force majeure, « *Le préfet est tenu de prononcer la déchéance dès qu'il constate le non-respect d'un ou de plusieurs engagements* ». La déchéance sera totale si « *le bénéficiaire : a fait une fausse déclaration ; s'oppose à la réalisation des contrôles ; ne respecte pas les engagements relatifs à l'acquisition progressive de la capacité professionnelle conformément à l'article D. 343-4-1 ; cesse d'exercer la profession d'agriculteur à titre principal ou à titre secondaire au sens des articles D. 343-5, 5° et D. 343-6 dans les 5 premières années qui suivent son installation en violation de l'engagement prévu au 5° de l'article D. 343-5 ; n'a pas réalisé dans les délais impartis les travaux de mise en conformité prévus par la réglementation en vigueur et ne satisfait pas aux normes minimales requises en matière*

d'hygiène et de bien-être des animaux, conformément au 7° de l'article D. 343-5 ». En dehors de ces cas, la déchéance ne sera que partielle ; elle pourra alors varier de 30 % à 50 % de la DJA.

34. - L'ensemble des règles françaises applicables à l'installation des JA devra sûrement être adapté et rénové avec la future réforme de la PAC. Pour autant, l'esprit des textes ne devrait pas être bouleversé...

4. Avenir de la politique d'installation : une PAC post 2013 sans révolution

35. - Sous réserve des discussions en cours dans le cadre de la procédure de codécision, la réforme communautaire en matière d'installation ne devrait effectivement pas révolutionner les textes français. Cependant, les fondements juridiques communautaires pourraient varier (entre premier et second pilier) car si les deux piliers de la PAC sont toujours mis à contribution, le premier pilier (soutiens directs) est plus explicitement sollicité qu'avant.

36. - **Au titre du premier pilier de la PAC** ^{Note 62}, **deux dispositifs complémentaires participent du soutien aux JA** : • Le premier prend la forme d'une priorité dans l'attribution des paiements par la réserve nationale ou régionale constituée à partir d'un pourcentage maximum de 3 % de réduction linéaire du plafond du régime de paiement de base. Cette obligation existait déjà sous l'empire du règlement (CE) n° 73/2009^{Note 63}. Sous réserve de garantir « une égalité de traitement entre agriculteurs et [d'] éviter toute distorsion de marché et de concurrence, les États membres utilisent la réserve nationale pour attribuer, en priorité, des droits au paiement aux JA qui commencent à exercer une activité agricole »^{Note 64}. • Le second dispositif est nouveau dans le premier pilier^{Note 65}. Il vient directement renforcer le dispositif maintenu dans le RDR au titre de l'aide à l'installation^{Note 66}. Le règlement établit au profit des JA un droit à paiement annuel spécifique en raison de leur qualité de JA^{Note 67}. Ce « paiement pour les jeunes agriculteurs est octroyé par agriculteur pour une période de cinq ans au maximum, diminuée du nombre d'années écoulées entre l'installation et la première [demande] ». Le montant est de « 25 % de la valeur moyenne des droits au paiement détenus par l'agriculteur » multiplié par le nombre de droits qu'il a activés, sous réserve de « limites maximales » définies à l'article 36 en fonction de la superficie moyenne des exploitations agricoles. Soulignons que le montant total des « paiements pour les JA » ne devra pas dépasser 2 % de plafond national alloué au titre des soutiens directs^{Note 68}.

37. - Comme le rappelle le règlement sur les paiements directs en faveur des agriculteurs, **le paiement pour les JA peut « être complété par une aide à l'installation dans le cadre du développement rural »**^{Note 69}. À la lecture cependant, le RDR contient plus qu'une aide à l'installation : • Deux mesures individuelles favorables à l'installation des JA peuvent être inscrites dans le programme national de développement rural : d'une part, le taux d'aide maximum alloué au titre des aides aux « investissements physiques » matériels et/ou immatériels « peut être augmenté pour les JA » de 20%^{Note 70} ; d'autre part, l'article 20 du RDR prévoit une aide de 5 ans maximum au démarrage d'entreprises pour les JA « subordonnée à la présentation d'un plan d'entreprise » et au respect du seuil plancher et du plafond fixés par les États membres. L'aide au démarrage va de 15 à 70 000 euros selon l'annexe 1^{Note 71}. • Les États membres peuvent [aussi] inclure dans leurs programmes de développement rural des sous-programmes thématiques (...), afin de répondre aux besoins spécifiques mis en évidence, en particulier en ce qui concerne : (a) les jeunes agriculteurs... Cette programmation permet d'augmenter le taux normal d'aide dans la limite d'un plafond^{Note 72}.

