

RAPPORT

Les politiques régionales en faveur de l'installation et la transmission en agriculture

6 octobre 2022

Contacts

Hélène Aussignac Supervision
haussignac@regions-france.fr

Samuel Ouahab Rédaction
samuel.ouahab@sciencespo.fr



La pandémie de Covid 19 et la guerre en Ukraine ont brutalement rappelé aux Européens l'importance de la souveraineté alimentaire. La France et ses Régions sont la première puissance agricole du continent, et ont un rôle majeur à jouer au service de cette souveraineté.



Or, il n'y a pas d'agriculture sans agricultrices et agriculteurs.

Le défi démographique est pourtant immense, avec la moitié des agriculteurs français à remplacer en moins de 10 ans, alors même que le défi de l'adaptation et de la lutte contre le changement climatique est incontournable.

La combinaison de ces deux défis peut constituer un atout pour les Régions, en charge des politiques d'installation : c'est en effet au moment de l'installation et de la transmission des exploitations agricoles qu'il est le moins difficile d'accompagner des évolutions de systèmes agricoles, afin de concilier production alimentaire et transition agroécologique.

Voilà pourquoi les Régions de France sont unanimes à considérer que l'enjeu de l'installation-transmission est la priorité de leur action. C'est donc tout naturellement la priorité de travail de la commission Agriculture, alimentation, forêt, pêche de Régions de France.

Si les Régions de France interviennent dans le champ de l'installation depuis longtemps, leur responsabilité sera renforcée à partir du 1^{er} janvier 2023. Cela a pu susciter certaines réserves de la part de représentants professionnels, craignant des différences de traitement d'une Région à l'autre, là où d'autres reconnaissent tout l'intérêt de politiques publiques adaptées aux spécificités des différents territoires et filières.

Afin de fournir les conditions d'un débat apaisé sur cet enjeu majeur pour l'avenir de l'agriculture, nous avons commandé ce rapport qui vise à fournir un panorama complet des politiques régionales en faveur de l'installation-transmission.

Ce travail va nous permettre de nous tourner vers l'avenir, avec le soutien de l'État. Les Régions attendent en effet beaucoup du projet de loi d'avenir annoncé par le Président de la République. Il est temps, les agriculteurs de demain ne pourront pas attendre.

Loïc Chesnais-Girard

Président de la Commission Agriculture, alimentation, forêt, pêche de Régions de France
Président de la Région Bretagne

2	Préface de Loïg Chesnais-Girard
5	Synthèse du Rapport
6	Avant-Propos
7	Point méthodologique
8	Introduction Le renouvellement des générations en agriculture et son accompagnement au travers des politiques régionales : contexte, enjeux et perspectives
9	I / LE CONSTAT D'UNE AGRICULTURE EN MUTATION
	A - Une baisse du nombre d'agriculteurs
11	B - Une baisse du nombre d'exploitations agricoles et un agrandissement de leur taille
12	II / DES ENJEUX MULTIPLES
12	A - Enjeux généraux relatifs au monde agricole
13	B - Enjeux portant spécifiquement sur l'installation et la transmission en agriculture
16	III / L'ENGAGEMENT DES RÉGIONS
16	A - Le renouvellement des générations : un enjeu européen, un déploiement complexe
16	B - Le rôle et l'engagement des Régions
17	IV / QUELLES PERSPECTIVES ?
19	Partie 1 Les politiques en faveur de l'installation et la transmission, un état des lieux
20	I / UNE APPROCHE HISTORIQUE DE LA MISE EN PLACE DES POLITIQUES EN FAVEUR DE L'INSTALLATION-TRANSMISSION
20	A - Une chronologie de l'implication des Régions
22	B - Évolution des principaux outils de politiques publiques en faveur du renouvellement des générations sous le prisme de la régionalisation
26	II / LES FAIBLESSES DES POLITIQUES DE RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS : LE POINT DE VUE DES ACTEURS
26	A - La DJA, un outil central aux effets nuancés
27	B - Le parcours à l'installation, complexe et peu individualisé

29	C - Le futur de la gestion du parcours à l'installation
30	D - La transmission, un aspect des politiques publiques à mieux considérer
32	E - Le programme AITA, un outil pas suffisamment adapté aux enjeux de renouvellement des générations ?
33	F - La gouvernance en question : pluralisme et dynamique des politiques en faveur de l'installation et la transmission en agriculture
34	G - La multiplicité d'acteurs, un problème ?
35	Partie 2 L'action des Régions, une approche territorialisée et novatrice au service du renouvellement des générations en agriculture
36	I / LE POINT DE VUE NUANCÉ DES ACTEURS SUR LA RÉGIONALISATION
36	A - La relation des différents acteurs à l'échelle régionale
36	B - Étude des discours des acteurs sur la régionalisation
38	II / UN DESCRIPTIF RAPIDE DE L'ACTION RÉGIONALE
38	A - Les montants clés de l'action régionale
40	B - Les dispositifs régionaux d'accompagnement à l'installation et la transmission
40	III / ANALYSE DES DISPOSITIFS CONSTITUANT L'ACTION DES RÉGIONS EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS (TYPOLOGIE ET DYNAMIQUE RÉGIONALE)
41	A - Le lancement des dispositifs, une chronologie intéressante
41	B - Les partenaires des Régions, une grande diversité d'acteurs
43	C - Les cibles de l'action régionale
45	D - L'implication des Régions dans l'AITA, adéquation et pertinence du programme au regard de son usage régional
48	E - L'opportunité d'une typologie hybride ?
50	Conclusion
52	Annexes
52	Liste des entretiens de pré-enquête
53	Liste des entretiens d'enquête
54	Bibliographie
56	Remerciements

Synthèse du Rapport

Dans le cadre de la future Politique Agricole Commune 2023-2027, les Régions auront la responsabilité de piloter et mettre en œuvre les mesures « non-surfaciques » du 2nd pilier de la PAC, parmi lesquelles figurent les aides en faveur du renouvellement des générations, particulièrement l'aide aux jeunes agriculteurs. S'ajoutant à une série de politiques que développent les Régions dans l'accompagnement à l'installation et la transmission, l'acquisition de cette nouvelle compétence rend nécessaire une mise au point de l'action régionale dans sa globalité, trop peu connue et analysée.

En parallèle, le renouvellement des générations en agriculture connaît un moment de crise : depuis 2010, le nombre de fermes baisse en moyenne de 1,9 % par an et d'ici 10 ans, le nombre de chefs d'exploitations va baisser de 50 %.

Face à ce défi démographique agricole et à cette évolution de la gouvernance des politiques publiques en matière de renouvellement des générations, Régions de France a réalisé une enquête auprès de l'ensemble des Régions permettant de récolter des données quantitatives et qualitatives relatives à leurs politiques dans ce domaine. Cette enquête a vocation à réunir les chiffres clés de l'action régionale en faveur du renouvellement des générations et se concentre en particulier sur les dispositifs mis en place par les Régions en dehors des Programmes de Développement Ruraux Régionaux (PDR). Cette étude interroge également, au travers d'une série d'entretiens, la parole de différents acteurs impliqués dans l'accompagnement au renouvellement des générations en agriculture.

Les témoignages recueillis auprès des acteurs font part de manques au sein du fonctionnement actuel des politiques de renouvellement des générations. C'est avec nuance qu'un dialogue critique s'établit sur les mesures en place, les difficultés qui les entourent et leurs possibles améliorations. Dotation Jeune Agriculteur, parcours à l'installation, accompagnement à la transmission, programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture (AITA), gouvernance et rôle du Comité régional installation transmission (CRIT) : tous ces aspects sont au cœur des réflexions face aux enjeux de l'installation et la transmission en agriculture.

La mise à plat de ces constats et débats permet une meilleure contextualisation de l'action régionale dont l'étude présente le contenu. En rassemblant les crédits engagés par les Régions en contreparties des dispositifs adossés au FEADER et ceux non adossés au FEADER, l'effort collectif des Régions ayant répondu à l'enquête (15 sur 18) s'élève à près de 32 millions d'euros pour l'année 2021. La majorité de cet effort (19,8 M€) se fait dans le cadre de dispositifs propres à chaque Région. 83 dispositifs en faveur du renouvellement des générations en agriculture ont été recensés. Cela constitue un panorama inédit des contributions régionales dans ce domaine.

Ce recensement détaille l'importance croissante des dispositifs régionaux qui sont concertés et mis en œuvre avec une multitude d'acteurs de diverses opinions. L'action concertée des Régions apparaît comme une réponse potentielle aux défis territoriaux du renouvellement des générations. Ces dispositifs permettent aux Régions d'élargir et d'augmenter le nombre de bénéficiaires potentiels en imaginant de nouveaux critères d'accès et de poursuivre des objectifs parfois plus larges que le seul renouvellement des générations, par exemple la transition agroécologique, la relocalisation de l'alimentation. Ce rôle historique et central d'innovation et d'expérimentation des politiques publiques conduit les Régions à développer des dispositifs au dehors de la typologie d'action pensée dans le cadre de l'AITA. Elles agissent notamment sur le foncier et tentent de développer l'accompagnement à la transmission, trop peu financé et intégré aux politiques nationales.

Ainsi, l'étude spécifique de l'action des Régions permet de mieux saisir les enjeux actuels de l'installation et la transmission en agriculture. Elle permet aussi de mieux comprendre les évolutions et difficultés de ces politiques pour lesquelles l'acquisition de compétences par les Régions est un mouvement structurant et une réponse potentielle.

Pour ce faire, le dialogue et la concertation au niveau national et régional, avec l'État comme avec les acteurs socio-professionnels, sont une nécessité. Proposer un cadre de gouvernance rénové et ouvert peut donner aux acteurs l'opportunité d'exprimer leurs craintes mais aussi leurs attentes concernant la régionalisation, face au constat d'un politique d'accompagnement à l'installation et la transmission qu'il semble nécessaire d'améliorer.

Avant-Propos

Peu de travaux interrogent les origines et les conséquences des évolutions récentes portées par le processus de régionalisation de la gouvernance des politiques de développement rural en France, où les Régions sont autorités de gestion d'une grande partie des mesures du Second Pilier de la PAC.

Tout en prônant un mouvement de régionalisation, l'Union Européenne a laissé pour sa part une large indépendance aux États, pour organiser la gestion de leurs politiques de développement rural. Entre déconcentration et décentralisation, le modèle français interroge et nécessite qu'un état des lieux puisse être dressé sur la répartition des compétences et ses évolutions.

Pour ce qui est plus particulièrement de la politique de soutien au renouvellement des générations en agriculture, au cœur de débats sur les enjeux actuels et futurs qui entourent l'agriculture française, elle se caractérise par la complexité de son organisation et de sa gouvernance. Entre échelle européenne, nationale et régionale, ses composantes concentrent une multitude d'acteurs aux compétences diverses.

Cette organisation complexe nécessite de rappeler l'état des lieux du rôle de chaque acteur dans le financement, la gouvernance et la mise en place de ces politiques.

Jusqu'à présent les Régions ont tenté pour leur part de décliner au niveau régional les outils nationaux (AITA) et européens (DJA) des politiques d'aides à l'installation et à la transmission en agriculture tout en développant de nouvelles politiques à leur échelle (sur crédits propres).

Dans les déclinaisons des outils européens et nationaux, des cofinancements ont été mis en place par les Régions et l'État pour orienter et permettre une déclinaison dans les territoires.

Les Régions ont aussi développé de nouvelles politiques d'accompagnement des porteurs de projet dont les constituantes, les objectifs et l'ampleur sont mal documentés.

Pour répondre à ce manque, la présente étude s'appuie sur une série de données (quantitatives et qualitatives) collectées auprès des Régions par le biais d'une enquête. L'objectif premier est de mettre en avant les constituantes et l'importance des politiques régionales dans ce domaine.

Cette approche par l'engagement inscrit l'analyse dans un cadre prospectif. Elle permet d'étudier la volonté politique des Régions et l'évolution de leur engagement dans le financement et la structuration des politiques agricoles d'installation et de transmission en agriculture, pour mieux envisager leur rôle actuel et futur dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques.

Il s'agit aussi d'étudier les transformations induites par le Plan Stratégique National (PSN) et les autres dispositifs relatifs à l'accompagnement des porteurs de projets, en particulier par le transfert aux Régions de la gestion des aides à l'installation, afin d'en déterminer la nature positive ou non, au regard des enjeux entourant l'installation-transmission.

Ainsi, l'étude réalisée auprès des Régions a eu pour objectif de mesurer leur action en analysant la manière dont elles adaptent les outils nationaux et européens à leur territoire et les outils qu'elles développent sur leurs crédits propres. Elle a aussi eu pour objectif de préciser les chiffres et les apports de chacun des acteurs dans ces politiques, pour améliorer leur quantification et leur orientation budgétaire. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur une série d'entretiens avec un certain nombre de représentants de la profession agricole, permettant ainsi d'élargir le champ d'analyse et de points de vue.

Point méthodologique

CONDUITE ET RÉALISATION DU RAPPORT

SUPERVISION

Hélène Aussignac

Conseillère Agriculture, alimentation, forêt et pêche de Régions de France

ÉLABORATION, CONDUITE ET RÉDACTION

Samuel Ouahab

Étudiant en Master de Science Politique à Sciences Po Paris

SUPPORT TECHNIQUE ET ACCOMPAGNEMENT

Jérémy Pierre-Nadal

Directeur de l'Observatoire des politiques régionales de Régions de France

DÉROULEMENT DE L'ÉLABORATION DU RAPPORT

- Une première phase de recherche bibliographique ponctuée d'entretiens exploratoires¹ et de discussions avec les membres du Groupe de Travail « Renouvellement des générations » de Régions de France² ont permis de cerner les rouages, la dynamique et les enjeux, ainsi que l'organisation générale et la gouvernance des politiques de renouvellement des générations.
- Une deuxième phase d'élaboration et de diffusion d'une enquête auprès des services régionaux a permis la collecte de données quantitatives et qualitatives du 13 juin au 3 juillet 2022. Le questionnaire portait sur les crédits engagés et les dispositifs actifs en 2021 et se structurait en trois parties thématiques (Cf. visuel du questionnaire en annexe).

> Une première partie portait sur la récolte de données relatives aux contreparties apportées au FEADER.

> Ensuite, la deuxième partie concernait les aides régionales hors-PDR, en débutant par la récolte de données générales sur les dispositifs régionaux de soutien à l'installation et la transmission. Elle se terminait en demandant de détailler chaque dispositif piloté par la Région (nom, objectif, date de mise en œuvre). 16 régions (ou collectivités disposant des compétences régionales) ont répondu au questionnaire de Régions de France. La totalité des Régions métropolitaines ont envoyé leurs données, permettant la constitution d'une analyse solide des résultats de l'enquête.

> Une troisième partie se concentrait sur la perception des Régions quant aux évolutions attendues des politiques en faveur de l'installation-transmission en agriculture.

- En parallèle, une série de 10 entretiens semi-directifs, réalisée de fin juin à début août 2022 auprès d'une sélection d'acteurs majeurs des politiques en faveur de l'installation et la transmission à l'échelle nationale, a permis d'affiner la rédaction de ce rapport.
- Enfin, l'analyse des données reçues de la part des Régions combinée à l'exploitation de contenu des entretiens auprès des organisations agricoles impliquées en faveur du renouvellement des générations ont conduit à l'élaboration finale de ce rapport.
- La rédaction du rapport et les propos qu'il contient relèvent du stagiaire recruté pour cela et à qui une relative liberté a été laissée dans la rédaction et l'analyse. Commandité et supervisé par Régions de France, cette production demeure néanmoins de propriété et de signature de l'organisation.

1 Cf. Liste des entretiens menés en annexe

2 Groupe de travail composé des agents des services des Régions en charge du dossier, qui se réunit dans le cadre de Régions de France

Introduction

Le renouvellement des générations en agriculture et son accompagnement au travers des politiques régionales : contexte, enjeux et perspectives

Le renouvellement des générations en agriculture n'en finit pas d'être en crise. Depuis les années 1980, de nombreux chercheurs ont fait état des difficultés structurantes de ces politiques³ et des risques majeurs qu'encourent nos sociétés si la dynamique persiste. Or, ce constat est plus que jamais d'actualité, et il est devenu inquiétant pour l'avenir de notre agriculture et de notre alimentation.

Cette crise de l'installation et de la transmission a des conséquences majeures à l'échelle nationale (érosion de la taille de la population agricole, restructuration des modèles de production) et soulève de nombreux enjeux. Elle prend place dans un contexte de vieillissement de la population agricole d'une part, et de départs précoces d'autre part, deux phénomènes qui font état d'une nécessité d'agir vite et mieux.

Le contexte social, économique et alimentaire mondial rend intenable un modèle agricole qui perdrait des exploitations et des agriculteurs.

Pour assurer un dynamisme des zones rurales, composantes essentielles de notre territoire, faire face aux risques d'une perte de notre souveraineté alimentaire, permettre une transition écologique et améliorer les conditions de vie des producteurs, il est essentiel d'agir en faveur de l'installation et de la transmission en agriculture.

Ce constat global est partagé par l'ensemble des acteurs du monde agricole et des Régions.

Mais ce contexte global, c'est aussi celui d'une transformation effective de la population agricole elle-même. L'arrivée de nouveaux profils et les mutations des types de production conduisent à réfléchir au modèle de politique d'installation et de transmission combinant l'augmentation du nombre d'exploitants et la diversification des projets.

A cet égard, plusieurs évolutions sont à l'œuvre au sein du territoire.

4 On peut citer à cet égard le n°110-112 d'Études rurales, La Terre : succession et héritage, sous la direction de Pierre Lamaison, 1988a. Mais aussi, Dominique Jacques-Jouvenot, Choix du successeur et transmission patrimoniale, 1997.

I / LE CONSTAT D'UNE AGRICULTURE EN MUTATION

A - UNE BAISSÉ DU NOMBRE D'AGRICULTEURS

Le renouvellement des générations en agriculture est un sujet d'importance majeure pour l'évolution et la structuration du monde agricole, puisqu'il en dépend la structure même de l'agriculture et sa capacité matérielle et humaine à affronter les enjeux actuels et futurs qui se présentent à elle.

Le nombre d'agricultrices et d'agriculteurs exploitants est en diminution nette et quasi continue depuis 1984 (cf. Figure 1). C'est un phénomène majeur, puisque le nombre d'exploitations agricoles en France a été réduit de 75% depuis 1970.

En 2019, les agriculteurs représentent ainsi moins de 2% des personnes travaillant en France.

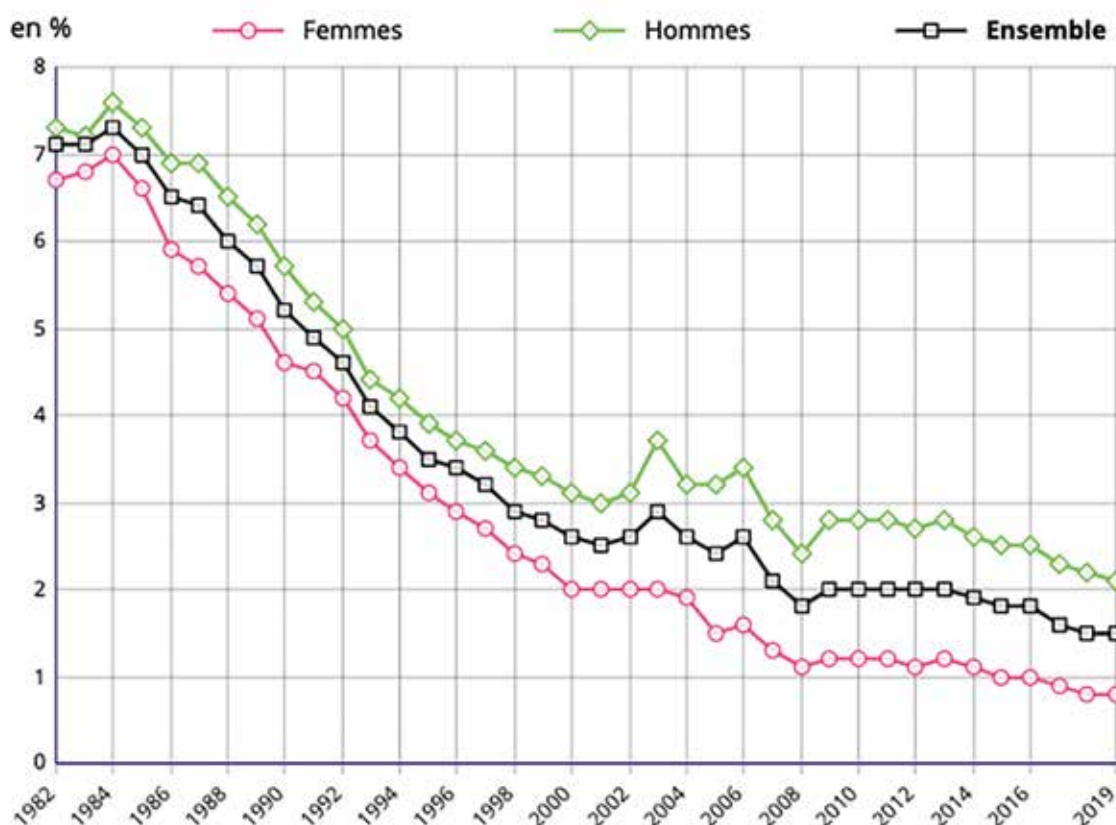
Cette tendance de fond se confirme de nos jours, les installations ne compensent plus les cessations d'activités massives actuelles et prévues à l'avenir. C'est ce qu'alertait en 2019 Pascal Cormery, président de la MSA, en indiquant que le taux de renouvellement était de « une installation pour deux à trois départs ».

