Politique d'aide à l'installation en agriculture : éclairage par l'évaluation ex-post des mesures du PDRH (2007-2013)

Philippe Jeanneaux, Yann Desjeux, Geoffroy Enjolras, Laure Latruffe

▶ **To cite this version:**

Philippe Jeanneaux, Yann Desjeux, Geoffroy Enjolras, Laure Latruffe. Politique d'aide à l'installation en agriculture : éclairage par l'évaluation ex-post des mesures du PDRH (2007-2013). Colloque SFER "Politiques agricoles et alimentaires: trajectoires et réformes", Société Française d'Economie Rurale (SFER). FRA.; Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD). FRA.; Institut National de Recherche Agronomique (INRA). UMR Centre d'Economie de l'Environnement Montpellier (1135).; Institut National de Recherche Agronomique (INRA). UMR Marchés, Organisations, Institutions et Stratégies d'Acteurs (1110).; Institut National de Recherche Agronomique (INRA). UMR Innovation et Développement dans l'Agriculture et l'Alimentation (0951).; Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes (CIHEAM). FRA.; Institut National d'Etudes Supérieures Agronomiques de Montpellier (Montpellier SupAgro). FRA., Jun 2018, Montpellier, France. 5 p. hal-01829242

HAL Id: hal-01829242
https://hal.science/hal-01829242

Submitted on 2 Jun 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.

Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes
Colloque SFER
20-21 Juin 2018 à Montpellier Supagro
Date limite de soumission : 20 mars 2018

Proposition de communication

Politique d'aide à l'installation en agriculture : éclairage par l'évaluation ex-post des mesures du PDRH (2007-2013)

Philippe JEANNEAUX [a,*], Yann DESJEUX [b], Geoffroy ENJOLRAS [c], Laure LATRUFFE [b]
[a] UMR Territoires, VetAgro Sup, Lempdes, France
[b] SMART-LERECO, INRA, 35000, Rennes, France
[c] CERAG, IAE Grenoble, Université Grenoble-Alpes, France
* Auteur en charge de la correspondance : philippe.jeanneaux@vetagro-sup.fr

Remerciements : Les auteurs remercient l'Agence Nationale de la Recherche-ANR pour son soutien financier dans le cadre du projet de recherche FARM_VALUE « Farm value and farm transfer: perspectives from economics and sociology » (ANR-15-CE36-0006-01).

Mots-clés : Installation, évaluation ex post, PDRH, politique d'aide à l'installation, exploitation agricole.

1. Contexte et problématique

La politique d'aide à l'installation a 45 ans. Depuis l'instauration de la Dotation jeune agriculteur (DJA) en 1973, près de 300 000 exploitants ont bénéficié des aides publiques à l'installation. Les dispositifs d'aide ont évolué au fil du temps avec la création des prêts à taux modifiés et de multiples exonérations (impôts, taxe foncière, cotisations sociales…). D'un accompagnement à la restructuration du secteur, cette politique doit faire face désormais à la problématique du renouvellement des exploitants. Selon les données de l'ODR et de la MSA, au cours de la période 2007-2014, 164 000 agriculteurs (cotisants AMEXA non-salariés, hors cotisants solidaires) sont sortis du secteur agricole pour 115 000 entrants. Parmi ces derniers, 79 000 étaient âgés de moins de 40 ans mais seulement 37 310 ont bénéficié des aides à l'installation, soit un tiers des entrants, et seulement 22.7% des sortants (Cabinet Epices, 2017). Sur cette période de 8 ans, la ferme France aura donc perdu près de 50 000 exploitants agricoles. Non seulement le renouvellement des générations n'est pas assuré mais le déclin est continu. En 2014, on ne comptait que 570 000 chefs d'exploitation pour environ 450 000 exploitations agricoles. Au rythme actuel de la restructuration, et sachant que 140 000 chefs d'exploitation avaient en 2015 plus de 55 ans, la France métropolitaine devrait compter en 2025 moins de 500 000 chefs d'exploitation pour 390 000 exploitations et sans doute moins de 270 000 exploitations dites moyennes et grandes qui, rappelons-le, produisent 90 % des denrées agricoles et occupent 93 % de la surface agricole utile (Agreste, 2014).