38. - **La définition du JA relève d'articles différents selon le cadre dans lequel l'aide est apportée ; pour autant l'économie de chaque disposition est proche ou identique**. S'il s'agit de faire jouer la primauté des JA dans la réserve, le JA est celui « qui commence à exercer une activité agricole », au sens où il n'a « jamais exercé d'activité agricole en son nom et à son propre compte ou n' [a] pas eu le contrôle d'une personne morale exerçant une activité agricole au cours des cinq années qui ont précédé le lancement de la nouvelle activité agricole »^{Note 73}. Le JA doit aussi respecter les conditions de l'article 36, paragraphe 2, c'est-à-dire les conditions pour bénéficier de la seconde mesure individuelle prévue dans le règlement « soutiens directs », les paiements pour les JA : « on entend par « jeunes agriculteurs » : a) les personnes physiques qui s'installent pour la première fois à la tête d'une exploitation agricole, ou qui se sont installées au cours des cinq années précédant la première introduction d'une demande (...) et qui sont âgées de moins de 40 ans au moment de l'introduction de la demande (...) ». On retrouve donc dans le premier pilier les mêmes conditions d'âge et d'installation^{Note 74} que celles prévues dans l'article 2 u) du RDR ; toutefois, dans le second pilier, le JA doit en plus posséder « des connaissances et des compétences professionnelles

suffisantes ». Il faudra voir si le Parlement et le Conseil dans le cadre de la procédure de codécision ou la Commission après la publication des règlements maintiendront ces différences sensibles ou tendront à les effacer.

39. - Il faut noter le rôle prédominant accordé à la Commission lors de la phase d'exécution . Ainsi, « Afin de garantir des conditions uniformes de mise en œuvre du présent règlement et d'éviter toute concurrence déloyale ou toute discrimination entre agriculteurs » elle bénéficie des compétences d'exécution notamment pour la fixation du plafond annuel applicable au paiement accordé aux jeunes agriculteurs^{Note 75}. De même, « il y a lieu de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes (...) aux fins de la définition des conditions dans lesquelles une personne morale peut être considérée comme ayant droit au paiement en faveur des JA, en particulier en ce qui concerne l'application de la limite d'âge à une ou plusieurs personnes physiques participant à la personne morale »^{Note 76}. Ce poids de la Commission se retrouve dans le RDR selon lequel « Pour garantir l'utilisation efficace et rationnelle des ressources budgétaires du FEADER et la protection des droits des bénéficiaires et pour éviter des discriminations entre ces derniers, il convient de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du traité, en ce qui concerne les conditions dans lesquelles les personnes morales peuvent être considérées comme de jeunes agriculteurs, la fixation d'un délai de grâce pour l'acquisition de compétences professionnelles, le contenu minimal des plans d'entreprise (...) ainsi que du seuil plancher et du plafond permettant de déterminer l'admissibilité d'une opération au bénéfice de l'aide en faveur des jeunes agriculteurs (...) »^{Note 77}. D'une manière générale, l'ensemble des propositions de règlements présenté par le commissaire Ciolos montre le souhait de la Commission de conserver le contrôle des dispositifs soumis à la procédure de codécision, en se dotant du droit de « légiférer » sur une grande partie des critères d'application des dispositifs.

5. Conclusion

40. - L'analyse des fondements juridiques communautaires et français montre donc que les textes relatifs aux soutiens publics à l'installation en agriculture ont peu changé depuis 1960. Ni l'affirmation du second pilier de la PAC, successeur de la politique structurelle communautaire, ni la réforme européenne post 2013, ni les déclinaisons réglementaires françaises n'ont bouleversé et ne devraient révolutionner les principes et les règles applicables à la dotation et aux prêts bonifiés aux JA. •

Note 1 Cadre communautaire : Cons. UE, règl. (CE) n° 1698/2005, 20 sept. 2005 modifié concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). – Comm. CE, règl. (CE) n° 1974/2006, 15 déc. 2006 modifié portant application du règlement du Conseil n° 1698/2005. – Comm. CE, règl. (CE) n° 1975-2006, 7 déc. 2006 portant modalités d'application du règlement du Conseil n° 1698/2005. – Cons. UE, déc. 20 janv. 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013).

Note 2 C. rur. et pêche marit., art. L. 330-1.