Fort de ce constat, il est attendu que le nombre de chefs d'exploitations baisse de 50% d'ici 10 ans.⁴

FIGURE 1

Part des agriculteurs exploitants dans l'emploi total entre 1982 et 2019

Source : Info Stat MSA 2021



Lecture : en 2019, 2,1 % des hommes en emploi sont agriculteurs exploitants.

Champ : France hors Mayotte, population des ménages, personnes en emploi.

Source : Insee, enquêtes Emploi, séries longues sur le marché du travail.

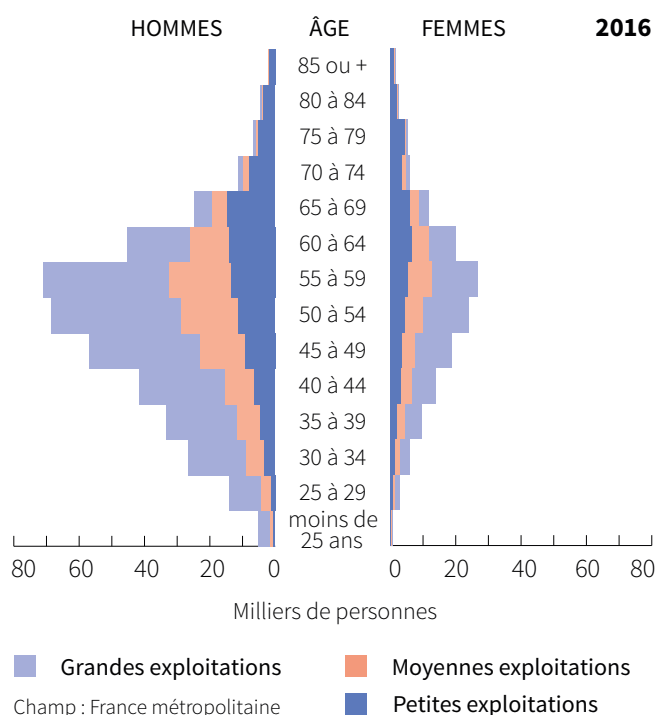
4 Mission d'évaluation du fonctionnement des structures chargées de la préparation à l'installation en agriculture, CGAAER, 2022.

De plus, la pyramide des âges des chefs d'exploitations en agriculture révèle un risque majeur d'accélération du phénomène de réduction du nombre d'exploitants dans les prochaines années, puisque le plus gros contingent est constitué des chefs d'exploitations âgés de 50 à 59 ans. Ils représentent 37% des chefs d'exploitations, une augmentation de trois points depuis 2010 (voir figure 2).

FIGURE 2

Pyramide des âges des chefs d'exploitation, coexploitants et associés actifs

Source : Graph'Agri, Agreste, 2021



La disparition des exploitations est en partie due au départ à la retraite des chefs d'exploitations qui ne trouvent pas de successeurs. La situation des cédants est décrite par tous les acteurs interrogés comme problématique. D'autres explications viennent compléter celle-ci : l'arrêt d'activité, faute de viabilité économique suffisante, et enfin le regroupement d'exploitations.⁵

De plus, en 2010, près des deux tiers des agriculteurs de plus de 55 ans n'avaient pas de successeur connu à cette date.⁶

Le manque d'accompagnement du cédant et les faibles moyens alloués à une politique publique de la transmission sont constatés par une large majorité des acteurs du monde agricole.

La Confédération Paysanne par exemple alerte lors de son entretien : « Il y a une grande méconnaissance de ce qu'est la transmission », ne permettant pas un accompagnement adéquat. Selon elle, les faibles mesures mises en place ne fonctionnent pas. Le syndicat énonce : « c'est celui qui arrête qui a la clé du problème », confirmant alors qu'il est nécessaire d'agir sur la situation du cédant pour favoriser la transmission.

La FNSAFER ajoute, concernant les politiques publiques, qu'il n'y a pas vraiment de politiques de transmission. C'est une vision portée par une large majorité des acteurs interrogés.

5 N. Joubert, M. Parmentier, V. Lairot et D. Foucaud, 2018. Les exploitants et entrepreneurs agricoles en 2016. L'essentiel et plus encore. MSA Caisse Centrale - Direction des Études, des Répertoires et des Statistiques p 63.

6 J. Lerbourg, 2015. La transmission des exploitations agricoles. Agreste Les Dossiers, (29), p 45.

B - UNE BAISSÉ DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS AGRICOLES ET UN AGRANDISSEMENT DE LEUR TAILLE

Ces changements de la population agricole s'accompagnent d'une évolution d'un changement de la structure des exploitations agricoles françaises. Les travaux de François Purseigle en particulier font état d'une évolution des entreprises de production agricole qui intègrent progressivement les caractéristiques du modèle de firme industrielle ou commerciale (2017).

En France, ce phénomène se reflète par la diminution croissante du nombre d'exploitations agricoles. Depuis 2010, le nombre de fermes ne cesse de reculer, en moyenne de 1,9 % par an.

Ce phénomène est plus important pour les petites et moyennes exploitations, qui se réduisent de 4 % par an en moyenne, tandis que les grandes progressent de 2 % par an (voir la figure 3).

La taille des exploitations quant à elle ne cesse d'augmenter. La politique de contrôle des structures déployée en France depuis les années 1960 n'a pas permis de limiter l'agrandissement de la taille des fermes. Le modèle classique familial, où l'exploitation est gérée par un couple, idéalement aidé des enfants et parents, qui fut le socle de l'agriculture en France, se voit aujourd'hui cohabiter avec d'autres modèles d'exploitations.

Il se met en place de nouveaux types d'organisation des fermes (Purseigle, 2017) : petites exploitations aux activités multiples, les fusions en GAEC de très grandes tailles, les grandes fermes.

Cette érosion du modèle familial est aussi perceptible par l'apparition de nouveaux profils au sein des porteurs de projets en agriculture, reflétant cette restructuration du monde agricole.

Ce mouvement de mutation des profils de porteurs de projet regroupe des jeunes et moins jeunes qui ne disposent pas nécessairement des diplômes agricoles requis pour obtenir certaines aides, dont l'indispensable DJA.

La principale évolution tient à la non-appartenance au milieu agricole des nouveaux porteurs de projets, qui ne disposent donc pas d'un patrimoine agricole. Les raisons de leur choix de s'installer comme agricul-

trice ou agriculteur sont multiples : le contact à la nature et aux animaux, une reconversion professionnelle, un retour aux origines, une attractivité du mode de vie rural.

Sur leur route vers l'établissement en tant qu'agriculteur, ils se retrouvent confrontés à de nombreuses difficultés face à la complexité du parcours à l'installation, le manque d'information et de suivi, la structuration et les objectifs donnés aux politiques d'aide à l'installation.

Ils font aussi face à une politique publique de l'installation dont les rouages sont complexes et ont peu évolué.

FIGURE 3

Évolution du nombre d'exploitations

Source : Graph'Agri, Agreste, 2021

RECENSEMENT AGRICOLE	1988	2000	2010	2016
Petites exploitations	477	278	178	136
Moyennes et grandes exploitations	540	386	312	300
Moyennes	393	218	151	115
Grandes	147	169	162	185
ENSEMBLE	1 017	664	490	436

En milliers d'exploitations

1 À partir du recensement agricole 2010, une exploitation agricole correspond à un seul Siret.

Champ : France métropolitaine, hors pacages collectifs qui représentent 1 128 exploitations en 2016 sur 607 000 ha.

Source : Agreste - Recensements agricoles 1988, 2000, 2010 et enquête Structure 2016

II / DES ENJEUX MULTIPLES

A - ENJEUX GÉNÉRAUX RELATIFS AU MONDE AGRICOLE

1. Résoudre les enjeux de souveraineté alimentaire

Le développement du modèle de production agricole français est depuis longtemps lié aux enjeux de sécurisation alimentaire, se traduisant par une intensification des systèmes productifs.

Ces évolutions ont permis une progression des rendements sur la base de modernisations techniques (intrants, machinisme) et des aménagements fonciers comme les remembrements.

Ces enjeux sont plus que jamais au cœur de l'actualité suite notamment à la crise de la Covid 19 et du conflit en Ukraine. La crise ukrainienne est à cet égard un point structurant des discours tendant à renforcer l'intensification de la production agricole, quand d'autres font de cette crise internationale un nouveau signal des limites du modèle agricole et alimentaire français. Face aux risques majeurs qui entourent la production agricole française, il est nécessaire de renforcer notre souveraineté alimentaire.

Cet impératif de souveraineté alimentaire est redevenu un enjeu majeur des politiques agricoles, comme le souligne la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (loi « climat et résilience »).⁷

De plus, à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, a été ajouté en premier objectif de la politique alimentaire le fait de « *sauvegarder et, pour les filières les plus à risque, de reconquérir la souveraineté alimentaire de la France et de promouvoir l'indépendance alimentaire de la France à l'international, en préservant son modèle agricole ainsi que la qualité et la sécurité de son alimentation et en préservant les agriculteurs de la concurrence déloyale de produits importés issus de systèmes de production ne respectant pas les normes imposées par la réglementation européenne* ».

Mais la réduction du nombre d'agriculteurs met en péril

l'autonomie, la sécurité alimentaire du pays, un enjeu essentiel au regard du contexte international mettant en cause la capacité de notre agriculture à subvenir aux besoins nationaux.

Les Régions, depuis longtemps impliquées dans ces questions, en font un thème majeur de leur action sur le champ agricole et économique. En 2021, l'Assemblée des départements de France, Régions de France et la Coopération agricole ont présenté un manifeste commun intitulé « Mieux nourrir la France au XXI^e siècle par nos territoires »⁸ témoignant de la nécessité d'agir pour construire la souveraineté alimentaire du pays. Cette souveraineté doit se construire à partir des territoires et des collectivités territoriales.

Trois axes ont été mis en avant lors de ce travail de réflexion : mieux organiser la production de l'alimentation selon les attentes des territoires et des consommateurs (Axe 1), doit absolument aller de concert avec l'accélération de la transition écologique de la production agricole et alimentaire (Axe 2) et la restauration de la compétitivité, pour permettre à chacun, où qu'il habite, de consommer une alimentation de qualité produite localement (Axe 3).

2. Permettre une transition écologique et climatique

Le renouvellement des générations doit par ailleurs être la plateforme des évolutions indispensables du monde agricole. Les politiques d'installation et de transmission doivent accompagner l'essor des modes de production agroécologiques et biologiques, sans pour autant négliger le principal objectif de ces politiques, augmenter le nombre d'agriculteurs.

Pour le réseau InPACT, l'Installation est un levier fort pour la transition. La présence significative d'agriculteurs sur le territoire est une nécessité pour permettre d'assurer la transition tant écologique que climatique,

⁷ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021.

⁸ L'Assemblée des Départements de France, Régions de France et la Coopération agricole, Manifeste « Mieux nourrir la France au XXI^e siècle par nos territoires », 2021.

énergétique et sociale qui s’amorce.⁹ Sans renouvellement des générations, pas de transition.

Mais les modalités d’action en faveur des modèles de productions agroécologiques au sein des politiques de renouvellement des générations font débat.

3. Redynamiser les espaces ruraux

Les mutations perçues dans l’économie rurale et les mobilités des jeunes ruraux sont en lien direct avec les enjeux que pose une interrogation sur le renouvellement des générations en agriculture. Ainsi, agir pour l’installation en agriculture revient à répondre aux aspirations des citoyens qui s’expriment en faveur d’une alimentation de proximité, de qualité, plus proche des enjeux locaux.

Œuvrer en faveur de l’installation et de la transmission en agriculture, c’est influencer sur le dynamisme des espaces ruraux, par le développement d’une activité agricole et des réseaux locaux plus denses,

capables de subvenir aux besoins alimentaires et économiques grandissants de la société française.

Les Régions agissent pour préserver les terres agricoles et pour la diversité des cultures, elles sont aussi actrices de la création d’emplois, de l’investissement dans les transports et les industries, et dans le maintien des services et commerces de proximité, autant de leviers qui vont de pair avec un renouvellement générationnel en agriculture fonctionnel.

Interroger les enjeux de dynamisme des espaces ruraux au prisme des politiques de renouvellement des générations en agriculture permet de mieux cerner la pertinence de l’action régionale qui se développe dans ce domaine.

Lors de son entretien, la FNCUMA énonce que l’échelle régionale est cohérente pour les politiques de développement rural car elle relie justement les politiques d’installation aux autres politiques locales et compétences régionales.

B - ENJEUX PORTANT SPÉCIFIQUEMENT SUR L’INSTALLATION ET LA TRANSMISSION EN AGRICULTURE

1. Agir sur l’attractivité des exploitations agricoles

Redynamiser les espaces ruraux passe aussi par une amélioration des conditions de vie des agriculteurs, ainsi qu’une promotion de ce métier. La rémunération est une problématique centrale du renouvellement des générations, comme nous l’indique la Coordination rurale lors de leur entretien. Le faible revenu induit un départ tardif à la retraite.

M. Purseigle nuance le problème de l’attractivité de l’agriculture en tant que métier, sauf dans quelques filières¹⁰. On se trouve dans une situation d’inadéquation de projets et de décalage générationnel.

Les exploitations créées par les générations précédentes ne correspondent plus aux envies et motiva-

tions de la génération actuelle, qui ne se projette pas sur ces modèles. Il y a donc un enjeu d’adaptation aux envies d’une nouvelle génération qui sait pouvoir s’épanouir dans le métier d’agriculteur.

Le réseau InPACT l’affirme aussi, il y a un regain de l’intérêt pour l’agriculture et son développement, pour sa fonction nourricière mais aussi pour sa fonction agroécologique.

La FNSEA, lors de son entretien, va plus loin. Il s’agit d’adapter l’accompagnement à l’installation aux nouvelles visions du travail en agriculture et « sortir de l’idée : une vie, un métier ». Considérant les évolutions des envies de carrières et de vie des nouvelles générations, ils questionnent que l’accompagnement en agriculture se conçoive au sein de périodes plus courtes et avec possibilité de changer de voie et envisager la sortie du métier.

9 CESE, Bertrand Coly « Entre transmettre et s’installer, l’avenir en agriculture ! », 2020.

10 Article dans Réussir, François Purseigle « Les agricultures artisanales, patrimoniales et industrielles vont devoir cohabiter », 2022

2. Mieux accueillir les nouveaux profils

Au cœur des enjeux de politiques de renouvellement des générations se trouve la nécessité d'accueillir les profils nouveaux qui désirent s'installer en agriculture.

L'agriculture familiale fut structurante pour le modèle agricole français. Mais aujourd'hui, même si elle reste dominante, au regard de certains travaux, elle n'est plus la matrice de compréhension des évolutions de la production agricole française.

Ainsi, « L'exploitation agricole n'est plus forcément une structure de production fondée sur la maîtrise complète des moyens de production par la famille »¹¹. On constate que les successions familiales étant de plus en plus rares (Giraud and Rémy, 2015)¹², alors même que se développent les reprises « hors cadre familial », avec des profils très diversifiés de repreneurs.¹³

Pour François Purseigle, nous n'assistons pas à un basculement mais au début d'une cohabitation de différents modèles d'exploitations : démarches artisanales, patrimoniales, industrielles.¹⁴

L'agriculture contemporaine est le théâtre d'une dynamique importante : l'arrivée de nouveaux profils de porteurs de projets, les non issus du milieu agricole (NIMA), que l'on additionne à une autre population, les « hors cadre familiaux » (HCF), qui ne reprennent pas une exploitation familiale.

Aujourd'hui, un nombre important d'agriculteurs qui s'installent ne reprend pas une ferme familiale ou n'a pas grandi dans le milieu agricole. Cette dynamique pourrait être le lieu d'un renforcement du secteur agricole et l'apport potentiel d'un nouveau regard. Les NIMA peuvent ainsi faire partie d'une interrogation sur les moyens dont disposent les acteurs pour répondre aux enjeux du renouvellement des générations en agriculture.¹⁵

Plusieurs études ont aussi constaté les difficultés structurelles des porteurs de projets non issus du monde agricole à avoir accès à la terre et à s'intégrer au milieu agricole local établi.¹⁶

Les politiques d'accompagnement à l'installation ou à la transmission font donc face à un défi d'ampleur : l'adaptation à cette évolution structurelle du profil des arrivants. Ce défi d'adaptation aux nouveaux profils emporte également une volonté d'individualisation de l'accompagnement, un objectif énoncé par une grande majorité des acteurs lors de leur entretien.

Mais, les dispositifs actuels d'aides à l'installation ne sont que peu adaptés à ces nouveaux profils, se limitant à une aide financière sur critère d'âge, d'expérience, de taille d'exploitation comme la Dotation Jeune Agriculteur. Les Régions sont alors le lieu potentiel d'innovation et d'expérimentation pour de nouveaux dispositifs plus adaptés aux NIMA.

3. Favoriser l'enseignement agricole

Assurer le renouvellement des générations en agriculture, c'est aussi un défi pour la formation et l'enseignement agricole. Le représentant de la Direction générale de l'enseignement et la recherche (DGER) au sein du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, fait le constat lors de son entretien que les NIMA font face à deux difficultés : une acculturation dans un milieu très fermé et une concurrence interne extrême.

Ces deux aspects induisent une évolution des pratiques qui nécessite de modifier l'acquisition des compétences. Le vecteur de connaissance en agriculture n'est aujourd'hui plus tant la formation initiale (Lycée) mais bien plus la formation continue (CFPPA, Greta).

11 Fragmentation du modèle de l'exploitation familiale et nouvelles structurations des relations capital-travail-foncier en agriculture. *Agronomie, Environnement & Sociétés*, Association Française d'Agronomie (Afa), 2020, 10-2. Hal- 03134723

12 C. Giraud et J. Rémy, 2015. Être ou ne pas être agriculteur. Capital scolaire et devenir socioprofessionnel des fils d'agriculteurs. In : P. Gasselin, J-P. Choisis, S. Petit, F. Purseigle and S. Zasser, eds. *L'agriculture en famille : travailler, réinventer, transmettre*. [online] EDP Sciences p 305.

13 M. Gillet, 1999. Analyse sociologique des transmissions dites hors cadre familial. *Économie rurale*, 253(1), p 87-90, D. Lataste et B. Chizelle, 2015. Transmettre sa ferme à un repreneur hors cadre familial : Analyse et perspectives pour l'accompagnement. *Pour*, 228(4), p 15.

14 Article de presse, François Purseigle : « Les agricultures artisanales, patrimoniales et industrielles vont devoir cohabiter » dans *Réussir*, 2022

15 A. Chouteau, M. Bousses, P. Lescot, Les personnes non issues du milieu agricole : le futur du renouvellement des générations en élevage ? Rapport d'étude, *AgroPARisTech*, 2020

16 Stéphanie Barral et Samuel Pinaud. « Accès à la terre et reproduction de la profession agricole. Influence des circuits d'échange sur la transformation des modes de production », *Revue Française de Socio-Économie*, vol 18, n° 1, 2017, p 77-99.

Cela nécessite d'avoir une approche toujours exigeante mais très différente en termes de compétences attendues.

Il s'agit aussi, dans les politiques de renouvellement des générations, d'accompagner le porteur de projet en fonction de son projet. Il faut garantir la viabilité de son projet en lui fournissant un maximum de compétences. C'est ce que prônent les Chambres d'Agriculture lors de leur entretien.

4. Agir en faveur de la résilience des systèmes agricoles et alimentaires français

Le taux de maintien dans l'activité agricole des personnes installés de 40 ans, moins dans les six ans suivant l'installation est de 87,6 % en 2020 (le même niveau qu'en 2019). Le taux est de 93,2 % pour les éleveurs bovins-mixte, 92,3 % pour les éleveurs bovins-lait et 92,2 % pour les éleveurs bovins-viande etc. Le maraîchage et la floriculture sont à 79,4 %.

Le maintien de l'activité après l'installation est une priorité majeure des politiques en faveur du renouvellement des générations en agriculture. Il est nécessaire d'installer dans la durée. C'est un point majeur porté par le syndicat des Jeunes Agriculteurs. Durant leur entretien, ils l'ont exprimé : installer en grand nombre oui, mais installer des « jeunes formés, des chefs d'entreprises avec de compétences minimales pour pouvoir s'adapter aux aléas économiques, de marché, et climatiques ». Il est nécessaire de concevoir un système agricole robuste et résilient porté par des agriculteurs autonome et soutenu par des acteurs s'appuyant sur des politiques publiques régionales, nationales et européennes repensées.

5. Favoriser l'accès au foncier

L'enjeu est aussi celui de l'occupation des terres. La Cour des comptes européennes¹⁷ explique que le non renouvellement des générations est en partie la cause d'une concentration des terres, liant les problématiques de l'installation aux débats portant sur les aides

à la surface et la distribution par unité de surface de la PAC, favorisant l'agrandissement des structures et la réduction du nombre d'agriculteurs.