La politique d'aide à l'installation pour la période 2007-2013 définie au sein de la programmation française de développement rural pour la période 2007-2013 est articulée autour du Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) qui couvre la France Métropolitaine hors Corse. Le PDRH avait été approuvé le 19 juillet 2007 par la Commission Européenne ; il avait été doté de 5,7 milliards € de crédits du Fonds Européen pour le Développement Rural (FEADER). A cela se sont ajoutés 4.6 milliards € de dépenses publiques nationales et 2.8 milliards € de dépenses publiques autres (Top up), soit un total de près de 12,7 milliards €. Au sein de l'axe 1, un des objectifs stratégiques retenus visait à promouvoir des unités de production agricole modernisées et transmissibles avec pour objectif opérationnel d'assurer la relève des générations. L'objectif initial visait l'installation de 42 000 agriculteurs de moins de 40 ans, tout en maintenant le taux de féminisation de la profession et en s'ouvrant à l'installation hors cadre familial. Le budget global dédié à cette politique est important. Il s'élevait à près de 1,2 milliards d'euros, dont 591 millions de FEADER (comme l'indique l'évaluation ex ante réalisée en 2006) et 596 millions de financement national et autres engagements (Top up) (CNASEA, 2006 ; MAAF, 2014). Deux dispositifs principaux ont été utilisés pour mette en œuvre cette politique : (1) La Dotation à l'installation (DJA), dite mesure 112 A du premier axe du PDRH, dotée de 278.5millions d'euros de fonds FEADER et de 278.5 millions d'euros de fonds nationaux ; (2) Les prêts bonifiés MTS-JA, dite mesure 112 B du premier axe du PDRH, dotée de 310 millions d'euros de fonds FEADER et de 317 millions € de fonds nationaux. Ces fonds dédiés à l'installation visaient à créer un effet de levier sur les investissements avec un objectif affiché de voir les agriculteurs investir à hauteur de 10 milliards € sur la période. Le PDRH est enfin marqué par la non activation par l'Etat français dans cette programmation (2007-2013) de la mesure 113 « Retraite anticipée des agriculteurs et des travailleurs agricoles ».

Version preprint

Comment citer ce document :
Jeanneaux, P., Desjeux, Y., ENJOLRAS, G., Latruffe, L. (2018). Politique d'aide à l'installation en agriculture : éclairage par l'évaluation ex-post des mesures du PDRH (2007-2013). Presented at Colloque SFER "Politiques agricoles et alimentaires: trajectoires et réformes", Montpellier, FRA (2018-06-20 - 2018-06-21) . 5 p.

Une question principale se pose : La politique d'installation a-t-elle été efficace ? Elle appelle une autre question : qui ont été les bénéficiaires ? Nous pensons que cette dernière question peut nous apporter un éclairage sur les signaux faibles qui pourraient caractériser l'émergence de nouveaux profils d'agriculteurs.

2. Cadre méthodologique

Pour répondre, nous proposons de mener l'analyse ex-post des mesures 112A et 112B du premier axe du PDRH. Pour ce faire, notre méthodologie s'appuie sur l'analyse de différents rapports et par l'exploitation des données de l'ODR.

Nous avons particulièrement analysé l'évaluation ex ante du PDRH réalisée en 2006, les versions 6, 7, 8 et 9 du PDRH validée par la Commission européenne, les rapports annuels successifs d'exécution du PDRH, les rapports d'activités (RAE) de la DGPAAT, le rapport d'évaluation ex-post du PDRH publié en 2017. Nous avons analysé le rapport de l'Assemblée nationale sur l'installation (2017) ainsi que le rapport du CGAAER sur la prospective publié en 2016. Nous avons également consulté différents articles et autres études dédiés à l'installation aidée en agriculture, les notes de la MSA (Info stat), les rapports d'orientation annuels du syndicat Jeunes agriculteurs, les analyses de l'Agreste.