Note 3 C. rur. et pêche marit., art. D. 343-3 et s.

Note 4 Cadre national : PDRH, Version 6, op. cit., mesure 112, p. 113. – PDR pour la Corse, la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique, La Réunion ; les 21 PDR régionaux. – C. rur., art. L. 330-1 et L. 341-1 et s. sur les dispositions générales relatives au financement des exploitations agricoles et D. 343-3 à D. 343-24 issus des décrets n° 2007-1261, 21 août 2007, n° 2008-1336, 17 déc. 2008, n° 2009-28, 9 janv. 2009, n° 2010-687, 24 juin 2010, n° 2010-1683, 29 déc. 2010 et Ord. n° 2010-462, 6 mai 2010. – V. aussi, D. n° 99-892, 19 oct. 1999 relatif aux aides à l'installation des jeunes chefs d'exploitation de cultures marines. – D. n° 2009-1771, 30 déc. 2009 relatif aux aides à l'installation des départements français d'outre-mer (partiellement dans C. rur., art. D. 348-1 à D. 348-6). – A. 19 févr. 2007 portant agrément des organismes payeurs de dépenses financées par les Fonds de financement des dépenses agricoles. – A. 23 févr. 1988 modifié relatif aux prêts à moyen terme spéciaux. – A. 23 oct. 2001 modifié relatif aux races et appellation d'équidés. – A. 7 mars 2008 relatif aux prêts à moyen terme spéciaux d'installation. – A. 17 déc. 2008 relatif aux conditions d'octroi de la dotation aux JA. – A. 13 janv. 2009 relatif au contenu du plan de développement de l'exploitation à réaliser pour bénéficier des aides à l'installation. – A. 13 janv. 2009 relatif au plafond de revenu agricole à respecter pour bénéficier des aides à l'installation. – A. 17 avr. 2009 fixant des plafonds d'octroi des prêts sur le besoin de fonds de roulement et de transfert de droits à prêt à un GAEC relatifs aux prêts MTS-JA. – A. 30 mars 2010 portant agrément de l'Agence de services et de paiement comme organisme payeur de dépenses financées par les fonds de financement des dépenses agricoles et comme organisme de coordination en matière de financement de la Politique agricole commune. – Circ. DAF/SDEA/C2008-1531, 16 juin 2008 relative au redémarrage de la distribution des prêts MTS-JA en 2008. – Circ. DGPAAT/SDEA/C 2008-3032, 15 déc. 2008 relative aux contrôles de justificatifs, contrôles sur place et déclassements des prêts bonifiés. – Circ. DGER/SDPOFE/C 2009-2002 et DGPAAT/SDEA/C 2009-3004, 23 janv. 2009 relative à la présentation et l'organisation des plans de professionnalisation personnalisés. – Circ. DGPAAT/SDEA/C 2009-3030, 24 mars 2009 relative aux aides à l'installation (modifiée par Circ. DGPAAT/SDEA/C2010-3065, 22 juin 2010 relative aux aides à l'installation des JA, fiches 2, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12. – elle-même modifiée par Circ. DGPAAT/SDEA/C2011-3072, 9 sept. 2011 relative aux modalités de gestion des avenants modificatifs au Plan de développement de l'exploitation (PDE) dans le cadre des aides à l'installation, fiche 6. – Circ. DGPAAT/SDEA/C2010-3034, 1er avr. 2010 relative aux aides à l'installation des JA dans les départements d'outre-mer.

Note 5 Nous n'aborderons pas les questions fiscales et sociales.

Note 6 J. Sebillote, La DJA : RD rur. 1979, n° 77, p. 6. – Sur l'historique V. aussi, Lorvellec, Droit rural : Masson, 1987, p. 251.

Note 7 Livre V : Crédit agricole – Titre Ier : Des caisses de Crédit agricole mutuel – Chap. IV : Opérations de crédit – Section 2 : Crédit à moyen terme – Paragraphe 2 : Prêts d'installation aux jeunes agriculteurs et aux jeunes artisans ruraux. – Art. 666.

Note 8 Abrogé par L. n° 93-934, 22 juill. 1993, art. 4 : JORF 23 juill. 1993.

Note 9 Article modifié par Ord. n° 2010-462, 6 mai 2010.