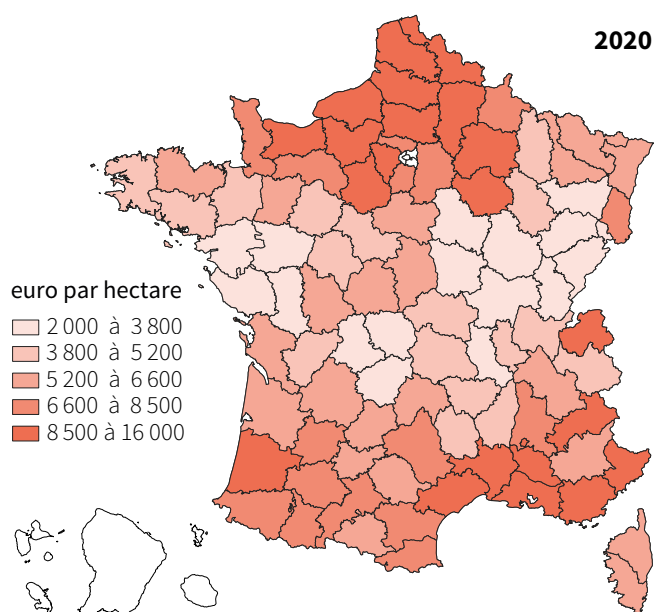
De plus, l'accès au foncier est une problématique majeure pour qui cherche à s'installer en agriculture. Particulièrement lorsqu'il s'agit d'une installation hors cadre familial.

Ainsi, il est essentiel d'agir sur l'accès au foncier par le biais des réseaux existants, les SAFER mais aussi le tissu associatif, par exemple avec des acteurs comme Terres de liens. Ces nouvelles modalités d'action doivent permettre d'agir en faveur d'un meilleur accès à la terre lors de l'installation. Mais aussi, cela doit agir sur la facilité à transmettre et à conserver la part de terres destinés à la production agricole sur le territoire national.

FIGURE 4

Prix des terres agricoles en France

Source : Graph'Agri, Agreste, 2021



Note : ensemble des terres labourables et prairies naturelles libres à la vente de plus de 0,7 ha.

Sources : Agreste, Groupe Safer

17 Cour des comptes européenne, Avis no 7/2018 [présenté en vertu de l'article 322, paragraphe 1, point a), du TFUE] sur les propositions de la Commission concernant les règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période postérieure à 2020.

III / L'ENGAGEMENT DES RÉGIONS

A - LE RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS : UN ENJEU EUROPÉEN, UN DÉPLOIEMENT COMPLEXE

La politique du développement rural est une des politiques les plus anciennes et structurantes de la politique agricole commune européenne.

Elle est regroupée autour du 2nd pilier de la PAC. Destiné au regroupement de mesures déjà existantes portant sur des questions socio-structurelles et agro-environnementales, ce pilier a pour objectif de soutenir et développer les zones rurales en intégrant des aspects économiques, environnementaux et sociaux aux mesures purement agricoles.

Ce pilier, bien qu'orienté vers le développement rural, reste essentiellement agricole.¹⁸ Les mesures le composant sont réunies autour de trois objectifs¹⁹ :

- Renforcer la compétitivité de l'agriculture,
- Lutter contre le changement climatique,
- Assurer un développement économique durable pour les territoires ruraux.

C'est dans ce cadre que s'inscrit l'action des Régions pour le renouvellement des générations.

B - LE RÔLE ET L'ENGAGEMENT DES RÉGIONS

Les Régions ont construit, au cours de l'acquisition de leurs compétences, un discours global, un engagement sur ces questions, ainsi qu'un nombre important de dispositifs. L'enquête élaborée par Régions de France avait alors pour objectif de recenser les actions régionales dans ce domaine.

L'entrée dans la nouvelle Politique Agricole Commune (PAC) 2023-2027 a conduit à la construction d'un Plan Stratégique National (PSN) français fournissant, au niveau national, un nouveau cadre de répartition des responsabilités entre État et Régions dans la gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Ainsi, pour la prochaine programmation PAC 2023-2027, le renouvellement des générations est l'un des dix objectifs spécifiques définis par la réglementation européenne. Cet objectif placé au cœur de la politique agricole européenne doit alors servir de cap pour élaborer les futurs plans stratégiques nationaux de la PAC.

De l'échelle européenne à l'échelle régionale, on constate donc un intérêt accru pour ces questions. En France, nombreux sont les acteurs des politiques agricoles à s'intéresser, étudier, publier sur les politiques en faveur de l'installation et de la transmission.

Cette émergence d'un intérêt vivace pour la question résulte d'une interrogation commune sur l'efficacité des politiques publiques agricoles de ce domaine, développée plus loin, tant les indicateurs montrent les risques majeurs qu'encourt l'agriculture européenne et française dont le renouvellement générationnel est défaillant.

Les Régions seront à compter de 2023, autorités de gestion de toutes les mesures « non surfaciques » composées en partie des dispositifs mis en place en faveur du renouvellement des générations en agriculture. L'État sera responsable des mesures « surfaciques » du 1^{er} et du 2nd pilier de la PAC.

Les Régions obtiennent donc la gestion de l'essentiel des soutiens apportés aux porteurs de projets et aux cédants. Les aides « non surfaciques » de la PAC en faveur du renouvellement des générations sont nombreuses (aides aux jeunes agriculteurs, aux nouveaux agriculteurs, soutien aux investissements divers).

18 Marielle Berriet-Sollicec, et al. « Chapitre 7 - Deuxième pilier de la PAC et développement rural : le RDR est-il vraiment rural ? », Francis Aubert éd., Politiques agricoles et territoires. Éditions Quæ, 2009, pp. 165-182.

19 <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/110/second-pilier-de-la-pac-la-politique-de-developpement-rural>

Mais elles ne constituent pas la totalité des dispositifs disponibles pour favoriser le renouvellement des générations pour ainsi conserver, voire augmenter, un nombre important d'agriculteurs sur le territoire.

En dehors des aides financées par la PAC, il existe une palette de dispositifs financés par l'État et les Régions, en cofinancement ou sur fonds propres.

En 2021, pour les secteurs de l'agriculture, de l'agro-alimentaire, de la forêt et de la pêche aquaculture, les Régions ont mobilisé 535,2 millions d'euros sur leurs budgets propres, au-delà des crédits européens qu'elles gèrent.²⁰

A cette somme s'ajoutent les soutiens aux acteurs déployés dans le cadre de compétences régionales telles que l'enseignement agricole ou la formation professionnelle. L'action des Régions en faveur du renouvellement des générations, par l'action sur l'économie ou encore la communication, prend place au travers des différentes compétences entourant l'action sur le monde agricole seulement, ce qui la rend difficilement mesurable dans son entièreté.

IV / QUELLES PERSPECTIVES ?

Lors du Salon de l'Agriculture de 2022, le Président de la République Emmanuel Macron a annoncé vouloir lancer une grande « loi d'orientation et d'avenir pour assurer le renouvellement des générations, la formation et l'installation des jeunes agriculteurs ». Le Président de la République avait également annoncé lors du « grand oral » des candidats à l'élection présidentielle organisé par le Conseil de l'Agriculture Française²¹ la volonté d'installer 20 000 jeunes par an.

Même si cette annonce n'est qu'à l'état de projet, elle représente un doublement des objectifs annoncés par les Jeunes Agriculteurs, qui visent 10 000 installations aidées par an d'ici 5 ans.²²

Si cette annonce prend acte de la situation d'urgence à laquelle fait face l'agriculture française, d'une part

Mais surtout, les Régions déploient de nombreux projets dans le domaine de l'agriculture et du développement rural en s'appuyant sur l'effet levier des fonds européens qu'elles gèrent pour ces secteurs, particulièrement le Fonds Européen pour l'agriculture et le Développement rural (FEADER). La nature et le volume d'engagement des Régions a vocation à augmenter avec l'acquisition de nouvelles compétences.

Il n'existe pas à l'heure actuelle d'analyse détaillant l'action régionale récente en matière de renouvellement des générations. C'est en partie l'objectif de ce rapport. À titre d'exemple, l'enquête réalisée fait état d'au moins 83 dispositifs déployés uniquement par les Régions en 2021, elle met en avant la mise en place de budgets et de dispositifs sur-mesure, au plus proche de l'échelle locale et des besoins des agriculteurs du territoire. Cette tentative de compréhension de l'action régionale nous conduira à une analyse de données reçues en dernière partie.

elle fait indirectement le constat de défaillances des politiques actuelles et d'autre part elle reste non traduite budgétairement dans les faits.

Dans ce contexte, les Régions entendent aussi agir et questionner le sens d'une amélioration des outils actuels pour lutter contre la baisse du nombre d'agriculteurs.

Pour créer les conditions d'une redynamisation du renouvellement des générations en agriculture, il faut agir sur l'installation, mais aussi et surtout sur la transmission. En effet, l'ensemble des enquêtés ont affirmé la nécessiter d'agir mieux et de manière plus importante dans ce domaine. Car le constat est frappant, la transmission semble quasiment oubliée des politiques actuelles. Il s'agira donc ici d'analyser l'état actuel des outils favorisant la transmission ainsi que les propositions des acteurs pour agir sur cet aspect-là.

20 Les chiffres clés 2021 des Régions

21 Composé de la FNSEA, des JA, des APCA, de la Coopération agricole et CCMSA

22 Article de La France Agricole, « JA parie sur 10 000 installations par an d'ici à 5 ans », 27/01/2022

Bien sûr, tous les sujets entourant le renouvellement des générations ne seront pas abordés. La priorité de cette analyse est de se concentrer sur les aspects de ces politiques sur lesquels les Régions ont une capacité d'actions ou une capacité de mobilisation et/ou de concertation des acteurs existants.

En se concentrant sur l'échelle régionale, une ambition de ce rapport est d'interroger le lien entre régionalisation, territorialisation, et capacité des politiques publiques à mieux agir sur le renouvellement des générations.

Ainsi, il s'agira de se demander dans quelle mesure l'implication progressive des Conseils régionaux dans le financement et la gouvernance des politiques d'installation et de transmission en agriculture peut permettre un meilleur fonctionnement, une accessibilité et une cohérence accrue de ces politiques publiques ?

Cette interrogation vise à questionner plusieurs hypothèses :

- Tout d'abord, il semble que le contexte actuel fait apparaître un flou et des difficultés structurelles (multiplication d'acteurs, de sources de financement, jeux d'échelles et manque de cohérence) auxquelles l'augmentation de l'implication régionale peut en partie répondre.

À l'échelle régionale se mettrait alors en place une collaboration fructueuse entre les différentes administrations permettant le bon déroulé de la politique et les Régions disposeraient d'un rôle intéressant d'expérimentation et de laboratoires d'idées.

- De plus, la régionalisation se présenterait comme le moyen d'un renouvellement de ces politiques en les adaptant aux enjeux locaux.

Mais les Régions ne sembleraient pas disposer de marges de manœuvre et d'outils suffisants pour entreprendre une politique de renouvellement des générations en agriculture pertinente et efficace, à la hauteur de leur ambition politique.

Ce rapport se compose de deux parties.

Après avoir exposé les enjeux et le contexte actuel entourant le renouvellement des générations, ainsi que les perspectives et questionnement entourant l'action régionale dans ce domaine dans l'introduction, il s'agira d'interroger dans une première partie une histoire des politiques de renouvellement des générations et de l'implication régionale dans ce domaine.

Dans cette même partie se décline aussi la parole d'acteurs sur les difficultés qu'engendre le cadre actuel de ces politiques d'aide et d'accompagnement à l'installation et la transmission.

Le constat établi, la seconde partie du rapport s'attachera à exposer le point de vue des acteurs sur la régionalisation, pour ainsi permettre une analyse détaillée de l'action régionale dans le domaine du renouvellement des générations.

Tout d'abord seront exposés les principaux chiffres clés de l'action des Régions, pour ensuite s'intéresser aux dispositifs des Régions mis en œuvre en 2021, leurs objectifs et leur contenu.

Partie 1

Les politiques en faveur de l'installation et la transmission, un état des lieux

Il s'agit ici de présenter un historique des politiques en faveur du renouvellement des générations en agriculture, révélant notamment l'implication progressive des Régions face au défi démographique agricole.

L'autre objectif de cette partie est de fournir une analyse des critiques faites à une politique publique qui n'arrive pas à atteindre ses objectifs.

I / UNE APPROCHE HISTORIQUE DE LA MISE EN PLACE DES POLITIQUES EN FAVEUR DE L'INSTALLATION-TRANSMISSION

A - UNE CHRONOLOGIE DE L'IMPLICATION DES RÉGIONS

1. La régionalisation, un phénomène structurant des politiques de renouvellement des générations à l'échelle européenne

Les politiques agricoles européennes sont traversées par un phénomène de régionalisation, ayant débuté à la fin du 20^{ème} siècle, comme l'a constaté Perraud dans son article datant de 2001 : « Les politiques agricoles et rurales dans les régions : une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe ? ». ²³ C'est particulièrement dans le domaine du développement rural que le rôle des régions tend à se renforcer. ²⁴

La régionalisation est une forme de décentralisation qui institutionnalise une nouvelle échelle de gouvernance en dessous de l'État. ²⁵ Cela correspond à un processus, un mouvement, conduisant à la prise en charge croissante de compétences par les collectivités territoriales régionales. ²⁶

Or, il est essentiel d'interroger le processus de régionalisation des politiques agricoles européennes au regard du principe d'équité, de cohésion, porté par l'Union Européenne au travers du 2nd pilier de la PAC.

Ce principe de cohésion économique, sociale et territoriale est défini aux articles 174 à 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) qui reconnaît par ce principe une solidarité entre les États et les régions de l'Union par la promotion d'un développement équilibré du territoire et la réduction des écarts économiques et sociaux au sein de l'Union.

Au niveau européen, c'est principalement un argument fonctionnel qui va dicter la régionalisation des politiques de développement local. Cet argument présume que les politiques à composante territoriale ont une meilleure efficacité et une participation plus large si elles sont structurées à une échelle plus proche du terrain, notamment la région. ²⁷ Cet argument est renforcé lorsqu'on l'applique sur les politiques européennes territorialisées.

A titre d'illustration, dans le cadre de la présidence française de l'Union Européenne (PFUE) en 2022, le ministère de l'agriculture et la Région Occitanie ont organisé une Réunion des Directeurs des plans stratégiques nationaux de la PAC. ²⁸

Lors de cet évènement, l'importance du sujet de l'installation en agriculture fut visible par la réalisation d'un atelier dédié portant sur « Les mesures en faveur de l'installation dans les PSN au service de la résilience et de la souveraineté » au cours duquel les représentants des différents pays de l'Union, de la Commission Européenne et des Régions françaises ont débattu sur plusieurs aspects des politiques en faveur du renouvellement des générations. La présence de représentants des Régions françaises à cet évènement témoigne de l'intérêt commun que porte l'échelle européenne et régionale sur ces enjeux.

23 Perraud Daniel. Les politiques agricoles et rurales dans les régions : une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe ? In : Économie rurale. N°261, 2001. p 7-22

24 A. Trouvé (dir.), M. Berriet-Sollic, D. Lépicier, 2013, Le pilier du développement rural de la Politique agricole commune. L'insurmontable contradiction entre durabilité et compétitivité ? Editions Peter Lang.

25 T. Christiansen, Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance, EU Working papers, Européen university institute, 1996

26 Oates, Wallace, E. 1999. «An Essay on Fiscal Federalism.» Journal of Economic Literature, 37 (3): 1120-1149. DOI: 10.1257/jel.37.3.1120

27 Perraud Daniel. Les politiques agricoles et rurales dans les régions : une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe ? In : Économie rurale. N°261, 2001. pp. 7-22.

28 Évènement organisé à Toulouse du 20 au 22 Juin 2022. Voir l'article du Réseau rural : <https://www.reseaurural.fr/centre-de-ressources/actualites/directeurs-plans-strategiques-nationaux-reunis>

Malgré ce phénomène de régionalisation grandissant des politiques agricoles et de développement rural sur le continent européen, l'État français n'a pas fait le choix de régionaliser ces politiques nationales en faveur du renouvellement des générations avant une période récente (cf. ci-après).

À l'inverse, certains de ses voisins européens, grands pays agricoles régionalisés, ont procédé à cette évolu-

tion bien plus tôt, comme en témoignent les travaux réalisés par le cabinet Edater²⁹ pour le compte de Régions de France en 2019. En Italie, pays voisin disposant d'une organisation institutionnelle et agricole proche, la décision de régionalisation du second pilier remonte à la programmation 2007-2013. Cette décision fut prise avec une grande anticipation, dès 2003, permettant un processus opérationnel de régionalisation pensé et organisé efficacement.

2. Les Régions, une entrée progressive dans la gouvernance de l'agriculture et du renouvellement des générations en France

Les autorités régionales jouent aujourd'hui un rôle majeur dans l'élaboration, la mise en place et le développement des politiques de développement rural, spécifiquement les actions portant sur le renouvellement des actifs agricoles, la transmission des exploitations et l'installation des jeunes agriculteurs.

Ce rôle de partenaires privilégiés de l'État dans le domaine agricole est la résultante d'une évolution structurelle majeure : une entrée progressive de l'exécutif régional dans la gouvernance et le financement des politiques de développement rural et agricole.

Dans l'évolution des compétences régionales en matière d'agriculture et de développement rural, deux phases distinctes méritent d'être soulignées dans l'histoire récente, la période 2012-2014 et la période 2018-2022.

La période 2012-2014 est celle de la négociation politique entre l'État et les Régions qui a conduit à la décision de transfert de l'autorité de gestion du FEADER à ces dernières. Alors que les débats sur un certain degré de régionalisation de la PAC avaient déjà été abordés en amont de la période 2007-2013 mais avaient avorté (conduits alors par Alain Rousset Président des Régions de France et de la Région Aquitaine, et René Souchon Président de la Région Auvergne), cette décision concomitante au transfert de gestion de l'ensemble des fonds européens fut finalement prise au travers de la loi MAPTAM (Modernisation de l'action publique ter-

ritoriale et l'affirmation des métropoles) datant du 27 janvier 2014.³⁰ C'est par cette loi que les Régions furent désignées « autorités de gestion » du développement rural.³¹

Pour le FEADER, ce transfert de compétences aux Régions se fait cependant de façon « baroque » puisque dans les faits, contrairement aux autres décisions de transferts, les moyens déployés par l'État (personnels et contreparties budgétaires nécessaires pour appeler les crédits européens) ne sont pas transférés aux Régions : ces dernières n'assurent que le pilotage des Programmes de Développement Rural Régionaux (PDR) et doivent faire appel aux services de l'État par convention de délégation de tâches pour instruire les aides. L'État reste le co-financeur exclusif ou principal d'une partie des aides dont le déploiement est par ailleurs largement encadré au niveau national. Pour payer les aides, les Régions se voient en outre imposées de recourir à l'Agence des Services et de Paiement (ASP) et d'utiliser un logiciel unique également imposé.

L'autre période, plus récente, est celle allant de 2018 à 2022. Plusieurs actes d'engagement des Régions ont structuré ce moment, montrant l'implication croissante des collectivités régionales sur ces questions. Tout d'abord, le Livre Blanc des Régions³² publié en 2018 fut un engagement fort des Régions proposant une vision commune du futur modèle agricole (une agriculture multi performante et engagée dans la transition agroécologique).

29 Note technique interne du cabinet Edater réalisé pour Régions de France en 2019.

30 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

31 H.V. Pham et M. Berriet-Sollic, 2018. La politique de développement rural en France. Premières analyses des programmes de développement rural dans les régions françaises métropolitaines sur la période 2014-2020, Économie rurale n° 363

32 Le Livre Blanc des Régions «Pour une agriculture durable et une alimentation responsable», 13 décembre 2018 https://regions-france.org/wp-content/uploads/2018/12/ARF9698_MANIFESTE-AGRICOLE_BAT.pdf

Au même moment, Régions de France publiait les Chiffres clés des Régions 2018, spécialement dédiés aux enjeux agricoles et alimentaires.³³

Ensuite, les Régions ont réalisé une étude, déjà citée plus haut,³⁴ consistant en un comparatif de l'organisation des politiques de développement rural dans les différents pays d'Europe et interrogant les points faibles et points forts de la programmation PAC 2014-2020, notamment sur l'organisation particulière des relations État-Régions citée plus haut. Pour finir, un an avant les arbitrages sur la répartition des compétences État-Régions dans la gestion de la programmation PAC 2023-2027, les Régions ont organisé un séminaire européen sur l'avenir de la PAC et de l'action régionale en matière d'agriculture.³⁵

Ce séminaire a réuni plus de 300 acteurs de la politique agricole et a permis d'entrevoir la volonté politique des

Régions. Cet événement a également été l'occasion pour les Régions d'appeler à une clarification réelle des compétences de l'État et des Régions dans la gestion de la PAC et de refuser une recentralisation de son second pilier au niveau national.

En parallèle de ces décisions relatives à la gestion des fonds européens, la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) du 7 août 2015³⁸ renforce le rôle des Régions en matière de développement économique en supprimant la clause générale de compétences et accroît de fait la compétence agricole des Régions.

Accompagnant leur prise de compétence progressive dans ces domaines, les dépenses des Régions se sont accrues continuellement, que ce soit sur le plan budgétaire³⁹ ou des moyens humains consacrés au pilotage et à la gestion de ces politiques.

B - ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX OUTILS DE POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS SOUS LE PRISME DE LA RÉGIONALISATION

1. Les aides à l'installation des nouveaux agriculteurs

a - La DJA

Dès les années 1960, deux lois d'orientation agricoles sont votées³⁶ et vont alors définir le modèle de production français pour les années suivantes. Les dispositions contenues dans ces textes sur les leviers du renouvellement de générations sont principalement de nature foncière et ne produiront pas les effets attendus en termes d'augmentation de l'installation.³⁷

Un fait notable est à observer en 1965, année au cours de laquelle sont créés des prêts à destination des jeunes agriculteurs.⁴⁰

Dans les années 1970, ces politiques de renouvellement des générations prennent un nouveau tournant, structurant jusqu'à nos jours. Il se met en place en 1973 la Dotation Jeune Agriculteur (DJA), qui est devenue et est restée l'outil central de la politique dédiée au renouvellement des générations en agriculture.