Nous avons par ailleurs analysé les données de l'ODR qui présentent les informations par année (2007 à 2013) et par département français métropolitains concernant les bénéficiaires des mesures 112 A et 112 B. Ces données ont été traitées statistiquement (statistiques descriptives et analyse de données). Elles nous permettent d'avoir une idée assez précisent des montants réellement dépensés sur la programmation 2007-2013 ainsi que des caractéristiques des bénéficiaires et de leur évolution sur 7 années.

3. Résultats

3.1. Evaluation de l'efficacité budgétaire du programme

L'évaluation ex post de l'efficacité de la politique vise à estimer si les objectifs visés ont été atteints. Les résultats sont mitigés. Sur le plan financier (cf. tableau 1.), le budget initial n'aurait pas été consommé. En effet, sur les 1,184 milliards € prévus, 1,069 milliards € ont été dépensés. Il faut toutefois être prudent sur ces chiffres car il est possible que certains montants engagés n'avaient pas encore été intégralement payés. A ce stade le taux de réalisation serait de 90% (115 millions€ non dépensés *in fine*).

Pour la mesure 112 A, les fonds prévus ont été consommés à hauteur de 102%, alors même que le nombre de bénéficiaires (35 689) est très inférieur à la prévision (42 000). On peut supposer que les DJA allouées ont été plus élevées pour tendre vers le montant maximum fixé à 40 000€, tous financements nationaux et européens confondus.

Par contre pour la mesure 112 B le taux de réalisation du budget est de 79%. La raison principale qui explique cette sous réalisation trouve son origine dans la baisse des taux d'intérêt au cours de la programmation. Le coût de la bonification a été plus faible puisqu'il s'agit pour le décideur public de financer l'écart entre les taux réels du marché des prêts indivis et les taux bonifiés des prêts MTS JA (à 1 % en zones défavorisées sur 9 ans et 2.5 % en zone de plaine sur 7 ans). La bonification d'intérêts, exprimée en équivalent-subvention pour l'agriculteur, est calculée en fonction du taux du marché sans pouvoir excéder 22 000 € en zones défavorisées et 11 800 € en zones de plaine. Les agriculteurs ont donc bénéficié d'un coût réel du crédit plus faible sans consommé la totalité de la subvention-équivalente et ont pu être incités à investir plus. Il ressort que le volume total des investissements éligibles est de 10,946 Milliards €, pour un objectif de 10 milliards € soit une réalisation à hauteur de 109% de la cible du programme.

Tableau 1. Budget prévu et réalisé – Axe 1 PDRH 2007-2013- mesure 112 (sources : ODR 2018, CNASEA 2006)

Mesure	Montant FEADER initial Millions€ (1)	Montant Dépense publique nationale Millions€ (2)	Total (1)+(2) = (3) Millions€	Montant FEADER initial Millions€ (4)	Montant Dépense publique nationale Millions€ (5)	Total (4)+(5) = (6) Millions€	Ecart entre budget initial et budget réalisé (6)-(3) Millions€
112 A	278.5	278.5	557	278.5	293.5	572	+15
112 B	310	317	627	497		497	-130
total	588.5	595.5	1184	1069		1069	-115

On peut enfin signaler que les aides financières à l'installation restent finalement relativement limitées au regard des montants de reprise des exploitations. La DJA et les prêts bonifiés (PB) représentent en moyenne 29 800€ par

Version preprint

Comment citer ce document :
Jeanneaux, P., Desjeux, Y., ENJOLRAS, G., Latruffe, L. (2018). Politique d'aide à l'installation en agriculture : éclairage par l'évaluation ex-post des mesures du PDRH (2007-2013). Presented at Colloque SFER "Politiques agricoles et alimentaires: trajectoires et réformes", Montpellier, FRA (2018-06-20 - 2018-06-21) . 5 p.