Note 10 Abrogé par D. n° 76-129, 6 févr. 1976.
Note 11 V. D. n° 73-18, 4 janv. 1973, art. 1er, 4, 5 et ann.
Note 12 Art. 1er.
Note 13 Rép. min. à la question du député Bayou à propos de ce décret : JO 1er avr. 1973, p. 13.
Note 14 Assoupli par D. n° 78-125, 2 févr. 1978 et abrogé par D. n° 81-246, 17 mars 1981.
Note 15 Art. 1er à 5.
Note 16 Publié au JO 18 mars 1981.
Note 17 Art. 1er. Pour la petite histoire, rappelons nous qu'en 1981, le montant de la DJA était de 67 500 francs en zones de montagne, de 42 000 francs en zones défavorisées et de 32 500 francs dans le reste du territoire (art. 1er ann.).
Note 18 Art. 3, 4, 6.
Note 19 Art. 33. – Selon la loi L. n° 95-95, 1er févr. 1995, art. 1er – « La politique agricole (...) tend à : assurer le renouvellement des exploitations, en particulier par une politique d'installation des jeunes en agriculture ; offrir aux jeunes et autres actifs agricoles la formation nécessaire pour mener à bien les projets d'installation et l'adaptation des exploitants aux nouveaux enjeux de la politique agricole ».
Note 20 Des dispositions fiscales et sociales seront aussi prévues : LOA n° 95-95, art. 34 à 39.
Note 21 Dir. 72/159/CEE, art. 8.3, et 8.2.
Note 22 Dir. 72/159/CEE, art. 15.
Note 23 Cons. CEE, règl. (CEE) n° 729/70, 21 avr. 1970, art. 6.2.
Note 24 « Le taux de la bonification est de 5 % au maximum pour une durée de quinze ans ; la valeur capitalisée de cette bonification ne peut dépasser 7 500 Écus (...) » (art. 7.1).
Note 25 Cons. CEE, règl. (CEE) n° 797/85, 12 mars 1985, art. 2.5. : « Les États membres définissent la notion d'exploitant à titre principal aux fins du présent règlement ».
Note 26 Cons. UE, règl. (CE) n° 1698/2005, 20 sept. 2005, art. 20 et 22. – Comm. CE, règl. (CE) n° 1974/2006, 15 déc. 2006, art. 13 et ann. II, pt 5.3.1.1.2 : JOUE n° L 368, 23 déc. 2006, p. 15. – V. L. Bodiguel, Le règlement communautaire relatif au développement rural et son application en France : RD rur. 2007, étude 36.
Note 27 Axe 1 « Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier » du second pilier de la PAC.
Note 28 PDRH et autres Programmes de développement rural (PDR), version 6, V. <http://agriculture.gouv.fr/les-programmes-de-developpement> (visité 12 janvier 2012).
Note 29 Mesure 112 du PDRH : installation de JA (pt. 113 du PDRH, version 6).
Note 30 Au moins de 40 ans à la date de l'installation.
Note 31 Ne pas avoir été préalablement chef d'exploitation.
Note 32 V. Circ. DGPAAT/SDEA/C2010-3065, 22 juin 2010, fiche 3. Notons aussi que les notions ne sont pas définies de la même façon en droit social (MSA). – V. aussi C. rur. et pêche marit., art. D. 343-8 et A. 13 janv. 2009.
Note 33 Le JA devra exercer une activité agricole au sens de l'article C. rur. et pêche marit., art. L. 311-1 : V. C. rur. et pêche marit., art. L. 341-2.
Note 34 Le JA peut être français ou membre de l'UE ou titulaire d'un titre de séjour pour cinq ans.
Note 35 Le JA doit justifier de ses compétences : V. C. rur. et pêche marit., art. D. 343-4.
Note 36 Cette capacité pourra être améliorée par des stages ultérieurs. V. infra sur le PPP.
Note 37 C. rur. et pêche marit., art. D. 343-10. Le fonds sur lequel le JA s'installe doit être au moins de la moitié de la SMI.
Note 38 Vu en Loire-Atlantique pour des projets de maraichage bio avec vente directe ou pour la production de lait de chèvre pour la production de savon.
Note 39 Sur la procédure, V. C. rur. et pêche marit., art. D. 343-17 et D. 343-17-1.
Note 40 Fonction d'accueil, d'information et d'orientation de tout demandeur à l'installation, C. rur. et pêche marit., art. D. 343-2.
Note 41 Fait des propositions d'orientations en matière d'installation à la CDOA, C. rur. et pêche marit., art. D. 343-20.
Note 42 C. rur. et pêche marit., art. L. 411-32.
Note 43 V. infra.
Note 44 Il existe d'autres situations, V. Circ. C2010-3065, fiches 3, 9 et 11, pt 9.2.
Note 45 C. rur. et pêche marit., art. R. 113-13 à R. 113-17. – V. A. 7 mars 2006, art. 6.
Note 46 C. rur. et pêche marit., art. D. 343-10.
Note 47 Cir. 2009-3030, 24 mars 2009, fiche 5.
Note 48 C. civ., art. 1274 et s.
Note 49 Circ. C2010-3065, fiche 10.
Note 50 C. rur. et pêche marit., art. D. 343-5.
Note 51 C. rur. et pêche marit., art. D. 343-7.
Note 52 C. rur. et pêche marit., art. D. 343-1.
Note 53 V. A. 9 janv. 2009 relatif au PPP (C. rur. et pêche marit., art. D. 343-4).
Note 54 Pour une présentation plus détaillée, V. L. Bodiguel, Les aides à l'installation en agriculture après la réforme (2008-2009) : RD rur. 2009, étude 9.
Note 55 V. C. rur. et pêche marit., art. D. 343-9 et D. 343-12. – V. aussi A. 17 déc. 2008.
Note 56 C. rur. et pêche marit., art. D. 343-13 et s. – fiche 1, circ. C2009-3030 et fiche 10, circ. C2010-3065.
Note 57 D. n° 96-322, 10 avr. 1996 relatif aux PIDIL : JO 14 avr. 1996.
Note 58 L. Bodiguel, Les aides à l'installation en agriculture..., op. cit.
Note 59 C. rur. et pêche marit., art. D. 343-5 et D. 343-10. – V. aussi fiche 4, circ. C2010-3065.
Note 60 C. rur. et pêche marit., art. D. 343-18.
Note 61 C. rur. et pêche marit., art. D. 343-18-1 et D. 343-18-2. – V. aussi fiche 12, circ. C2010-3065.
Note 62 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la Politique agricole commune, COM(2011) 625 final/2, V. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_fr.htm (consulté le 16 janvier 2012).
Note 63 Cons. CE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la Politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003, art. 106 et 114.
Note 64 Art. 23 et « considérant » 22, règlement « soutiens directs ».
Note 65 Existait dans le RDR : Art. 20 et 22 (aides à l'installation de JA), Cons. UE, règl. (CE) n° 1698/2005, 20 sept. 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).
Note 66 V. infra.
Note 67 Art. 36 et « considérant » 31, règlement « soutiens directs ».
Note 68 Art. 37 (financement JA), 6 et annexe 2 (plafonds nationaux), règlement « soutiens directs ».