33 Les Chiffres clés des Régions 2018 <https://regions-france.org/wp-content/uploads/2018/12/RDF-Chiffres-AGRI-bd-181204.pdf>

34 Note technique interne du cabinet Edater réalisé pour Régions de France en 2019.

35 Article du site de Régions de France concernant le séminaire européen, 13 décembre 2018 <https://regions-france.org/les-commissions-thematiques/l-agriculture-alimentation-foret/seminaire-politique-agricole-commune-bordeaux/>

36 Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole, Loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole

37 Jean-Pierre Boinon. Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945. Économie et Statistique / Economics and Statistics, INSEE, 2011, pp 19-37. hal-02647061

38 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

39 Augmentation de 30 % des budgets régionaux consacrés aux questions agricoles et alimentaires selon les Chiffres clés agricoles publiés en 2018

40 Décret n°68-333 du 5 avril 1968 relatif à l'application de l'article 10 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole

Cette dotation financière, d'abord ciblée en zone de montagne avant d'être élargie plus tard à tout le territoire, a pour objectif de favoriser des installations viables dans la durée. L'aide est ainsi versée aux agriculteurs bénéficiaires en deux temps, une première fois à hauteur de 80 % dès la première année, le reste la 5^{ème} année.

Mais cette aide signe le point de départ d'une politique publique nationale ciblée vers certains porteurs de projets uniquement. Ainsi, pour en être bénéficiaire, l'agriculteur doit alors avoir moins de 40 ans, disposer d'une capacité professionnelle agricole (diplôme agricole de niveau IV minimum) et réaliser un « Parcours professionnel personnalisé » (PPP) ainsi que diverses formalités (plan personnalisé de formation, plan d'entreprise, etc...).

Ces conditions spécifiques ont été et restent encore définies par un cadre national, indépendamment du mouvement de régionalisation des politiques à l'attention des nouveaux agriculteurs.

Pour accompagner l'évolution des profils des porteurs de projets en parallèle de ce cadre national restreint et car celui-ci ne permet pas d'adaptation territoriale, les Régions mettent en place des dispositifs de soutien financier complémentaires, destinés aux hors cadres familiaux ou aux personnes ne disposant pas des critères d'accessibilité à la DJA (plus de 40 ans notamment).

Ce n'est formellement qu'à partir de la programmation PAC 2014-2020 et du transfert de la gestion du FEADER aux Régions qu'une déclinaison régionale de la DJA apparaît au sein du territoire hexagonal. Des modulations sont possibles mais largement encadrées au travers de :

- la mise en place de modulations nationales obligatoires concernant notamment l'installation hors cadre familial, l'agroécologie, les projets créateurs de valeur ajoutée et d'emplois, et le coût de reprise des exploitations, de modernisation (ajoutée en 2017) ;
- la mise en place possible de modulations régionales additionnelles.

À partir de 2023 sera rendu effectif le transfert plein et entier aux Régions de la gestion des aides à l'installation adossées au FEADER. Les enjeux et interrogations

qui entourent ce transfert à venir seront traités dans la seconde partie.

b - Les prêts bonifiés

Pensés comme un instrument financier complémentaire à la DJA, les prêts bonifiés sont des prêts de moyens ou longs termes proposés à un taux privilégié, c'est-à-dire inférieur à celui pratiqué habituellement sur le marché, soumis à une réglementation spécifique. Ce tandem d'aides à l'installation (aide trésorerie DJA et aide à l'emprunt) ne va cependant pas se maintenir sur la période récente : la baisse des taux d'intérêts a réduit l'intérêt principal du dispositif des prêts bonifiés. Aussi, en 2017, les prêts bonifiés à l'agriculture furent supprimés.⁴¹

Dans l'objectif de ne pas voir le budget dédié à ces prêts perdu, le syndicat des Jeunes agriculteurs en particulier plaidera avec succès auprès du ministère de l'Agriculture la réorientation de ces budgets vers la DJA et notamment la mise en place d'une quatrième modulation nationale obligatoire attribuée selon le coût de modernisation et de reprise de l'exploitation. Cette évolution conduisit à faire de la DJA.

Interrogeant sur la volonté réelle de l'État d'inclusion des Régions dans la gouvernance de ces politiques, il est à souligner que les négociations ayant abouti à la création de cette quatrième modulation nationale obligatoire ont initialement été menées au niveau national sans les associer, en dépit de leur statut d'autorité de gestion des PDR.

2. L'accompagnement à l'installation et à la transmission

En 1995, la Charte de l'Installation fournit pour les acteurs mais également pour les Régions un nouveau cadre d'action publique sur la question de l'installation et particulièrement de l'accompagnement des porteurs de projets, tout en considérant les enjeux de transmission toujours liés au cadre familial de succession.

41 Décision de la Commission européenne du 17 novembre 2016

Pour ce volet de l'accompagnement, et avant la mise en place de cette Charte, il est difficile de définir à quand remonte et à quel niveau se situe l'implication des Régions, à défaut de ressources documentaires. On peut néanmoins établir un point de basculement avec la mise en œuvre du Programme pour l'Installation des jeunes en agriculture et le Développement des Initiatives pour Locales (PIDIL), décidée suite à la signature de la Charte.

C'est en effet au travers de la mise en place du PIDIL et la possibilité laissée aux Régions de cofinancer les actions qui le composent que vont progressivement se structurer, au niveau régional, des relations fructueuses entre l'État, au travers de ses services déconcentrés, et les Régions, encore visibles aujourd'hui. Ce programme fut actif de 1996 à 2015, date après laquelle il est devenu l'actuel Programme d'Accompagnement à l'Installation et la Transmission en Agriculture (PAITA).

Initialement le PIDIL se divise en mesures nationales structurant l'accompagnement à l'installation et transmission hors cadre familial. Présenté comme souple, le programme a pour objectif de répondre aux besoins locaux sur ces questions, il est adaptable en fonction des régions qui vont alors décider de mettre en place des stratégies différentes en fonction de la situation de leur territoire (Bertrand et Lozanne, 2006).⁴²

Le programme AITA, quant à lui, conserve cette structure en volets et dispositifs. Il a pour objectif de garantir l'entrée en agriculture, la réussite de projets par un accompagnement et d'aider les cédants à la transmission. Dans son instruction technique, le Ministère de l'Agriculture énonce : « *L'ambition de ce programme est d'accompagner les porteurs de projet dans leur diversité, qu'ils soient issus ou non du milieu agricole, qu'ils s'installent dans le cadre familial ou hors-cadre familial ou sur une exploitation nécessitant d'être confortée sur le plan économique* ».

FIGURE 5

les 6 volets du programme AITA et leurs dispositifs respectifs, mobilisables par l'État ou les Régions

CGAAER, 2022⁴³

VOLETS	DISPOSITIFS
1 ACCUEIL DES PORTEURS DE PROJET	Point accueil installation
2 CONSEIL À L'INSTALLATION	Diagnostic d'exploitation à reprendre
	Études de faisabilité Études de marché
3 PRÉPARATION À L'INSTALLATION	Réalisation du PPP
	Stage 21 h
	Bourse de stage en exploitation
	Indemnité maître-exploitant Indemnité stage de parrainage (stage auprès du cédant ou avec futurs associés)
4 SUIVI DU NOUVEL EXPLOITANT	Suivi du nouvel exploitant
5 INCITATION À LA TRANSMISSION	Diagnostic exploitation à céder
	Transmission exploitations inscrites au RDI
	Contrat de génération : emploi d'un salarié ou d'un stagiaire dans la perspective d'une reprise
	Transmission globale du foncier : aide au cédant pour transmission totale du foncier en location.
	Aide aux propriétaires bailleurs : signature d'un bail avec un jeune agriculteur
	Aide à la location de la maison de la maison d'habitation et/ou de bâtiments agricoles
Conseil d'accompagnement du cédant en amont de la transmission	
6 COMMUNICATION ANIMATION	Dispositifs régionaux : <ul style="list-style-type: none"> • Actions en faveur du métier d'agriculteur, de l'installation et de la transmission • Animation et coordination régionale

42 Marie-Claude Bertrand et Thomas Lozanne, « Mise en Oeuvre des PIDIL : réalité et perspectives », CNASEA, 2006

43 Mission d'évaluation du fonctionnement des structures chargées de la préparation à l'installation en agriculture, CGAAER, 2022

Ce programme AITA est aujourd'hui un des seuls outils qui reste aux mains de l'État dans les politiques d'installation, mais c'est une source de financement et un ensemble de dispositions qui restent influents dans le parcours à l'installation des jeunes agriculteurs.

Pour mieux comprendre l'enjeu entourant l'accompagnement public aux porteurs de projets et aux cédants et donc le programme AITA, il faut mettre en avant l'action globale des Régions dans ce domaine. Cette mise en regard doit permettre de questionner la pertinence d'un tel découpage dans la gouvernance des politiques de ce domaine entre les Régions et l'État, objet de la seconde partie de ce rapport.

3. La formation agricole

L'enjeu d'accueil de porteurs de projet aux profils plus diversifiés implique une réflexion quant à l'enseignement et la formation agricoles spécialisés.

En effet, selon le chef du Bureau de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (BAFPC) du Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, les porteurs de projets d'installation en agriculture qui disposent déjà d'une première expérience dans le monde agricole et d'une formation initiale dans ce domaine sont de moins en moins nombreux.

A l'aune de ce constat, la formation continue (CFPPA, Greta) constitue un outil majeur, puisque les nouveaux arrivants dans le monde agricole doivent non seulement passer par une formation technique pour leur permettre de comprendre le fonctionnement d'une entreprise agricole, mais c'est aussi pour eux le moyen d'avoir accès à des aides publiques, conditionnées à ces prérequis.

Or, les Conseils régionaux sont le financeur majeur (54 %) des entrées en formation dans le domaine agricole et des demandeurs d'emplois.⁴⁴ Cela questionne sur la perspective du rôle des Régions face aux enjeux de l'adaptation de la formation agricole en général.

Face à cette implication grandissante des Régions dans ce domaine, le représentant du BAFPC tempère : l'organisation institutionnelle doit préserver un rôle

régulateur au niveau national pour assurer un certain niveau de compétence attendu.

C'est notamment le rôle de la capacité professionnelle agricole, définie au niveau national, qui est l'un des critères d'éligibilité aux aides à l'installation en agriculture. Elle peut être attestée par la possession d'un diplôme de niveau égal ou supérieur au Bac Professionnel agricole « Conduite et gestion de l'entreprise agricole ». Il faut qu'elle soit complétée par un plan de professionnalisation personnalisé (PPP) validé par le préfet pour permettre l'obtention de la dotation jeune agriculteur (DJA).

44 Mission d'évaluation du fonctionnement des structures chargées de la préparation à l'installation en agriculture, CGAAER, 2022

II / LES FAIBLESSES

DES POLITIQUES DE RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS : LE POINT DE VUE DES ACTEURS

A - LA DJA, UN OUTIL CENTRAL AUX EFFETS NUANCÉS

À l'échelle nationale, entre 2016 et 2018, le montant de la DJA a augmenté de 56 %. Cette augmentation s'explique notamment par le fait qu'en 2017, la DJA a été renforcée en parallèle de la suppression des prêts bonifiés. En 2021, le budget global de la DJA était de 167 M € (32 470 € en moyenne par bénéficiaire).

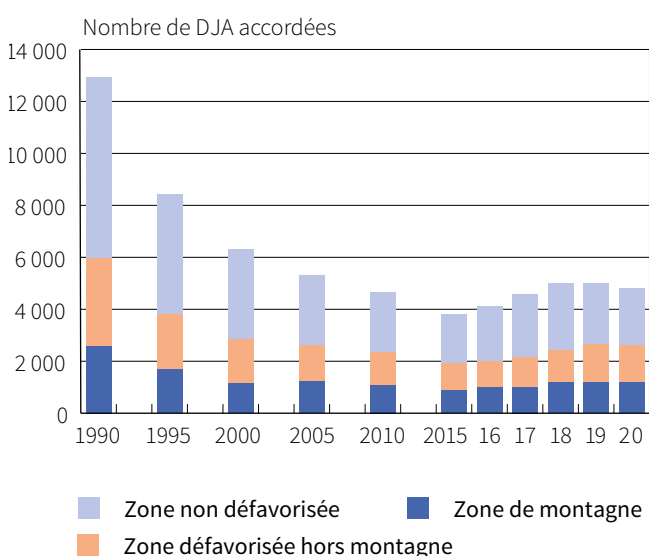
Cette somme se compose principalement de crédits d'État et du FEADER et dans une très faible proportion d'autres cofinancements nationaux (cf. partie précédente).

Or, si le volume total des crédits publics alloués à la DJA a augmenté ces dernières années, le nombre de DJA accordées est quant à lui en réduction continue depuis 1990, aboutissant à une diminution par deux du nombre d'aides accordées de cette période à nos jours, à l'exception d'une faible remontée depuis 2015 mais qui n'est plus d'actualité (voir figure 6).

FIGURE 6

Le nombre de DJA accordées par an de 1990 à 2020

Source : Graph'Agri, Agreste, 2021



De plus, certains acteurs remettent en cause l'utilité même de cette dotation. Le représentant de la FNCU-MA modère dans son entretien : « La DJA n'est pas très importante », dans le sens où elle n'est pas décisive pour déclencher l'acte d'installation car insuffisamment incitative.

Pour la Confédération Paysanne, si la revalorisation du montant de la DJA serait souhaitable, le syndicat fait surtout le constat que la dotation est « mal allouée » et « très mal répartie ».

FIGURE 7

Répartition du nombre de DJA accordées selon le type de bénéficiaire

Source : Graph'Agri, Agreste, 2021

	2000	2018	2019	2020
Part hors cadre familial	28	31	33	34
PART DE FEMMES	22	21	22	23
de 18 à 24 ans	...	15	27	27
de 25 à 29 ans	...	26	28	28
de 30 à 34 ans	...	29	24	24
de 35 à 40 ans	...	31	21	21

En pourcentages

1. L'exploitation n'est pas transmise par des membres de la famille jusqu'au 3^e degré. Le fait de s'installer hors cadre familial donne lieu à une majoration de la DJA.

Champ : France (hors Corse et Mayotte).

Sources : ASP, DGPE-BFE à partir des données Osiris

On constate aussi l'importance croissante du nombre de DJA accordées aux porteurs de projet hors cadre familial, passant de 28 % en 2010 à 34 % en 2020 (voir figure 7), signe d'une modification structurelle du profil de demandeurs.

Sur la période récente (2015-2019) les installations aidées par la DJA ont représenté seulement un tiers des installations totales. Cela veut dire que la majorité (deux tiers) des installations au global ne sont pas aidées, ne bénéficient pas de la DJA. Ce constat fait part d'une importance réduite de la DJA par rapport au nombre global d'installations.

Constatant une possible modification de la DJA à la suite du transfert de compétences aux Régions, la majorité des acteurs enquêtés désirent conserver un socle commun national. Les Jeunes agriculteurs sont inquiets d'une possible modification régionale de la DJA qui pourrait entraîner une inégalité d'accès aux aides. Selon ce syndicat, sur ce sujet, les Régions devraient plus communiquer entre elles pour la structuration et la construction de la nouvelle DJA avec comme objectifs la simplification et l'équité régionale.

Mais le syndicat majoritaire, la FNSEA, énonce lors de son entretien que le transfert de la DJA était une nécessité. Ils expliquent cette position en affirmant qu'avoir deux échelles de gestion aurait eu tendance à la complexification.

Toutes ces interrogations confirment les limites de l'outil DJA, d'autant que certains acteurs se sont montrés très critiques envers la dernière modulation nationale relative à la modernisation et au coût de reprise. La FNCUMA la désigne comme « une grosse erreur » et la Confédération paysanne était particulièrement défavorable à sa mise en place. Pour autant, elle se dit favorable à d'autres modulations portant sur les enjeux agroécologiques.

Les débats sont vifs sur le futur de la DJA, un outil à forte valeur symbolique dont les Régions ont aujourd'hui la maîtrise.

B - LE PARCOURS À L'INSTALLATION, COMPLEXE ET PEU INDIVIDUALISÉ

Le parcours à l'installation en agriculture a souvent été présenté par les médias comme un « parcours du combattant ». Pour la puissance publique, l'enjeu est de comprendre ce qui se cache derrière ce terme. Si l'on s'attarde sur les propos des représentants auditionnés dans le cadre de ce rapport, la problématique centrale entourant l'accompagnement à l'installation est avant tout celle de l'accessibilité et de la cohérence des dispositifs mis en place.

Le parcours à l'installation, par ces étapes, est autant un moment de formation, de maturation d'un projet qu'un moyen de sélection des projets les plus viables et vivables. Or, aujourd'hui, face au nombre de départs prévus d'exploitants agricoles : « On n'a plus le droit de trier ».⁴⁵

Bien sûr, derrière cette affirmation, le représentant de la FNSEA détaille : cela ne veut pas dire que le « sas » qu'est le parcours à l'installation doit aboutir à une installation à qui le souhaite (la volonté du syndicat majoritaire étant d'installer des agriculteurs avec un projet sûr et durable), mais qu'il est nécessaire d'adapter ce programme aux nouveaux profils et aux nouveaux projets, pour laisser le moins de personnes ayant l'envie de s'installer sans aides et sans accompagnement.

En retraçant les étapes nécessaires à l'installation et en détaillant tous les types d'installations possibles, il est possible de faire émerger, dans la nuance, les enjeux entourant l'accompagnement à l'installation. (voir figure 8, page 30)

Pour ce qui est du nombre de porteurs de projets ou de personnes ayant pour projet de se lancer en agriculture et de leur devenir, il n'existe pas de sources d'informations exhaustives. Les informations disponibles les concernant ne débutent qu'au stade de leur accueil en Point Accueil Installation (PAI).

Ainsi, en 2019 les PAI ont reçu 20 825⁴⁶ personnes. Confirmant la tendance présentée par le Ministère, sur ces personnes seulement 38 % provenaient du milieu agricole, 48 % détenaient le CAP professionnel agricole.

Si le PAI est une porte d'entrée pour un nombre important de personnes, sur cette même année observée, 3 764 personnes (soit 18 % des personnes accueillies en PAI) ne vont pas donner suite à leur projet.

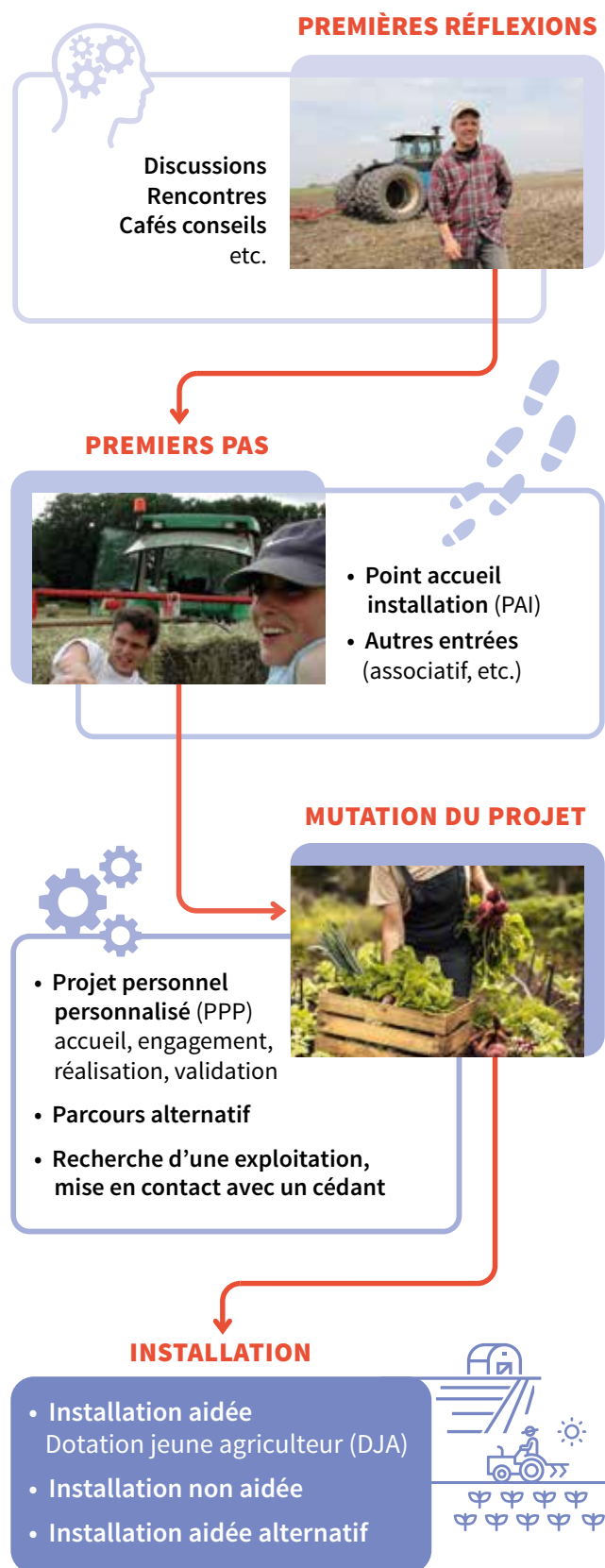
45 Représentant de la FNSEA, liste en annexe.