bénéficiaires à comparer aux montants d'investissements éligibles qui sont réalisés par ces jeunes agriculteurs (308 000€/JA), même si on sait que ces investissements reçoivent par ailleurs des soutiens *via* la mesure 121. Ces aides à l'installation (112 A et 112 B) représentent 35% du budget de l'axe 1. Si on y ajoute le budget de la mesure 121 « modernisation des exploitations » qui représente 38% du budget de l'axe 1 (qui ne concerne toutefois pas que les JA), les mesures 112 et 121 consomment près des ¾ du budget de l'axe 1 du PDRH. Comme l'indique le rapport d'évaluation ex-post du PDRH (Cabinet Epices, 2017), les aides à l'installation « s'inscrivent davantage dans une logique d'incitant financier et d'aide au lancement du projet dans le cadre d'un dispositif plus large, qu'une logique de compensation du coût de l'installation ».

3.2. Evaluation de l'efficacité sociale du programme

Si sur un plan financier on peut dire que la politique a été efficace, il n'en est pas de même de l'objectif clé du renouvellement des générations par l'installation. La cible avait été fixée à 42 000 installations sur la programmation 2007-2013. Cette cible résultait des données observées de la dynamique d'installation de la programmation précédente (2000-2006). Elle avait été favorisée par la mise en œuvre du dispositif de pré-retraite (non-reconduit après 2007).
Au cours de la période de programmation 2007-2013, 35 689 agriculteurs (5 098/an) ont bénéficié de la Dotation aux Jeunes agriculteurs (DJA) sur 42 000, soit un taux de réalisation de 85%. En fait, sur les 16 000 sortants annuels du secteur, 5 000 ont plus de 40 ans et ne peuvent pas être aidés (dont environ 1 000 conjoints d'exploitant qui succèdent quelques années au chef d'exploitation, le plus souvent l'époux, qui part en retraite) et environ 11 000 entrants ont moins de 40 ans. Moins d'un agriculteur sur deux de moins de 40 ans qui s'installent a bénéficié des aides à l'installation. La politique d'installation est sans doute nécessaire mais pas suffisante pour renouveler les générations. Les mesures d'aides jouent un rôle important comme l'indique l'enquête réalisée auprès des bénéficiaires de la DJA dans le cadre de l'évaluation ex-post du PDRH 2007-2013. 39% des bénéficiaires de la DJA disent qu'ils auraient fait dans tous les cas leur installation. Autrement dit, pour 61% des bénéficiaires les aides à l'installation n'ont pas été un effet d'aubaine et ont conditionné le projet professionnel du jeune agriculteur. Parmi ces derniers, 18% des bénéficiaires déclarent qu'ils ne se seraient pas installés sans la DJA. On sait aussi que les installations des JA de moins de 40 ans installés sans DJA s'expliquent par le non-respect du niveau minimum de formation, la non viabilité du projet d'installation au regard des critères de la politique d'installation, la méconnaissance du dispositif, le rejet de l'exigence de mettre aux normes l'exploitation ou encore le refus du cadre administratif jugé trop contraignant (Cabinet Epices, 2017). On sait par ailleurs que le renouvellement des générations n'est pas que le résultat de la politique d'installation. D'autres facteurs jouent très fortement comme la démographie, l'état du marché du travail (fort ou faible chômage), les politiques sociales (âge de départ à la retraite, mesure de préretraite), mais aussi la politique de la famille (statut de la femme et des aides familiaux notamment), la politique fiscale et patrimoniale (droits de succession), ainsi que la politique sur le droit des sociétés (création des GAEC, EARL, SCEA, GFA, SCI…). Ces différents facteurs ont joué et jouent encore pour certains un rôle dans la restructuration mais sont souvent peu convoqués pour expliquer la dynamique sociale du secteur agricole (Cavailhès et Esquiague, 1987 ; Allaire et Maigné, 2013).