Note 69 *Exposé des motifs*, p. 9, règlement « soutiens directs ».

Note 70 RDR, art. 18. Reprend l'art. 26 du règlement (CE) n° 1698/2005 sur les aides aux investissements (modernisation).

Note 71 RDR, art. 20 (a) i. Le paragraphe 4 de l'art. 20 est relativement ambigu : « *Le seuil plancher à un soutien au titre du paragraphe 1, point a), i) [aide aux JA], est sensiblement plus élevé que le plafond fixé pour le soutien au titre du paragraphe 1, point a) iii) [développement des petites exploitations]. Cependant, le soutien [NDA : lequel ?] est limité aux exploitations relevant de la définition des micros et petites entreprises* ». Sans doute faudra-t-il attendre un acte délégué de la Commission agissant en vertu de l'article 41 du RDR.

Note 72 RDR, art. 8. – V. aussi « *considérant* » 9 et *exposé des motifs* p. 8-9, RDR.

Note 73 « *Dans le cas d'une personne morale, la ou les personnes physiques qui exercent le contrôle de la personne morale ne doivent avoir pratiqué aucune activité agricole en leur nom et à leur propre compte ou ne doivent pas avoir eu le contrôle d'une personne morale exerçant une activité agricole au cours des cinq années qui ont précédé le lancement de l'activité par la personne morale* ».

Note 74 Mais pas d'installation au cours des cinq années précédant la première introduction d'une demande...

Note 75 *Consid. 5*, règlement « soutiens directs » : rendu opérationnel avec l'art. 37.4.

Note 76 *Consid. 32*, règlement « soutiens directs » : rendu opérationnel avec l'art. 36.6.

Note 77 RDR, *consid. 23* : rendu opérationnel avec l'art. 20.8 et 41.

PRE PRINT PAPER