46 Chiffres de la DGER, bilan 2019 de la préparation de l'installation en agriculture.

FIGURE 8

Parcours à l'installation

Source : Régions de France



Une part encore plus importante de 38 % va être orientée vers une aide à la maturation de projets et ne va donc pas donner lieu à une installation à très court terme.

Finalement, moins de la moitié (43 %) va être orientée vers le Centre d'Élaboration du Plan de Professionnalisation Personnalisé (CEPPP).

Avec la réalisation du CEPPP, d'autres candidats sont perdus. L'accueil en CEPPP concernait 7 548 personnes en 2019. Sur ce groupe de personnes, 90 % auront un PPP agréé (c'est-à-dire validé, mais il faut ensuite faire les formations recommandées) et seulement 64 % auront un PPP validé.

A terme, en 2019, il y a eu 13 406 installations :

- 32 % de plus de 40 ans,
- 36 % de moins de 40 ans obtenant la DJA,
- 36 % de moins de 40 ans s'installant sans cette aide.

Des porteurs de projets accueillis en PAI vont donc ne pas s'installer, ni obtenir de PPP validé. Les raisons évoquées sont l'existence de projets relevant plus de l'intention, une complexité du parcours qui décourage et des difficultés d'accès au foncier et aux financements.

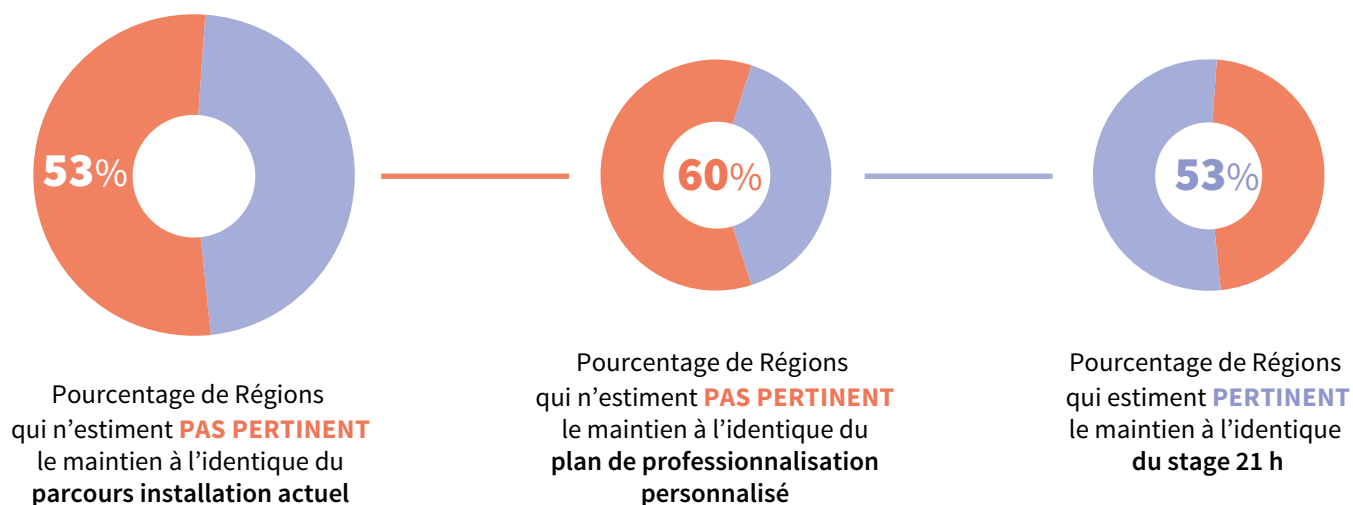
Face à ce constat, 53 % des Régions n'estiment pas pertinent le maintien à l'identique du parcours d'installation actuel. Au sein du parcours, 60 % des Régions n'estiment pas pertinent le maintien à l'identique du Plan de professionnalisation personnalisé.

Selon certaines Régions, il faudrait entamer une réflexion sur le contenu du PPP, les conditions de validation de l'expérience et le financement des formations. Un enjeu est aussi soulevé sur le financement des PPP hors DJA. Aussi, 53 % des Régions estiment pertinent le maintien à l'identique du stage 21 h, tout en soulevant des interrogations sur son arrivée tardive dans le parcours.

FIGURE 9

L'avis des Régions sur le parcours à l'installation actuel

Source : Régions de France



C - LE FUTUR DE LA GESTION DU PARCOURS À L'INSTALLATION

L'élaboration du programme AITA a conduit à la mise en place d'une labellisation concernant certains volets du programme dont le financement est assuré par l'État seulement. Ces volets sont donc soumis à une mise en concurrence, ce sont les Points d'Accueil Installation évoqués ci-dessus (PAI), les centres d'élaboration des PPP (CEPPP) et le stage 21 h.

Mais, malgré cette mise en concurrence, les Chambres d'Agriculture sont labellisées pour 73,9 % des Point Accueil Installation (15 % sont géré par d'autres associations régionales de développement agricole, 7 % par les JA et 3 % autres) et pour 95 % des CEPPP (4 % autres associations départementales de développement agricole, 1 % CFPPA).

Les Chambres d'Agriculture ont l'avantage d'être clairement identifiées comme portes d'entrée des candidats à l'installation. Mais, selon le récent rapport du CGAAER,⁴⁷ elles ont une gouvernance qui manque de transparence, c'est à dire qu'il faut plus y associer les partenaires pour y assurer la pluralité souhaitée.

Deux scénarios sont proposés pour le futur de la labellisation par le CGAAER :

- assurer une réponse régionale coordonnée. Améliorer le dispositif actuel par une pluralité d'acteurs et de conseillers, une meilleure personnalisation en diversifiant l'offre de formation. Il impliquerait une coordination et un contrôle par le « niveau régional » ;
- prolonger la Mission de Service Public pour faire des Chambres d'Agriculture les gestionnaires uniques des PAI et CEPPP en garantissant une association des autres acteurs et pour cela un contrôle annuel du CRIT. Cela passerait par une convention avec l'État ou un élargissement des missions de ces organismes dans le code rural et de la pêche maritime.

Selon le rapport du CGAAER, ces scénarios impliquent nécessairement une gouvernance État-Régions, essentielle pour assurer une bonne mise en œuvre des dispositifs.

Le représentant du BAFPC, du Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, trouve pertinent la fusion des PAI et CEPPP, proposée par le récent rapport du CGAAER.⁴⁸ Selon lui, la démultiplication d'acteurs noie l'information, complexifie l'orientation et le système de guichet unique peut améliorer ces politiques.

47 Mission d'évaluation du fonctionnement des structures chargées de la préparation à l'installation en agriculture, CGAAER, 2022

48 Mission d'évaluation du fonctionnement des structures chargées de la préparation à l'installation en agriculture, CGAAER, 2022

Le syndicat des Jeunes agriculteurs est également favorable à cette fusion. Les PAI et CEPPP agissent en complémentarité à l'échelle départementale et doivent donc travailler en toute transparence et délivrer l'ensemble de l'offre de formation au candidat.

Au sein de leur rapport d'orientation 2020,⁴⁹ ils portent par exemple le projet de former des conseillers référents tout au long des carrières des agriculteurs. La vision d'un point d'accueil unique intègre selon eux les enjeux de simplification et de pluralisme. Ils restent « l'esprit ouvert ». Leurs lignes rouges sont : le respect du pluralisme, l'aide aux porteurs de projets sans stigmatisation ou excès.

D - LA TRANSMISSION, UN ASPECT DES POLITIQUES PUBLIQUES À MIEUX CONSIDÉRER

Avec l'action d'installation, la transmission d'une exploitation agricole est l'autre levier fort du renouvellement des générations. C'est tout autant un moment clé de la vie d'un agriculteur et de son exploitation et il repose lui aussi sur un parcours complexe et long.

Pour juger de l'opportunité et de l'efficacité de politiques publiques dans ce domaine, on peut diviser le moment de la transmission en quatre étapes.

Une première étape peut être observée bien en amont du moment de la transmission, c'est la phase des premières réflexions, appelant donc de premiers accompagnements. Elle se compose de visites, discussions et conseils qui vont permettre au futur cédant de réfléchir à ses envies et ses besoins bien en amont de la transmission, pour mieux la préparer. Ici, les acteurs associatifs et publics vont tenter de mettre en lien le cédant avec des personnes capables de le conseiller et de transmettre leur expérience personnelle.

Ensuite viennent les premières actions conduisant à la transmission effective de l'exploitation. C'est une phase d'expertise, de diagnostic de l'exploitation et de la situation du cédant. Le diagnostic global d'exploitation que peut fournir la MSA avant la cessation d'activité a par exemple pour objectif d'évaluer l'outil de travail

Chambres d'Agriculture France, principaux gestionnaires de ces dispositifs, énonce lors de leur entretien qu'ils ont beaucoup d'attente sur le renouvellement de ces labellisations. Elles renvoient au rapport du CGAAER⁵⁰ qui ne remet pas en cause cette labellisation mais révèle quelques points d'évolution qui pourraient faire l'objet d'obligations dans le futur renouvellement. Ces points essentiels soulevés par le CGAAER sont :

- l'importance d'une pluralité d'acteurs dans la gestion du parcours ;
- un suivi nécessaire du trajet et des raisons pour lesquelles des porteurs de projets n'ont pas terminé leur parcours à l'installation.

et de planifier les investissements de fin de carrière nécessaires. Cette période s'accompagne de premières rencontres auprès de porteurs de projet.

La mise en œuvre du projet de transmission va enfin induire et se conclure par des formalités comptables et administratives ainsi que des publications officielles. Cette phase peut inclure l'embauche d'un porteur de projet par le biais de stages ou de salariat. Sur tous ces aspects, le cédant pourra alors être en contact avec la SAFER, le notaire ou encore des associations comme Terres de Lien.

Enfin, la dernière phase de la transmission consiste en la signature des documents administratifs (accords ou engagements, baux et autorisation d'exploitation). Ce moment est celui du passage de relais, de la mise en ordre des situations respectives du porteur de projet et du cédant, qui démarre ainsi une nouvelle partie de sa vie.

On constate dans l'analyse de ce parcours qu'il est nécessaire d'agir très en amont de la transmission, par le biais d'actions d'accompagnement et d'analyse, afin de pouvoir au mieux préparer le transfert et pouvoir conserver une exploitation résiliente avec à sa tête un agriculteur.

49 Rapport d'orientation du Syndicat des Jeunes Agriculteurs, « Installation et transmission : des chefs d'entreprise formés, professionnels et accompagnés pour des agricultures renouvelées », 2020

50 Mission d'évaluation du fonctionnement des structures chargées de la préparation à l'installation en agriculture, CGAAER, 2022

FIGURE 10

Parcours de transmission

Source : Régions de France



La phase de transmission devrait être un domaine stratégique des politiques agricoles, pourtant, preuve qu'il s'agit dans une certaine mesure d'un angle mort des politiques publiques, elle est peu balisée, peu aidée et ne fait pas l'objet d'un cadrage commun entre les différents financeurs.

Dans son rapport, le CGAAER estime que le budget de l'État destiné à l'accompagnement et à la transmission dans l'AITA, soit le volet 5 du programme, est financé à hauteur de seulement 1 028 293 €. Concernant le financement régional, nous le détaillerons et l'analyserons en deuxième partie.⁵¹

Plusieurs représentants professionnels confirment que la transmission est un angle sous exploité de la politique en faveur du renouvellement des générations. C'est le cas du réseau InPACT qui énonce dans son rapport,⁵² concernant le volet 5 de l'AITA (spécifiquement dédié à la transmission) qu'il semble refléter un « remerciement d'avoir transmis et pas tant une incitation à transmettre ».

Pour inciter la transmission des exploitations à des porteurs de projets, le réseau InPACT propose de considérer tous les éléments de la transmission dans les politiques publiques : outil de production, foncier, habitat, savoir-faire (particularité du monde agricole). Il préconise aussi de mettre en œuvre un véritable parcours d'accompagnement à la transmission et de s'appuyer sur des moyens d'animation largement renforcés sur le terrain, au contact des cédants dès l'âge de 50 ans, et soutenus par des fonds publics.

Les représentants de la FNSEA, lors de leur entretien, ont relié quant à eux les enjeux de la transmission à ceux du bien être en agriculture. Ils ont insisté sur l'épuisement des agriculteurs et relèvent que le taux de suicide le plus important de cette population se fait dans la tranche d'âge 55-70 ans.

L'absence de perspectives données à ces agriculteurs en fin de carrière est pour eux problématique et ils précisent : « Il faut trouver des solutions pour aider cette population, les accompagner dans la transmission, leur donner une retraite anticipée ».

51 Mission d'évaluation du fonctionnement des structures chargées de la préparation à l'installation en agriculture, CGAAER, 2022

52 Rapport de préconisation du collectif InPACT « Accompagner la transition agricole en favorisant le renouvellement des actifs », 2019

Au-delà du constat partagé par tous les syndicats interrogés sur une revalorisation des retraites agricoles, la Coordination rurale, mais aussi la FNCUMA, ont insisté sur un levier décisif selon eux de la transmission : le foncier.

La FNSAFER l'affirme : il est nécessaire d'anticiper le plus possible les transmissions. Ils ajoutent : « *si on veut qu'il y ait des transmissions, ce n'est pas qu'une question d'argent, c'est une question de mesures incitatives et de régulation* ».

E - LE PROGRAMME AITA, UN OUTIL PAS SUFFISAMMENT ADAPTÉ AUX ENJEUX DE RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS ?

L'AITA est un sujet au cœur des débats portant sur les politiques de renouvellement des générations.

Certains acteurs considèrent cet outil comme « essentiel » et appellent au maintien d'une structuration à l'échelle nationale (propos de Chambre d'Agriculture France lors de leur entretien). Les Jeunes agriculteurs y sont également favorables mais reconnaissent qu'il faudra modifier et adapter l'AITA aux enjeux du renouvellement des générations en fonction des territoires. Ils énoncent : « *Il ne faut pas faire le raccourci de reconduire l'AITA sans se poser de questions, il faut un vrai travail de fond. Le système n'est pas parfait mais il a quelques avantages* ».

Le collectif InPACT et la Confédération paysanne évoquent des problèmes de gouvernance du programme et questionnent sa capacité à relever les enjeux qui font face au monde agricole.

Tous les acteurs défendent le renforcement de son financement, particulièrement sur la transmission. Les propositions d'évolution du programme communes à tous les acteurs tendent vers plus d'individualisation de l'accompagnement et une nécessité d'élargir le cadre de l'outil, vers la pré-transmission et la pré-installation notamment.

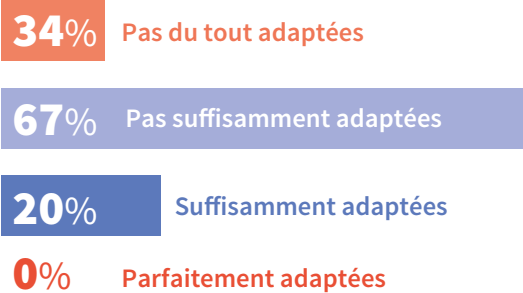
Concernant les Régions, la position est assez tranchée : 80% d'entre-elles considèrent que les modalités de financement et de gouvernance actuelles de l'AITA ne sont pas adaptées au regard des enjeux du renouvellement des générations. Cette forte considération, d'autant que les Régions sont les acteurs essentiels du programme, conduit à s'interroger sur les défaillances et les améliorations nécessaires de l'AITA et plus généralement de l'accompagnement à l'installation et la transmission en agriculture.

Il est nécessaire, selon la majorité des enquêtés, que la politique de transmission et d'installation soit réfléchie « globalement », c'est-à-dire par une imbrication logique des moyens et des objectifs entre transmission et installation, dans le domaine de l'accompagnement, du foncier et du social. Les Jeunes Agriculteurs avertissent en disant qu'une politique de transmission plus forte est nécessaire mais ne doit pas impliquer une réduction des moyens concernant les politiques d'installation, ou dédiés aux jeunes agriculteurs.

FIGURE 11

La vision des Régions sur les modalités de financement et de gouvernance actuelles de l'AITA

Source : enquête Observatoire des politiques régionales, Régions de France



80% des Régions estiment que les modalités de financement et de gouvernance actuelles de l'AITA ne sont pas adaptées.

Dans leurs commentaires, certaines Régions font en particulier le constat que la question de l'appui à l'émergence des projets n'est pas suffisamment traitée par l'AITA, ce qui peut rejoindre le point de vue des acteurs sur l'importance à accorder aux étapes de pré-installation. D'autres regrettent la fin des financements VIVEA et FSE+ à destination des porteurs de projets, ce qui fragilise encore cet accompagnement.

D'une façon générale, les Régions interrogées expriment vouloir être associées au travail sur l'évolution de l'AITA et sont dans l'attente d'éléments concrets du Ministère de l'Agriculture et de l'alimentation sur les aspects réglementaires de l'installation dans la perspective d'un travail commun État-Régions sur le sujet.

F - LA GOUVERNANCE EN QUESTION : PLURALISME ET DYNAMIQUE DES POLITIQUES EN FAVEUR DE L'INSTALLATION ET LA TRANSMISSION EN AGRICULTURE

Comme rappelé dans l'historique plus haut, la politique de renouvellement des générations en France est organisée à plusieurs échelles : au niveau national se décide le cadre général, à l'échelle régionale se déploie la mise en œuvre opérationnelle entre services déconcentrés de l'État et Conseils régionaux.⁵³

Cette organisation s'appuie sur deux comités au cœur du schéma de gouvernance des politiques en faveur de l'installation et de la transmission en France : le Comité Régional de l'installation et de la transmission (CRIT) et le Comité National de l'installation et de la transmission (CNIT).

Le CNIT est présenté comme une instance de définition, de suivi, d'animation et d'évaluation de la stratégie nationale pour l'installation et la transmission à l'échelle nationale.⁵⁴

Le CRIT est un comité coordonné par la DRAAF et la Région. Il comprend des représentants de la profession agricole, à savoir les syndicats représentatifs ainsi que tous les organismes de développement concernés par l'installation-transmission, un représentant de la SAFER, des banques et autres parties prenantes.

Concernant les CRIT, parmi les enquêtés, deux groupes distincts se forment pour les qualifier.

D'une part, certains acteurs expriment de vives critiques, par exemple sur la place qui leur est accordée dans le comité, jugée trop faible au regard de leur volonté d'implication sur le sujet du renouvellement des générations en agriculture. Elles critiquent également son fonctionnement jugé opaque et dénoncent des décisions prises en amont.

D'autre part, les organismes majoritaires sont moins critiques mais interrogent néanmoins quant à la composition du comité jugée parfois pléthorique.

L'ensemble des témoignages d'acteurs donne donc une critique globale réelle des CRIT, mais nuancée. Les acteurs interrogés se rejoignent malgré tout sur le fait que le CRIT n'est pas suffisamment un lieu de débats stratégiques.

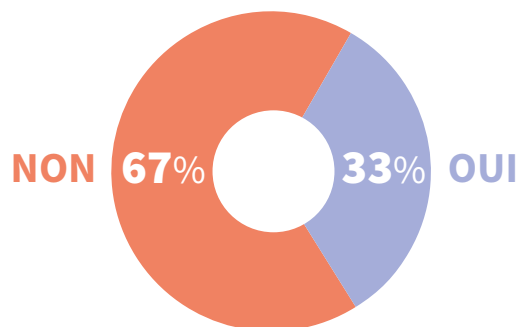
Le représentant du Bureau du Financement des Entreprises (BFE) souligne que le Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire est attaché aux CRIT et considère que c'est le lieu où doivent se créer la cohérence et la complémentarité des politiques en faveur de l'installation et la transmission.

67 % des Régions n'estiment cependant pas le CRIT comme une instance de pilotage et de concertation opérationnelle et pertinente en l'état actuel. Même si certaines réaffirment le rôle essentiel d'information du comité, la plupart énoncent des défaillances de pilotage. Certaines Régions revendiquent la volonté d'y introduire des échanges à portée plus stratégique, mais font face à une instance où les avis sont souvent trop divergents.

FIGURE 12

Part des Régions n'estimant pas le CRIT comme une instance de pilotage pertinente

Source : enquête Observatoire des politiques régionales, Régions de France



Concernant le CNIT, tous les acteurs interrogés sur la question partagent le même constat. Le syndicat JA considère cette instance comme « sous-utilisée », en ajoutant « *il faut qu'elle se réunisse, que ce ne soit pas juste la présentation de rapports ou missions, de chiffres... C'est une instance politique de concertation, de décision, il faut s'en servir comme tel* ». D'autres vont plus loin, affirmant que le CNIT est « inexistant » et qu'il ne se réunit clairement pas assez.

53 Mission d'évaluation du fonctionnement des structures chargées de la préparation à l'installation en agriculture, CGAAER, 2022

54 Note de service 2017

G - LA MULTIPLICITÉ D'ACTEURS, UN PROBLÈME ?

Au départ de l'analyse des politiques de renouvellement des générations se constate un nombre très important d'acteurs impliqués dans l'élaboration et le fonctionnement de ces dispositifs.

Parfois dénoncé, ce pluralisme d'acteurs est un constat partagé et encensé. L'essentiel étant de permettre à tous ceux qui veulent s'investir de pouvoir le faire, en cohérence et avec une coordination importante.