3.3. Une politique d'installation qui n'enraye pas le vieillissement des chefs d'exploitation

Le PDRH a défini un objectif de renouvellement des générations à partir de la mesure du rapport entre les moins de 35 ans et les plus de 55 ans. L'objectif était de maintenir ce rapport à son niveau initial de 27%. En 2013, d'après les données de l'enquête structure, l'objectif avait été atteint avec 27,9%. Comme l'indique le rapport d'évaluation ex-post, le PDRH a orienté, sans équivoque, la question du renouvellement sur les chefs d'exploitation et non sur l'emploi global.

Par ailleurs, le taux de renouvellement qui mesure le nombre d'exploitants qui s'installent avec les aides par rapport aux nombres d'exploitants qui quittent l'activité reflète la double dimension de concentration du secteur et de son attractivité pour les jeunes. Ce taux de renouvellement est relativement stable sur l'ensemble de la période et se situe autour de 23%. Autrement dit la seule politique d'installation ne permet que de combler moins d'1/4 des départs.

De plus, l'évolution de la structure d'âge des chefs d'exploitations en lien avec l'objectif du maintien de la structure d'âge s'est dégradée. En 2007, les chefs d'exploitation de plus de 55 ans représentaient 32% de l'effectif total et 24% pour les moins de 40 ans. En 2013, les chefs d'exploitation de plus de 55 ans représentaient 38% de l'effectif total et seulement 18.5% pour les moins de 40 ans.
La politique d'installation s'inscrit donc dans la continuité des politiques passées. Elle facilite l'installation d'une catégorie de jeunes et renforce le taux de survie des exploitations bénéficiaires de l'aide à l'installation qui mesure la part d'exploitants toujours en activité 3 ou 5 ans après leur installation. Ce taux est de 91.4 % pour les bénéficiaires de la DJA contre 87.9% pour les non aidés installés en 2009 et 2010 et présentes 5 ans plus tard.

Version preprint

Comment citer ce document :
Jeanneaux, P., Desjeux, Y., ENJOLRAS, G., Latruffe, L. (2018). Politique d'aide à l'installation en agriculture : éclairage par l'évaluation ex-post des mesures du PDRH (2007-2013). Presented at Colloque SFER "Politiques agricoles et alimentaires: trajectoires et réformes", Montpellier, FRA (2018-06-20 - 2018-06-21) . 5 p.

La politique en revanche n'endigue pas le vieillissement des actifs. L'âge moyen de chefs d'exploitation est passé de 44.7 ans en 2007 à 48.7 ans en 2014.

3.4. Le profil des bénéficiaires

A partir des données de l'ODR, nous pouvons proposer un profil « type » des bénéficiaires des aides à l'installation. L'installation se réalise dans le cadre familial avec 71% des bénéficiaires. Cette part reste identique tout le long de la programmation. Les hommes représentent 78% des bénéficiaires. 2/3 des installations sont réalisées en société, essentiellement en GAEC et EARL (20 827 sur 35 689). 2/3 ont le niveau IV et 1/3 ont au moins un niveau III (BTS, DUT, Licence…). Ils sont à 97% installés à titre principal. Leur âge moyen est stable à 28 ans. 50 % s'installent en zone de plaine et capte 39% des aides à l'installation. Les 50% autres s'installent en zone défavorisée et capent 61% des aides. Les régions Midi-Pyrénées, Auvergne et Rhône-Alpes arrivent en tête en matière de volume d'aide (équivalent-subvention). Les trois orientations les plus importantes en termes financiers et de nombre de dossiers pour les prêts bonifiés (PB) restent les mêmes que pour la DJA : (i) les animaux de pâturage (hors cheptel laitier) avec 36% du total des PB pour la période et 31% des dossiers ; (ii) le lait avec 25% des moyens financiers et 25% du nombre des dossiers ; et (iii) l'orientation mixte 9% en termes financier et 7% en ce qui concerne le nombre de dossiers. Comme l'indique l'ODR, une analyse plus fine du Ministère en charge de l'agriculture réalisée sur base des données OSIRIS pour la période 2009-2013 montre que les principaux types d'investissements soutenus par les prêts bonifiés sont ceux liés à la reprise (59%), aux investissements matériels (21%) et dans une moindre mesure au financement des parts sociales (9%).