Une complémentarité est possible entre tous les acteurs de l'avant, de la pré-instruction et de l'instruction. Selon la Confédération paysanne, il n'y a pas trop d'acteurs mais un manque de moyen et d'accès à l'information. Pour la FNCUMA, il faut une action de coordination et favoriser le pluralisme.

Pour le représentant du ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire (chef du BFE), c'est normal qu'il y ait une pluralité de structures et d'aides en capacité d'accompagner les porteurs de projet. Le programme AITA permet de choisir des structures pour accompagner les agriculteurs. Ainsi, la structure de la politique incite au pluralisme. Le devoir du BFE et des Régions dans la gouvernance des CRIT est de faire en sorte que ces courants puissent s'exprimer.

Les Jeunes Agriculteurs considèrent qu'il faut du pluralisme et une offre d'acteurs importante mais aussi de la simplification et une meilleure communication, introduisant l'enjeu de simplification de la politique de renouvellement des générations.

Sur ces aspects notamment, nous le verrons, l'action à l'échelle régionale peut être le support d'améliorations.

Partie 2

L'action des Régions, une approche territorialisée et novatrice au service du renouvellement des générations en agriculture

En s'appuyant sur les résultats d'une enquête menée auprès des Régions, cette partie a pour objectifs de dresser un état des lieux, renseigner et qualifier les politiques menées par les Régions en faveur du renouvellement des générations.

Plus particulièrement, en interrogeant le rapport des différents acteurs socio-professionnels qui ont pu s'exprimer en entretien et les Régions elles-mêmes sur leur rapport à l'échelon régional et au phénomène de régionalisation des politiques de renouvellement des générations, il s'agit de mettre en avant ses apports potentiels et les questionnements qui s'y rapportent.

Sur le plan méthodologique, les données collectées et présentées de façon consolidées dans cette partie l'ont été en s'appuyant sur les services agriculture des Régions. Un premier enseignement peut être tiré et constitue un signe d'engagement des Régions en faveur du renouvellement des générations en agriculture : 60 % des correspondants régionaux sont des agents spécifiquement dédiés au pilotage et au suivi des politiques de renouvellement des générations en agriculture.

I / LE POINT DE VUE NUANCÉ

DES ACTEURS SUR LA RÉGIONALISATION

A - LA RELATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS À L'ÉCHELLE RÉGIONALE

La régionalisation qui modèle la nouvelle organisation de la gestion des politiques de renouvellement des générations en France conduit à une interrogation sur la pertinence de l'échelle régionale, comme analysé plus haut, mais entraîne aussi des modifications structurelles des acteurs du monde agricole, dans leur organisation interne et dans leur dialogue avec les Régions.

Plusieurs chercheurs ont tenté d'étudier l'histoire des organisations professionnelles agricoles et de leur organisation sur le plan territorial. Le constat est clair, avant une période récente, l'échelon régional a toujours été historiquement faible et l'est resté malgré les pouvoirs accrus des Conseils régionaux dès la fin du XX^{ème} siècle. « *Certaines évolutions, bien que lentes, sont cependant sensibles* », commentaient Serge Cordellier et Roger Lebrun dans leur article « Organisations professionnelles agricoles : histoire et pouvoirs ».⁵⁵

Actuellement, tous les syndicats enquêtés disposent d'un échelon régional. Ces échelons ont tendance à se renforcer à mesure que les Régions obtiennent des compétences majeures dans le développement rural ou plus généralement, comme après l'adoption de la loi NOTRe.

Le monde associatif impliqué dans les politiques d'installation et de transmission en agriculture s'est déve-

loppé à l'échelon régional. C'est le cas d'organisations composant le collectif InPACT dont une partie des membres (CIVAM, FADEAR) disposent d'une structuration impliquant une échelle régionale. Pour ces acteurs, c'est aussi l'adoption de la loi NOTRe qui va entériner ce mouvement de renforcement des échelons régionaux (citée par le collectif InPACT, la FNCUMA).

Certains évoquent l'impact négatif des sensibilités politiques des Régions dans la déclinaison des politiques agricoles, mais la majorité des acteurs interrogés font acte d'une bonne relation avec les Régions.

Les Jeunes Agriculteurs veulent des Régions « à la hauteur des enjeux », souhaitent établir un dialogue et veulent être force de proposition et de concertation à l'échelle régionale qui prend une grande ampleur.

Selon la FNSEA, il y a une évolution positive dans la relation au niveau national entre FNSEA et Régions de France. De même, les Régions aujourd'hui, par la gestion sur le 2nd pilier, sont de plus en plus importantes et incitent à une nouvelle organisation avec l'échelle régionale au sein du syndicat, s'accompagnant de relations plus fortes entre représentants agricoles et représentants des Régions.

B - ÉTUDE DES DISCOURS DES ACTEURS SUR LA RÉGIONALISATION

Il n'est pas rare d'entendre de vives critiques et de nombreuses incompréhensions sur les raisons et objectifs de la régionalisation. De nombreux acteurs craignent des « effets lisière » entre les Régions.

Les Jeunes Agriculteurs constatent que le taux de renouvellement est différent dans chaque région par exemple. Mais selon eux, l'enjeu reste tout de même national, donc il faut une réponse commune et structurée. Ils vont plus loin en affirmant : « *il faut un cadre national fort qui guide, oriente, trace une*

ligne, et qui derrière laisserait une adaptation régionale sans remettre en cause ce cadre national ».

D'autres acteurs se montrent critiques envers le mouvement de régionalisation. Ils dénoncent l'influence politique et la prise de responsabilité des Régions qui deviennent des acteurs majeurs et centraux de ces politiques.

Ainsi, l'accumulation des compétences des Régions peut conduire à un oubli de leur rôle d'expérimentation

55 Serge Cordellier et Roger Le Guen « Organisations professionnelles agricoles : histoire et pouvoirs » Pour, vol. 196-197, n° 1-2, 2008, p 64-79.

et de laboratoire d'innovation politique sur ce sujet. Le mouvement de régionalisation, pour être efficace, doit conduire à l'établissement d'un dialogue local, avec une administration à l'écoute des territoires.

Tout en affirmant leurs doutes, certains vont tout de même nuancer leur vision, précisant que la régionalisation peut être un cadre intéressant pour une évolution des politiques de renouvellement des générations.

C'est notamment la position de la Confédération paysanne. Selon la FNCUMA également, l'échelle régionale est cohérente pour les politiques de développement rural car elle lie les politiques d'installation et de transmission aux autres politiques locales et compétences régionales. La FNSAFER énonce que « la délégation régionale permet une vraie fluidité et une rapidité dans la mise en œuvre des politiques publiques ».

Ce lien entre régionalisation et fluidité des politiques publiques renvoie à l'argument fonctionnel déjà cité plus haut. Le collectif InPACT affirme que les régions ont une plus grande réactivité et le dialogue avec eux est plus accessible qu'avec l'État.

Bien que l'accessibilité des Régions semble être un fait, la simplification reste un objectif non abouti de la régionalisation pour certains. Plusieurs acteurs attendent plus de souplesse des politiques, c'est pour eux l'objectif de la décentralisation. Il est entendu par certains acteurs que la politique agricole doit être plus proche du territoire et plus proche des enjeux de filière. Mais certains alertent sur le discours de simplification qui, au-delà d'être une nécessité administrative ne doit pas être le reflet d'un démagogisme, conduisant à une simplification des objectifs et des moyens mis en place.

Le ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, représenté par le chef du BFE nous le rappelle. Le passage d'un mode de fonctionnement à l'autre peut entraîner des difficultés. Un dossier d'installation prend plusieurs années (aujourd'hui 4 ans d'engagement). Il faut garantir la vie du dossier de manière conforme après le parcours d'installation tout en reconnaissant qu'il est nécessaire d'impulser une vraie évolution pour terminer le mouvement de régionalisation qui, dans la programmation actuelle n'était pas achevé, créant de la complexité.

Enfin, La FNSEA considère les Régions comme les expérimentateurs de politiques nationales, permettant concrètement d'innover. Il faut donc laisser aux régions la capacité d'agir et d'expérimenter. Le syndicat affirme durant son entretien que si des Régions n'avaient pas adapté les politiques nationales agricoles à leurs territoires, ils se seraient alors vidés de leur population et de leur activité.

Selon eux, le rôle des Régions est bien d'adapter les aides nationales aux spécificités territoriales car les politiques nationales ne sont pas toutes adaptées à toutes les régions. Pour ce faire, Il faut trouver les bonnes idées, les recenser, les dupliquer.

Les dispositifs des Régions sont souvent créés en collaboration avec la profession et les acteurs locaux. C'est dans cet objectif que le choix a été fait de collecter un ensemble de données sur les dispositifs mis en place par les Régions en faveur du renouvellement des générations.

II / UN DESCRIPTIF RAPIDE DE L'ACTION RÉGIONALE

A - LES MONTANTS CLÉS DE L'ACTION RÉGIONALE

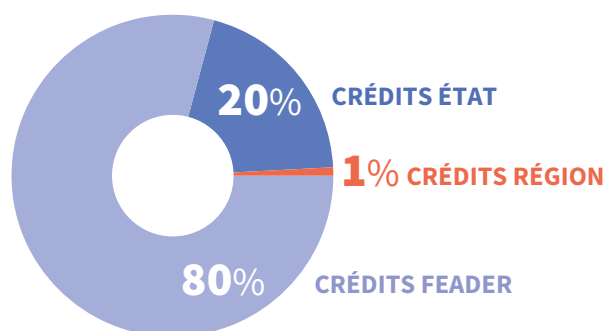
Le montant des aides au démarrage (Dotation Jeunes Agriculteurs) en 2021 était de 188 620 516 € sur la totalité des Régions ayant répondu au questionnaire. Ce chiffre comprend les crédits des Régions, du FEADER et de l'État. Les Régions ont financé ces aides à hauteur de 1 114 951 € en 2021. Ce montant est faible, mais cela s'explique puisqu'il était acté que le cofinancement de la DJA continuerait à relever de l'État pour la programmation FEADER 2014-2020, aucun budget n'ayant été transféré aux Régions pour cela (cf. Partie 1).

De manière globale, le montant des aides au démarrage a augmenté de manière significative entre 2017 et 2021, passant de 129 503 000 €⁵⁶ à 188 620 516 €.

FIGURE 13

Répartition des crédits des aides au démarrage (dotation jeune agriculteur) en 2021

Source : enquête Observatoire des politiques régionales, Régions de France



Répartition par type de crédits en pourcentages et en euros

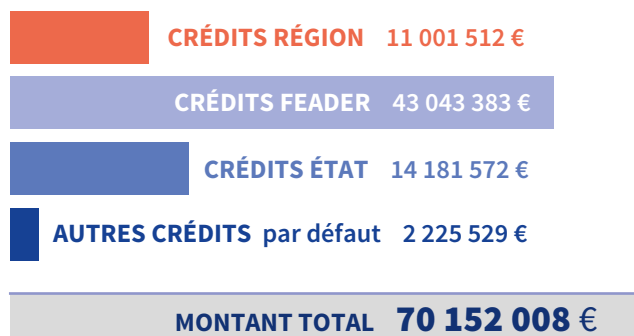
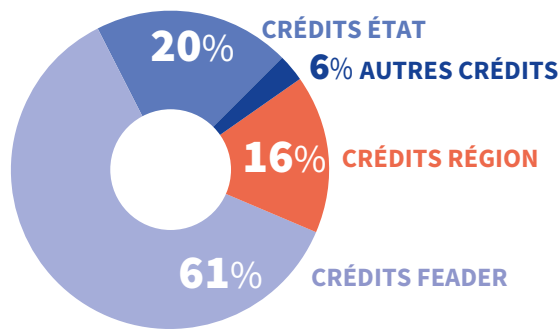
L'enquête réalisée a permis de constater l'implication des Régions par le biais d'autres aides adossées au Plan de Développement Rural (PDR) à hauteur de près de 11 001 512 € en 2021.

Ce montant correspond à un ensemble des dispositifs adossés aux PDR dès lors que la cible en est les nouveaux installés, par exemple les aides aux investissements qui sont bonifiées à l'attention des jeunes agriculteurs.

FIGURE 14

Répartition des crédits des autres aides en faveur du renouvellement des générations (adossés aux PDR) en 2021

Source : enquête Observatoire des politiques régionales, Régions de France



Répartition par type de crédits en pourcentages et en euros

56 Les chiffres de 2017 sont issus de l'enquête réalisé par Régions de France dans le cadre des Chiffres clés 2018 spécial agriculture (lien disponible plus haut). Il ne concernent pas les Hauts-de-France, la Martinique et Mayotte.

Cette somme, déjà plus conséquente que celle allouée à la DJA en tant que cofinancement régional, démontre une implication volontariste des Régions spécifiquement sur les politiques de renouvellement des générations et confirme notamment leur volonté de mobiliser d'autres outils du 2nd pilier de la PAC au-delà de la seule DJA, dont le cadre peut s'avérer contraignant.

Enfin, pour compléter la synthèse des crédits alloués par les Régions portant sur le renouvellement des générations, l'enquête adressée aux Régions s'est attachée à quantifier le montant des aides régionales sur fonds propres, hors co-financement du FEADER (DJA ou autres outils). Pour ce qui est de la description des dispositifs correspondant à ces montants, ils sont l'objet d'autres données collectées et analysées dans les parties suivantes.

Ainsi, pour ces dispositifs non adossés au FEADER, les Régions ont engagé en 2021 près de 19 854 430 €. Sur ce volume total, les réponses des Régions permettent de préciser que 92 % (18 393 419 €) sont dédiés au soutien à l'installation et seulement 8 % sont spécifiquement dédiés à la transmission (soit 1 461 011 €).

Le constat de ce faible volume de crédits affectés aux dispositifs régionaux en faveur de la transmission nécessite cependant d'être analysé puisque dans le descriptif des dispositifs (cf. partie 2 - III), on constate qu'une proportion importante des interventions s'adressent au couple cédant-repreneur.

Les commentaires des Régions sur la quantification des crédits selon la cible installation ou transmission le confirment : en cas de cible commune « cédant-nouvel installé », les Régions ont préféré « étiqueter » les volumes budgétaires comme affectés à l'installation plutôt qu'à la transmission.

Au total, ce sont près de 32 millions d'euros qui sont spécifiquement engagés par les Régions ayant répondu à l'enquête dans le renouvellement des générations en agriculture en 2021 : c'est à dire en additionnant les dispositifs adossés au FEADER (environ 1/3 du volume) et non adossés au FEADER (2/3 restant).

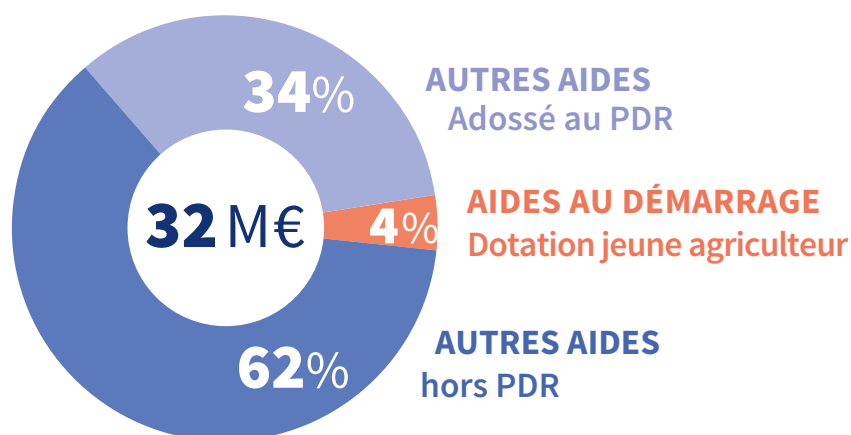
Pour les dispositifs déployés par les Régions en faveur du renouvellement des générations hors FEADER, ces montants relatifs aux engagements de l'année 2021 sont à mettre en comparaison avec la précédente enquête menée par Régions de France pour l'exercice 2017.⁵⁷ Sur un périmètre d'actions identique mais avec un nombre de régions répondants inférieur, les Régions avaient engagé 17 120 000 €.

Ainsi, durant la période récente (2017-2021), à minima l'engagement des Régions hors PDR a été maintenu, voire a légèrement augmenté.

FIGURE 15

Crédits régionaux consacrés à l'installation et à la transmission en agriculture en 2021

Source : enquête Observatoire des politiques régionales, Régions de France



57 Les chiffres de 2017 sont issus de l'enquête réalisé par Régions de France dans le cadre des Chiffres clés 2018 spécial agriculture (lien disponible plus haut). Il ne concernent pas les Hauts-de-France, la Martinique et Mayotte

B - LES DISPOSITIFS RÉGIONAUX D'ACCOMPAGNEMENT À L'INSTALLATION ET LA TRANSMISSION

Au total, le questionnaire adressé aux Régions pour la réalisation de ce rapport a permis de collecter auprès des 15 Régions répondantes le détail de 83 dispositifs en faveur du renouvellement des générations, actifs en 2021. Pour chacun des dispositifs renseignés, les informations récoltées sont précises : nom, objectif, budget, type de bénéficiaire, date de mise en service, nombre de bénéficiaires, ainsi que d'autres données plus secondaires.

Ce travail constitue un panorama inédit des contributions des Régions en faveur de l'installation et la transmission en agriculture. Au-delà d'une première analyse, objet de ce rapport, cette importante base de

données sera aussi un outil pour produire de futures analyses plus précises ou thématiques et ainsi mieux comprendre l'action régionale en faveur de l'installation et la transmission en agriculture, attente exprimée par les différents acteurs du monde agricole.

Elle permettra enfin aux Régions, à partir d'une typologie constituée, d'y rechercher les bonnes pratiques développées par chacune.

Avec une moyenne d'environ 6,5 dispositifs renseignés par Région, ces dernières ont fourni une liste de dispositifs assez divers permettant d'entrevoir le panel d'actions régionales dans une certaine globalité.

III / ANALYSE DES DISPOSITIFS CONSTITUANT L'ACTION DES RÉGIONS EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS (TYPOLOGIE ET DYNAMIQUE RÉGIONALE)

En préalable à l'analyse de l'action régionale dans un domaine comme l'agriculture, il est nécessaire d'exposer une conjonction de facteurs permettant de mieux comprendre la place et l'importance de ces dispositifs régionaux. Ces facteurs peuvent être exogènes, comme les récentes réformes territoriales exposées plus haut, ou endogènes comme le contexte historique et géographique spécifique propre à chaque région et le volontarisme politique du Conseil Régional. C'est notamment ce qu'a étudié Léa Senegas en 2019.⁵⁸

De plus, puisque la majorité des dispositifs d'accompagnement dans le cadre de l'AITA ne sont pas obligatoires, l'action régionale dont l'analyse qui suit tire le trait, relève d'un volontarisme politique et d'une réponse aux demandes du territoire.

58 Léa Senegas « Le soutien du Conseil régional d'Auvergne à l'agriculture biologique : entre volonté politique et intérêts professionnels », Économie rurale, 368 | 2019, 19-33. Travaux conduits entre 2004 et 2015.

A - LE LANCEMENT DES DISPOSITIFS, UNE CHRONOLOGIE INTÉRESSANTE

L'ensemble des dispositifs collectés étaient actifs en 2021, mais ne dataient pas nécessairement de cette même année. Les plus anciens datent de 2011. La majorité des dispositifs a été créée entre 2015 et 2019, avec un pic de création en 2018 (cf. figure 16).

On peut ainsi analyser cette évolution de créations des dispositifs en la liant aux évolutions institutionnelles des Régions, qui ont vu leur structure grandement changer en 2015 avec la loi NOTRe déjà présentée dans ce rapport.

De plus, 2015 est aussi l'année de lancement du PAITA, structurant l'action dans l'accompagnement à l'installation et la transmission. Ainsi, à travers ces change-

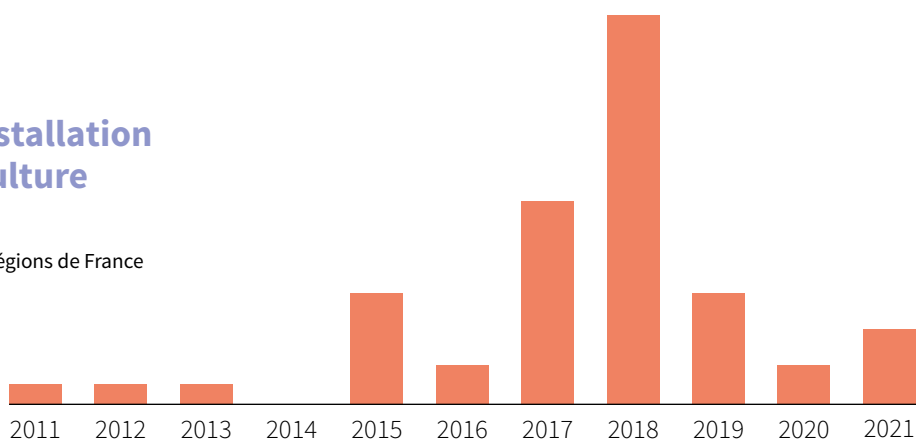
ments, l'année 2015 constitue un moment charnière dans l'action pour le renouvellement des générations.

On peut aussi considérer que la mise en place des dispositifs, souvent élaborés en coordination avec les acteurs locaux en fonction des besoins, prend un certain temps pour atteindre une phase de lancement en 2018. Depuis, la dynamique de création de dispositifs est plus élevée qu'avant 2015, ce qui peut laisser entrevoir une réactivité des Régions quant à l'augmentation et la création de dispositifs en faveur de l'installation et de la transmission en agriculture, mais aussi un renouvellement de ces derniers pour coller aux priorités politiques régionales et aux enjeux, forcément évolutifs dans le temps.

FIGURE 16

Répartition des dispositifs régionaux en faveur de l'installation et la transmission en agriculture par année de lancement

Source : Observatoire des politiques régionales, Régions de France



B - LES PARTENAIRES DES RÉGIONS, UNE GRANDE DIVERSITÉ D'ACTEURS

Parmi les facteurs d'impulsion de l'action régionale dans le soutien au renouvellement des générations en agriculture, l'expression des intérêts professionnels et leur structuration est déterminante.

A partir des données renseignées, nous avons pu établir une liste des principaux partenaires identifiés par les Régions dans la gestion de leur dispositif (cf. figure 17). La figure ci-après présente les différentes catégories de partenaires et la fréquence à laquelle ils ont été cités. En effet, une organisation citée comme partenaire pour plusieurs dispositifs déployés par une même Région est comptée plusieurs fois, augmentant la taille du bloc de la catégorie d'acteurs à laquelle elle appartient.

Ainsi, parmi les plus importantes se trouve en première place les Chambres d'Agricultures (échelle départementale et régionale) qui sont en réalité les organismes les plus cités par les Régions. Les autres organisations d'accompagnement et de développement agricole rassemblent une diversité d'associations locales dont certaines sont structurées nationalement comme les ARDEAR ou les CIVAM. Cette catégorie comprend aussi les organisations de développement et d'accompagnement de la production biologique (réseau FNAB). Ensuite viennent les centres de gestion et d'économie rurale, l'ensemble des syndicats agricoles, les SAFER, coopératives agricoles et les établissements de formation et d'enseignement. Dans la catégorie « autres » se trouvent notamment les banques et les entreprises privées.

FIGURE 17

Nombre et répartition des partenaires des dispositifs régionaux

Source : Observatoire des politiques régionales, Régions de France



Il est important de noter que les dispositifs régionaux sont donc réfléchis et mis en œuvre avec une multitude d'acteurs de diverses opinions. Ils relèvent alors d'une certaine réalité de la demande du territoire et sont le fruit de concertations globales. Cette diversité peut être perçue comme un atout pour une politique comme l'accompagnement à l'installation et la transmission en agriculture pour laquelle les acteurs impliqués ont justement souligné la difficulté à faire converger les points de vue. Les Régions ici démontrent leur capacité à discuter avec un ensemble d'acteurs divers, introduisant une forme de centralité et de coordination par l'implication de tous.

Les résultats démontrent que les Chambres d'Agricultures quant à elles restent des acteurs majoritaires de l'accompagnement à l'installation et à la **transmission** et des partenaires privilégiés des Régions dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs régionaux, par leur statut et leur organisation territoriale (départementale et régionale).

C - LES CIBLES DE L'ACTION RÉGIONALE

1. La répartition de l'action entre la transmission et l'installation, des améliorations à conduire

Sur l'ensemble des dispositifs recensés auprès des Régions, 55 % sont en faveur de l'installation, 39 % en faveur du couple installé-cédant et seulement 6 % en faveur de la transmission seule. Cette répartition fait état de la large part laissée aux dispositifs en faveur de l'installation.

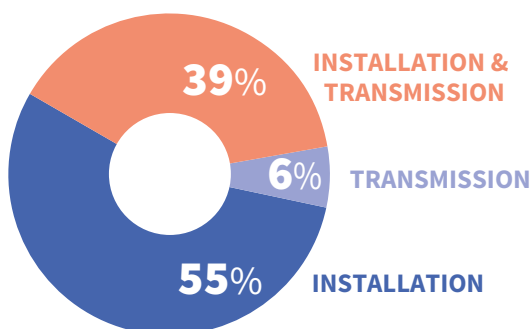
A l'instar du déploiement général de la politique de renouvellement des générations en France et au niveau national, les actions dont l'objet serait la transmission seule semblent moins développées (comme expliqué dans la partie 1). Cela constitue un point de faiblesse des politiques régionales en la matière, même si les Régions elles-mêmes reconnaissent la nécessité de bien plus les développer. La place fine des dispositifs en faveur de la transmission et leur nature au sein de leurs politiques semble donc rester un champ de travail et de progrès pour les Régions.

Pour autant, ces dernières consacrent une large partie de leurs dispositifs au couple cédant-nouvel installé. Ce faisant, elles créent des dispositifs globaux, liant les différents enjeux. Cela fait état de l'émergence d'une réflexion globale des Régions sur le renouvellement des générations, se traduisant par le souhait de développer des outils de politiques publiques plus « intégrés ». Il s'agit là d'une innovation par rapport aux principaux outils de la politique nationale du renouvellement des générations, présentés plus haut.

FIGURE 18

Répartition des dispositifs régionaux en faveur de la transmission et l'installation

Source : enquête Observatoire des politiques régionales, Régions de France



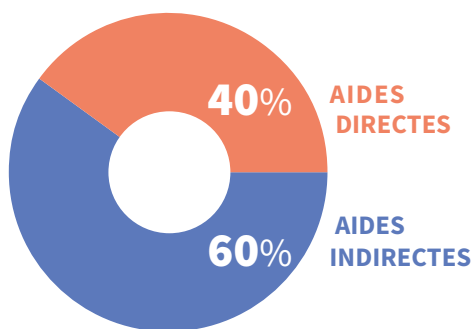
2. Une majorité d'aides indirectes

Sur l'ensemble des dispositifs régionaux, 60 % correspondent à des aides indirectes (cf. figure 19). Une aide indirecte est ici considérée comme un dispositif dont on ne peut identifier le bénéficiaire final individuellement. La diversité des partenaires mobilisés dans la mise en œuvre de ces dispositifs peut constituer pour les Régions un moyen de cibler des porteurs de projet aux profils de plus en plus diversifiés.

FIGURE 19

Répartition des dispositifs régionaux en faveur de la transmission et l'installation en agriculture par type d'aides (directes ou indirectes)

Source : enquête Observatoire des politiques régionales, Régions de France



3. L'accessibilité aux dispositifs, l'action élargie des Régions

Concernant les critères d'éligibilité aux dispositifs mis en place par les Régions, la majorité des aides sont accessibles à tous les candidats à l'installation et à la transmission. Ces critères ont été traités d'une manière cumulative, c'est-à-dire que les Régions avaient la possibilité d'en proposer plusieurs.

Les critères d'accessibilité à la DJA, tels que définis par la réglementation européenne et nationale, sont ici représentés par le groupe « critère au profil Jeune Agriculteur ». Ils ne représentent ici que 8 % des critères d'accessibilité cités pour les dispositifs régionaux. Cette très faible proportion démontre que les Régions souhaitent élargir l'accès aux aides régionales bien au-delà de ce profil pour toucher une cible plus large.

24 % des dispositifs sont affectés selon des critères plus spécifiques ou propres à chaque région, regroupés ici dans une catégorie « autres ». À titre d'exemple, on peut ainsi trouver comme critère dans cette catégorie :

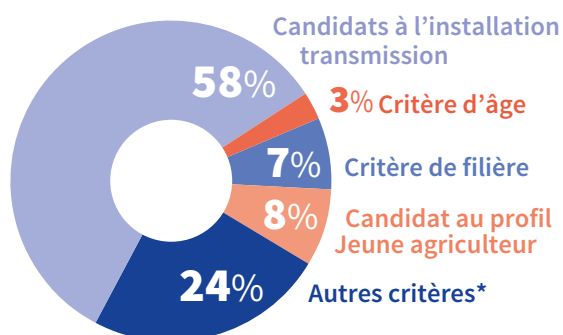
- les candidats à l'installation dans une situation inhabituelle ou complexe ;
- les personnes installées depuis moins de deux ans et sans la dotation jeune agriculteur (DJA) ;
- les candidats non éligibles à la DJA jusqu'à 50 ans, avec ou sans diplôme agricole.

Ici aussi, cela témoigne de la capacité des Régions à adopter une approche innovante jusque dans le ciblage des bénéficiaires des aides, pour mieux s'adapter aux besoins spécifiques du territoire et/ou aux modalités d'actions envisagées pour leurs dispositifs.

FIGURE 20

Répartition des dispositifs régionaux en faveur de l'installation et transmission en agriculture par type de critères

Source : Observatoire des politiques régionales, Régions de France



*Exemples « Autres critères » : candidats à l'installation dans une situation inhabituelle ou complexe : personnes installées depuis moins de 2 ans et sans la dotation jeune agriculteur (DJA), candidat non éligible à la DJA jusque 50 ans, avec ou sans diplôme agricole, etc.

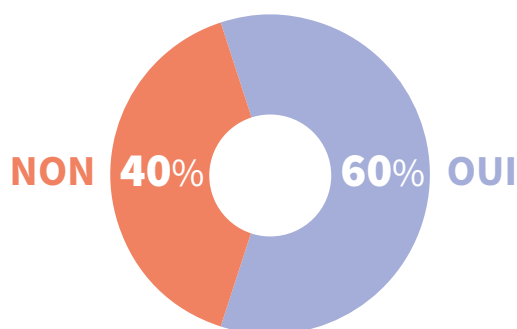
Au-delà de ces résultats, dans leurs commentaires, certains répondants se sont interrogés quant à la pertinence du maintien des critères actuels d'accès aux aides régionales dans le temps. Ils réfléchissent aux possibles modifications de ces critères, conduisant ainsi à une potentielle restructuration des dispositifs d'aides à l'installation et à la transmission pour s'adosser aux évolutions du profil-type des porteurs de projet. Ce caractère évolutif des critères d'accès aux dispositifs régionaux accrédite l'hypothèse formulée plus haut selon laquelle les Régions s'attachent à déployer des dispositifs évolutifs.

Interrogées sur leur volonté d'intégration de critères nouveaux dépassant le seul objectif de renouvellement des générations, les Régions se sont montrées à 60 % favorables. Non seulement les Régions se laissent donc la possibilité de faire évoluer les dispositifs en imaginant de nouveaux critères d'accès, mais surtout, la majorité d'entre elles confirme que les outils régionaux dédiés au renouvellement des générations sont aussi des moyens d'atteindre d'autres objectifs de leur politique régionale agricole (transition agroécologique, relocalisation de l'alimentation par exemple).

FIGURE 21

Pourcentage de Régions estimant que les politiques régionales de renouvellement des générations devraient intégrer de nouveaux critères

Source : enquête Observatoire des politiques régionales, Régions de France



Exemple de nouveaux critères dépassant l'objectif unique d'augmentation du nombre d'agriculteurs : alimentation, enjeux d'agroécologie, circuit court, féminisation, etc.

D - L'IMPLICATION DES RÉGIONS DANS L'AITA, ADÉQUATION ET PERTINENCE DU PROGRAMME AU REGARD DE SON USAGE RÉGIONAL

1. Niveau global de concertation avec les services de l'État et lignes de partages

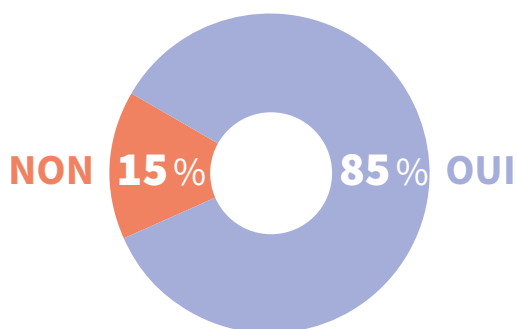
Les Régions indiquent que dans la grande majorité des cas (83 %), leur implication dans le PAITA s'inscrit dans le cadre d'une bonne entente ou d'une concertation avec les services déconcentrés de l'État. Ce pourcentage important révèle l'importance pour les Régions du dialogue avec les services de l'État au niveau régional dans l'élaboration de leur politique en faveur de la transmission et de l'installation en agriculture.

Les Régions disant ne pas vouloir se concerter avec l'État ou ayant des difficultés à le faire, le justifient en affirmant un « désengagement de l'État sur ces sujets » ou encore le présentent comme un choix « politique » dans le cadre du « décroisement des responsabilités État-Régions ».

FIGURE 22

Pourcentage de Régions indiquant que leur implication dans les dispositifs de l'AITA s'inscrit dans le cadre d'une bonne entente (concertation) avec les services de l'État

Source : enquête Observatoire des politiques régionales, Régions de France



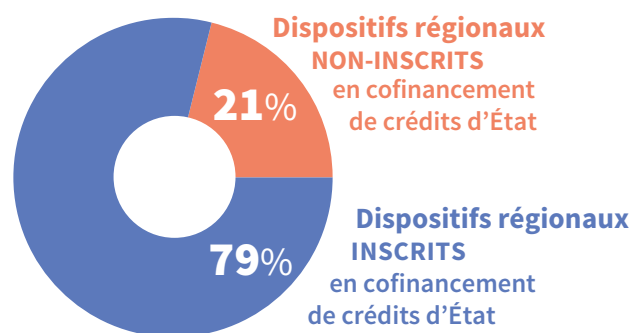
Pour autant, ce résultat très élevé du niveau de concertation entre Régions et services déconcentrés de l'État ne veut pas dire que les Régions déploient leurs dispositifs régionaux dans le cadre de l'AITA. En effet, sur le plan budgétaire, moins du tiers (29 %) des dispositifs régionaux sont indiqués comme relevant d'un dispositif AITA. Les dispositifs désignés comme « relevant d'un dispositif de l'AITA » sont ceux qui s'inscrivent dans le cadre du « menu » des volets de l'AITA (voir figure 5).

Pour ce qui est du co-financement des dispositifs relevant de l'AITA entre État et Région, le taux de co-financement par les Régions aux côtés de l'État est faible (21 %). Là aussi, le niveau élevé de concertation entre État et Conseils régionaux ne veut pas dire que ces derniers font le choix de mettre en levier leurs crédits respectifs mais que la tendance est plutôt la répartition du financement des dispositifs entre eux. Lorsqu'elles inscrivent leurs dispositifs dans le cadre de l'AITA, les Régions souhaitent donc très majoritairement les financer en propre.

FIGURE 23

Proportion des dispositifs régionaux relevant de l'AITA inscrits en cofinancement de l'État

Source : enquête Observatoire des politiques régionales, Régions de France



2. Adéquation entre le cadre proposé par l'AITA et les dispositifs déployés par les Régions

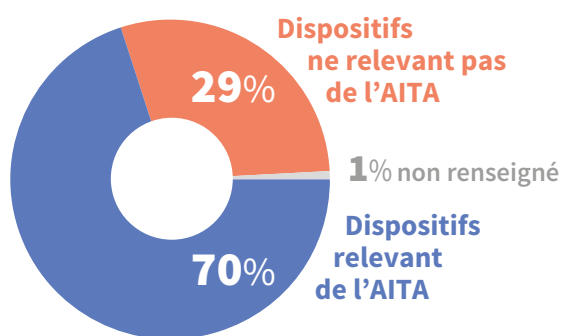
Les dispositifs indiqués comme ne relevant pas du cadre de l'AITA représentent 70 % des dispositifs indiqués dans l'enquête, à la fois en nombre de dispositifs et en valeur. Ces dispositifs ne rentrent pas dans le « menu » de ceux proposés dans le cadre de l'AITA mais cela ne veut pas dire pour autant qu'ils sortent des cibles ou des étapes de l'installation-transmission des dispositifs pensés dans le PAITA. Ce sont des dispositifs pensés au dehors de l'AITA par les Régions mais qui, dans leur objectif et leur intitulé, peuvent se rapprocher des volets désignés de l'AITA. Par exemple, il est possible de retrouver au sein des dispositifs présentés comme « hors du cadre de l'AITA » une aide régionale à l'étude de faisabilité du projet d'installation », outil que l'on peut aussi financer dans le cadre du volet 2 de l'AITA (cf. figure 5).

Ainsi, ce chiffre de 70 % conduit à une interrogation sur le choix des Régions de sortir du cadre de l'AITA pour certains dispositifs, et sur la fonction d'innovation des Régions qui vont volontairement diriger leur action en dehors du cadre de l'AITA.

FIGURE 24

Part des dispositifs régionaux relevant ou non de l'AITA

Source : Observatoire des politiques régionales, Régions de France



Pour expliquer cette tendance, entre dispositifs « relevant » ou « ne relevant pas » de l'AITA, il est nécessaire de s'intéresser plus finement au contenu des dispositifs renseignés par les Régions, et d'analyser leur objectif et la thématique dans laquelle ils s'inscrivent.

Concernant les dispositifs présentés comme relevant de l'AITA, la majorité concernent les volets « Communication-animation » (35 %), « Conseil à l'installation » (22 %) et « Suivi du nouvel exploitant » (17 %). Ces dispositifs relèvent plutôt de l'installation.

L'incitation à la transmission, volet 5 de l'AITA (seul volet permettant d'agir spécifiquement sur la transmission), ne représente que 9 % des dispositifs régionaux en nombre et 11 % en budget. Il est nécessaire de considérer qu'au sein des actions de communication peuvent cependant se glisser des dispositifs ciblés vers la transmission, mais cela semble faible.

FIGURE 25

Part des dispositifs régionaux relevant de l'AITA selon les volets du programme

Source : Observatoire des politiques régionales, Régions de France

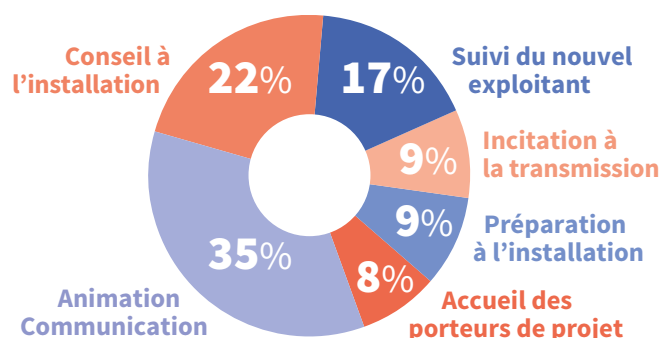
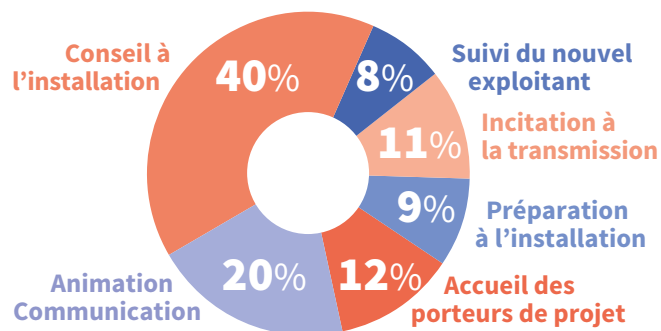


FIGURE 26

Part des budgets consacrés aux dispositifs régionaux relevant de l'AITA selon les volets du programme

Source : Observatoire des politiques régionales, Régions de France



Concernant les dispositifs présentés comme ne relevant pas de l'AITA, l'analyse s'attache à proposer une typologie thématique d'interventions qui pourrait être commune aux dispositifs régionaux et ceux proposés dans le « menu » AITA.

Les 58 dispositifs régionaux ne relevant pas de l'AITA ont ainsi été répartis en 6 catégories :

- 1 - Pré-installation : cette catégorie correspond aux dispositifs dédiés à la phase avant l'installation, aux actions d'accompagnement à la création du projet, de rencontre et de mise en relation des porteurs de projet.
- 2 - Étude et conseil : ensemble des dispositifs permettant, auprès des acteurs qualifiés, de conseiller et d'étudier les projets des futurs installés.
- 3 - Transmission : dispositifs agissant sur la transmission, tels que des actions de conseil, en passant par d'autres actions tels que les cafés-débat ou des actions dédiées au suivi de la transmission.
- 4 - Pilotage, animation, communication : cette partie regroupe tous les dispositifs relevant de la promotion et de l'action de communication autour du renouvellement des générations, qu'ils ciblent l'installation ou la transmission de façon indifférenciée.
- 5 - Soutien financier : les mesures financières de prêts, de dotations de financement de l'installation.
- 6 - Foncier : tous les dispositifs agissant sur le foncier et l'acquisition, la gestion des terres agricoles.

FIGURE 27
Part des dispositifs régionaux ne relevant pas de l'AITA selon leur type d'action

Source : Observatoire des politiques régionales, Régions de France

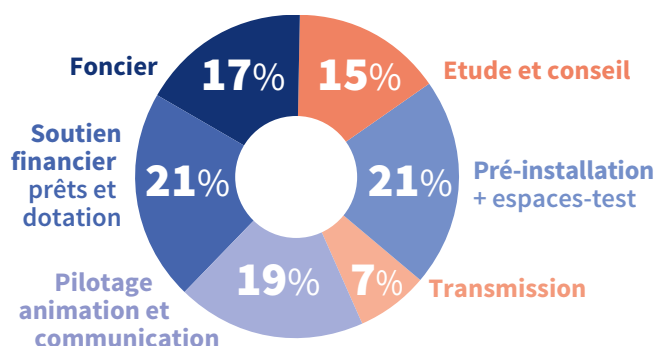
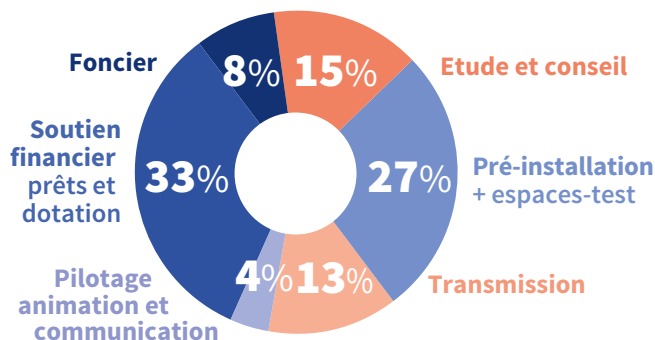


FIGURE 28
Part des budgets consacrés aux dispositifs régionaux ne relevant pas de l'AITA selon leur type d'action

Source : Observatoire des politiques régionales, Régions de France



Concernant le foncier, c'est la seule catégorie de dispositifs que l'on ne retrouve pas dans les volets désignés de l'AITA. Son existence et la proportion des dispositifs régionaux ne relevant pas de l'AITA qu'elle recouvre (17%) révèle un champ d'action qui est bien identifié par les Régions comme décisif pour agir en faveur du renouvellement des générations. Cette part confirme que les Régions ont souhaité investir ce champ d'action de façon volontariste (c'est à dire en dehors de tout cadre ou toute compétence clairement attribuée).