Un focus sur la catégorie des bénéficiaires hors cadre familial (HCF) montre que ces 10297 bénéficiaires (28.4% des bénéficiaires) diffèrent des bénéficiaires du cadre familial. Les bénéficiaires sont plus âgés (29,5 ans) et s'installent majoritairement en exploitation individuelle (57%). Les HCF sont sous-représentés dans les productions « classiques » (viticultures, bovins lait, bovins viande, grandes cultures). Ils sont par contre surreprésentés en maraichage, arboriculture, horticulture, volaille, caprins et sont plus souvent représentés dans la partie sud de la France.

4. Conclusion

Finalement, la politique d'installation dans la programmation 2007-2013 aura été efficace sur le plan budgétaire. Elle a permis de maintenir le taux de féminisation, de maintenir le rapport entre les moins de 35 ans et les plus de 55 ans à 27%. Elle n'a cependant pas permis d'atteindre les 42 000 installations aidées. Elle a favorisé une catégorie de producteurs qui s'engagent dans une logique d'agrandissement, de modernisation, et de capitalisation importante par l'accès facilité à des financements, à des droits à produire et des droits à prime, logique qui pourrait conduire finalement vers la constitution de grandes exploitations sociétaires et capitalistiques de plus en plus difficilement transmissibles dans un cadre familial. Un travail de projection démographique mériterait d'être engagé pour apprécier à l'horizon d'une à deux générations la physionomie des exploitations françaises. Une comparaison avec d'autres pays en Europe et sur la nouvelle programmation 2014-2020 mériterait également d'être réalisée.

Références citées

Agreste, 2014, *Memento Statistique Agricole France*, Edition 2014, MAAF, Service de la statistique et de la prospective

Allaire G., Maigné E., 2013. Installation en agriculture et renouvellement de la population agricole : retour sur 10 ans de politique de développement rural. In Trouvé, A., Berriet-Solliec, M., Lépicier, D. (dir.), *Le développement rural en Europe. Quel avenir pour le deuxième pilier de la Politique agricole commune* ? P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, pp. 173-203.

Cabinet Epices, 2017, Evaluation ex post du programme de développement rural hexagonal (PDRH) programmation Feader 2007/2013, 4 Tomes, Paris, Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, mars 2017.

Cavailhès, J., Esquiague, G., 1987, « Synthèse des travaux, Actes des journées d'études "La transmission des exploitations agricoles" des 7 et 8 octobre 1986 », Actes et Communications n° 2, INRA ESR, pp.7-9

CNASEA, 2006, Evaluation ex-ante du Programme de Développement Rural de l'Hexagone 2007-2013 (PDRH), ADE pour le Ministère de l'Agriculture et de la pêche, Rapport final, Paris, 128 p.

MAAF, 2014, Programme de développement rural hexagonal, Tome 1 (chapitres 1 à 4) et tome 2 (chapitres 5 à 16), version 9, Paris, 321 p.

Version preprint

Comment citer ce document :
Jeanneaux, P., Desjeux, Y., ENJOLRAS, G., Latruffe, L. (2018). Politique d'aide à l'installation en agriculture : éclairage par l'évaluation ex-post des mesures du PDRH (2007-2013). Presented at Colloque SFER "Politiques agricoles et alimentaires: trajectoires et réformes", Montpellier, FRA (2018-06-20 - 2018-06-21) . 5 p.