En définitive, cette proposition de typologie représente une action spécifiquement pensée par les Régions et on y retrouve les axes communs de la volonté politique des Régions.

E - L'OPPORTUNITÉ D'UNE TYPOLOGIE HYBRIDE ?

Pour conclure la présentation de ces chiffres et l'analyse des détails de l'action régionale dans le renouvellement des générations en agriculture, il est enfin proposé ici une typologie hybride, permettant de lier toutes les actions des Régions par une analyse des types de dispositifs, calquée sur la division en volets de l'AITA mais en essayant également d'inclure ceux qui ne sont pas identifiés comme relevant de l'AITA.

Cette typologie intègre les volets initialement désignés de l'AITA, en augmentant leur surface d'action et en ajoutant de nouveaux volets, comme l'action sur le foncier. Ainsi, les différents nouveaux volets pourraient se présenter ainsi :

- La pré-installation
Accueil des porteurs de projet
Conseil et étude à l'installation
Préparation à l'installation
- La post-installation
Suivi du nouvel exploitant
- La transmission
Action sur l'installation
- Les dispositifs agissant sur l'ensemble de l'accompagnement à l'installation et la transmission
Communication, animation et pilotage
Dispositifs financiers
Action sur le foncier
Dispositifs globaux

FIGURE 29

Part des budgets consacrés aux dispositifs régionaux selon leur type d'action

Source : Observatoire des politiques régionales, Régions de France

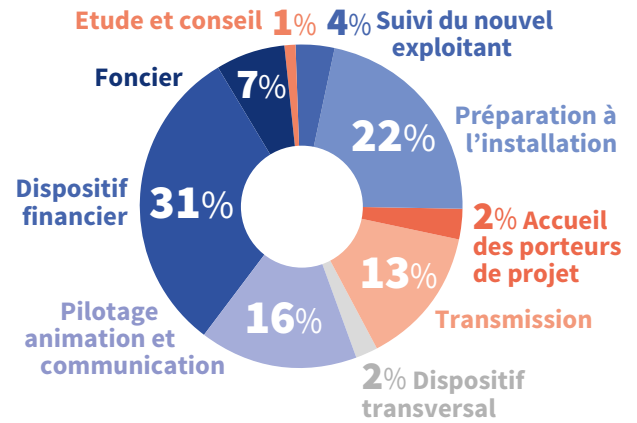
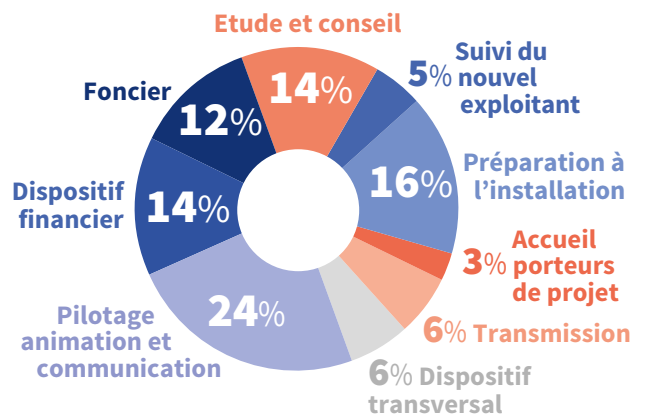


FIGURE 30

Part des dispositifs régionaux selon leur type d'action

Source : Observatoire des politiques régionales, Régions de France



Ainsi, en réunissant toutes les actions régionales collectées et présentées dans cette partie et en analysant leur répartition selon cette nouvelle typologie hybride, on retrouve la place majeure laissée à la communication, le soutien financier et l'action sur le foncier.

La transmission n'est pas encore très développée, mais le foncier, sujet largement présenté comme un enjeu important, vient aussi agir sur cette phase de l'accompagnement au renouvellement des générations.

Assurant une présentation globale des actions régionales, au-delà de la coordination État-Région importante sur une partie de ces dispositifs, cette typologie hybride permet de présenter en résumé comment les Régions entrent en cohérence avec les outils nationaux existants, tout en agissant en complément et en tentant de faire évoluer le cadre existant, au sein (AITA) ou au-delà du cadre qu'on leur laisse (hors AITA).

Qu'il y ait ou non une volonté réciproque et partagée de l'État et des Régions d'inscrire leurs politiques en faveur du renouvellement des générations en co-pilotage, cette typologie hybride présente l'avantage de recouvrir l'ensemble des dispositifs désormais connus (nationaux mais aussi, et c'est nouveau, régionaux) pour développer les nouveaux enjeux de ces politiques et définir comment y répondre :

- Dans l'hypothèse où il y aurait une volonté réciproque et partagée des Régions et de l'État d'inscrire leur action en parfaite coordination, cette typologie permettrait d'entrevoir une version plus augmentée d'un programme d'accompagnement à l'installation et la transmission en agriculture à la fois de niveau national et régional, une nouvelle génération de programme ayant « digéré » l'orientation des Régions dans ce domaine en somme.
- Dans le cas contraire, c'est à dire une volonté réciproque de l'Etat et des Régions de conserver seuls la maîtrise de leur politique, cette typologie hybride serait le support à la définition de lignes de partages claires.

Conclusion

La Région est devenue un acteur à part entière des politiques de renouvellement des générations. Le développement de leur compétence dans ce domaine est le fruit de transformations multiples et importantes.

Des transformations de la gouvernance des politiques agricoles et de l'implication des Régions dans ce domaine (décentralisation renforcée, transfert de compétences dans le domaine agricole et du développement rural) ont permis aux Conseils régionaux de mettre en place des politiques sur fonds propres en plus de leur implication dans les dispositifs européens et nationaux. En parallèle, l'évolution des politiques de renouvellement des générations (mise en place de l'AITA et transfert de la DJA) a conduit à une inclusion plus grande des Régions dans leur pilotage.

Ces évolutions prennent place dans un contexte de crise de l'installation et de la transmission. Elles se présentent alors comme une réponse potentielle aux maux d'une agriculture qui n'arrive plus à se renouveler. Le flou et les difficultés structurelles exposés en introduction de ce rapport se sont en partie confirmés, d'abord par l'écoute des acteurs du monde agricole, ensuite durant l'analyse des manques des politiques en place.

Mais, au-delà de ce constat difficile, les visions partagées, les désaccords, les points de vue s'entremêlent pour laisser place aux évolutions entreprises et nécessaires face aux enjeux qui attendent les acteurs de l'installation et de la transmission en agriculture.

Ce rapport constitue ainsi un point d'étape figeant ces enjeux entourant les politiques en faveur de l'installation et la transmission, tout en fixant la position d'une partie des acteurs et des Régions dans un dialogue constant pour l'amélioration

des politiques de renouvellement des générations. Il fait part d'une collaboration fructueuse et en constante progression à l'échelle régionale entre les acteurs du milieu associatif, les élus professionnels et les administrations régionales et nationales.

Si la présence remarquable d'une multitude d'acteurs impliqués dans le renouvellement des générations peut être constatée, c'est un bassin d'idées et de volontés dont il faut pouvoir coordonner et multiplier les actions. Une amélioration de la gouvernance et de la cohérence des politiques en faveur de l'installation et de la transmission paraît donc une nécessité, au regard notamment des problématiques entourant la gestion des CRIT, mises en évidence par les différents acteurs (la majorité présentant ce comité comme une instance clé dont il faudrait réfléchir les compétences et l'organisation à l'avenir).

Les Régions, en coordination avec les acteurs impliqués et volontaires, font quant à elle état d'un déploiement de leurs compétences et moyens au service des aspirations et des projets portés par leur territoire.

Parmi les principaux enseignements du rapport, on retiendra qu'à l'avenir l'action publique tendra à s'orienter spécifiquement en faveur d'un meilleur accès au foncier et d'un accompagnement plus individualisé et plus ouvert aux différents profils. Anticiper, voilà également le maître-mot à prendre en compte pour l'élaboration des dispositifs en faveur du renouvellement des générations. Agir en amont de l'installation, préparer la transmission le plus tôt possible, favoriser un accompagnement sur le long terme : les acteurs appellent à étendre le cadre de l'action publique. L'enjeu majeur et catalysant se trouve dans l'accompagnement du cédant et le développement de politiques spécifiquement en faveur de la transmission,

Conclusion

dont le financement et la place laissée dans les outils actuels devront être largement réévalués.

Enfin, au-delà des thématiques d'interventions régionales, le cœur des missions des Régions se situe dans la nécessité de participer à l'orientation de ces politiques et d'être un moteur d'expérimentation et d'innovation en la matière. Ce dernier point est essentiel. Les initiatives régionales en faveur des transmissions agricoles disposent d'une capacité d'action encore limitée et n'ont pas pu révolutionner les modalités d'intervention et de financement de l'action publique en faveur de l'installation et la transmission. Cela est en grande partie dû à un cadre présenté par les Régions comme contraignant à mesure que les enjeux autour du renouvellement des générations augmentent au sein de leur territoire. Néanmoins, les Régions contribuent fortement à alimenter les débats sur les politiques de renouvellement des générations en agriculture, dont il est nécessaire de penser l'amélioration et l'adaptation.

En parallèle de leur action en agriculture dont le rapport fait état, il s'agit aussi pour les Régions de mieux actionner les leviers potentiels de leurs compétences en faveur du développement du territoire, de l'orientation, de l'éducation et de la formation. Si le rapport permet de mieux entrevoir le rôle des Régions pour le renouvellement des générations, en tentant de répondre à un défaut de documentation sur les dispositifs spécifiquement régionaux, il reste nécessaire d'approfondir cette analyse aux autres compétences de la collectivité. Ce n'est à l'aune de ce travail plus global que la mesure réelle de l'action des Régions en faveur du renouvellement des générations en agriculture pourra être prise.

LISTE DES ENTRETIENS DE PRÉ-ENQUÊTE

Nathalie Galiri

Responsable service Entreprises-Installation

Élodie Graindor

Conseillère experte

Chambre d'Agriculture France

Service Entreprise et Installation

Entretien mené au sein des locaux

de Chambre d'Agriculture France

le 6 avril 2022

Cédric Burgun

En charge de l'animation du Groupe de travail
renouvellement des générations en agriculture

Région Normandie

Entretien mené en visioconférence

le 13 avril 2022

Stéphanie Cunin

En charge de l'animation du Groupe de travail
renouvellement des générations en agriculture

Région Grand Est

Entretien mené en visioconférence

le 19 avril 2022

Cécile Gazo

Doctorante en sociologie à l'Inrae de Toulouse

Inrae de Toulouse

Entretien mené en visioconférence

le 22 avril 2022

LISTE DES ENTRETIENS D'ENQUÊTE

Raphaël Bellanger

Administrateur Fadear et co-président d'InPACT

Denis Lépicier

Administrateur à Réseau Civam

Sixtine Prioux et Manon Bardin

Salariées à la Fadear et Réseau Civam

Collectif InPACT

Entretien mené en visioconférence
le 23 juin 2022

Stevenn Personne

Élu en charge de l'installation

Joris Miachon

Élu en charge de la transmission

La coordination rurale

Entretien mené en visioconférence
le 27 juin 2022

Laurence Marandola

En charge des questions PAC

Emmanuel Marie

En charge des questions installation-transmission

Coralie Pasquier

Animatrice du Pôle «Politiques agricoles
et prospectives» de la Confédération paysanne

La Confédération Paysanne

Entretien mené en visioconférence
le 27 juin 2022

Christophe Perraud

Secrétaire Général sortant

Fédération Nationale des CUMA

Entretien mené en visioconférence
le 29 juin 2022

Julien Rouger

Élu membre du bureau du syndicat

Jérémy Dufils

Conseiller renouvellement des générations agricoles

Romain Fontaine

Responsable du service syndical

Jeunes Agriculteurs

Entretien mené en visioconférence
le 4 juillet 2022

Mathieu Booghs

Chef du Bureau de l'Apprentissage
et de la Formation Professionnelle continue

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire

Entretien mené au sein des locaux du Ministère
le 5 juillet 2022

Frédéric Blanc

Chef du Bureau du Financement des Entreprises

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire

Entretien mené en visioconférence
le 7 juillet 2022

François Beaupère

Élu en en charge des dossiers
installation-transmission

Nathalie Galiri

Responsable service Entreprises-Installation

Chambre d'Agriculture France

Entretien mené en visioconférence
le 12 juillet 2022

Emmanuel Hyst

Président de la FNSAFER

Loïc Jegouzo

Responsable adjoint du service Études,
veille et prospective

Fédération Nationale des SAFER

Entretien mené en visioconférence
le 13 juillet 2022

Luc Smessaer

Vice-président de la FNSEA

Jean-Louis Chandellier

Directeur général adjoint de la FNSEA

Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles

Entretien mené au sein des locaux
de Régions de France
le 2 août 2022

Réseau National des Espaces-Test Agricoles

Pas de réponse

Bibliographie

Allaire G. et Maigné É. (2017) *Carrières d'agriculteurs et transformation des structures des exploitations agricoles*. *Économie rurale*, (357-358), pp 123-144.

Anzalone G. et Purseigle F. (2015) *Délégation d'activités et sous-traitance : au service de la transmission de l'exploitation ou d'un patrimoine ?* In : P. Gasselin, J-P. Choisis, S. Petit, F. Purseigle et S. Zasser, eds. *L'agriculture en famille : travailler, réinventer, transmettre*. [online] EDP Sciences.p.327. Available at : <<https://www.edp-open.org/books/edp-open-books/289-lagriculture-en-famille-travailler-reinventer-transmettre>> [Accessed 23 May 2019].

Barral Stéphanie et Pinaud Samuel (2017) « Accès à la terre et reproduction de la profession agricole. Influence des circuits d'échange sur la transformation des modes de production », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 18, no. 1, pp. 77-99.

Barthez A. et Charbonnier E. (2003) *Conseiller la transmission en agriculture : Enquête auprès de 22 conseillers en Adasea*. Paris, France : Trame.

Barthez A. (1982) *Le contrat entre les générations*. In : *Famille, travail et agriculture*, *Economica*. Paris : Economica. pp 150-180.

Berriet-Sollic M. et Trouvé A. (2010) *Regionalization in European Agricultural Policy : Institutional Actualities, Issues and Prospect*. *Regional Studies*, 44(8), pp. 1005–1017.

Berriet-Sollic Marielle, et al. (2009) « Chapitre 7 - Deuxième pilier de la PAC et développement rural : le RDR est-il vraiment rural ? », Francis Aubert éd., *Politiques agricoles et territoires*. Éditions Quæ, pp 165-182.

Bertrand M-C et Lozanne T, 2006, *CNASEA, « Mise en œuvre des PIDIL : réalité et perspectives »*.

CGAAER (2022) *Mission d'évaluation du fonctionnement des structures chargées de la préparation à l'installation en agriculture*.

Chouteau A., Bousses M., et Lescot P. (2020) *Les personnes non issues du milieu agricole : le futur du renouvellement des générations en élevage ? Rapport d'étude*, AgroParisTech.

Christiansen T. (1996) *Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance*, EU Working papers, European university institute.

Coly B. (2020) « Entre transmettre et s'installer, l'avenir en agriculture ! », CESE.

Cour des comptes européenne, Avis n° 7/2018 [présenté en vertu de l'article 322, paragraphe 1, point a), du TFUE] sur les propositions de la Commission concernant les règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période postérieure à 2020.

Gasselin P., Choisis J-P., Petit S., Purseigle F. et Zasser-Bedoya S. Eds., 2015. *L'agriculture en famille : travailler, réinventer, transmettre*. Les Ulis, France : EDP Sciences : INRA-SAD.

Gillet M. (1999) *Analyse sociologique des transmissions dites hors cadre familial*. *Économie rurale*, 253(1), pp 87-90.,

Giraud C. et Rémy J. (2015) *Être ou ne pas être agriculteur. Capital scolaire et devenir socioprofessionnel des fils d'agriculteurs*. In : P. Gasselin, J.-P. Choisis, S. Petit, F. Purseigle and S. Zasser, eds. *L'agriculture en famille : travailler, réinventer, transmettre*. [Online] EDP Sciences p.305

Granger S., Leseigneur A. et Gaillard C. (2006) *Exploitations familiales et renouvellement des générations. L'exemple du canton de Seurre en Côte d'Or (France)*. *Cahiers Agricultures*, (6), pp 549-554.

InPACT (2019 a) *Accompagner la transition agricole en favorisant le renouvellement des actifs : différents axes de travail pour soutenir des transmissions nombreuses dans des campagnes vivantes*. Paris

InPACT (2019 b) *Des idées pour transmettre : les dynamiques territoriales qui soutiennent la transmission*. Paris.

Bibliographie

Jacques-Jouvenet D. (1997) Choix du successeur et transmission patrimoniale.

Jeanneaux P. (2020) Fragmentation du modèle de l'exploitation familiale et nouvelles structurations des relations capital-travail-foncier en agriculture. Environnement et Société, Association française d'Agronomie (AFA).

Jeunes Agriculteurs (2020) Rapport d'orientation « Installation et transmission : des chefs d'entreprise formés, professionnels et accompagnés pour des agricultures renouvelées », La Baule.

Joubert N. P. (2018) Les exploitants et entrepreneurs agricoles en 2016, MSA Caisse centrale, direction des études, des répertoires et des statistiques, p 63.

L'Assemblée des départements de France R. d. (2021). Manifeste « Mieux nourrir la France au XXI^{ème} siècle par nos territoires ».

Lamaison S. I. (1988) La Terre : succession et héritage.

Lataste D. and Chizelle B. (2015). Transmettre sa ferme à un repreneur hors cadre familial : Analyse et perspectives pour l'accompagnement. Pour, 228(4), p 15.

Lerbourg J. (2015) La transmission des exploitations agricoles. Agreste Les Dossiers, (29), p 45.

Manoli C., Choisis J-P., Ladet S. et Gibon A. (2015) Transmissions de l'exploitation en moyenne montagne pyrénéenne : ruptures et continuités. In : P. Gassel, J-P. Choisis, S. Petit, F. Purseigle et S. Zasser, eds. L'agriculture en famille : travailler, réinventer, transmettre. [online] EDP Sciences.p.339. Available at : <https://www.edp-open.org/books/edp-open-books/289-lagriculture-en-famille-travailler-reinventer-transmettre> [Accessed 23 May 2019].

Ministère de l'agriculture (2021) GRAPH'AGRI, AGRESTE.

Oates, Wallace E. (1999) « An Essay on Fiscal Federalism. » Journal of Economic Literature, 37 (3): 1120-1149. DOI: 10.1257/jel.37.3.1120.

Perraud Daniel (2001) Les politiques agricoles et rurales dans les régions : une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe ? In : Économie rurale. N°261, 2001. pp 7-22.

Pham H.V. et Berriet-Sollic M. (2018) La politique de développement rural en France. Premières analyses des programmes de développement rural dans les régions françaises métropolitaines sur la période 2014-2020, Économie rurale n° 363

Régions de France Les chiffres clés 2021 des Régions

Senegas Léa « Le soutien du Conseil régional d'Auvergne à l'agriculture biologique : entre volonté politique et intérêts professionnels », Économie rurale, 368

Trouvé A. (dir.), Berriet-Sollic M., et Lépicié D. (2013) Le pilier du développement rural de la Politique agricole commune. L'insurmontable contradiction entre durabilité et compétitivité ? Éditions Peter Lang.

Trouvé A. (2007) Le rôle des Régions européennes dans la redéfinition des politiques agricoles, Doctorat en sciences économiques, Université de Bourgogne, UFR de sciences économiques.

ARTICLES DE PRESSE

Article de La France Agricole (2022), « JA parie sur 10 000 installations par an d'ici à 5 ans ».

Article de presse, François Purseigle (2022) « Les agricultures artisanales, patrimoniales et industrielles vont devoir cohabiter » dans Réussir.

Remerciements

Régions de France remercie l'ensemble des personnes ayant aidé à la réalisation de ce rapport, en particulier les représentants élus et les collaborateurs des organisations professionnelles agricoles, les représentants des services du Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, les élus et les services des Conseils Régionaux qui à tous les niveaux ont contribué à collecter et à fournir de grandes quantités d'informations sur les politiques régionales en faveur du renouvellement des générations en agriculture.



1 quai de Grenelle, 75015 Paris
Tel : 01 45 55 82 48 - contact@regions-france.org
www.regions-france.org

Contacts

Hélène Aussignac Supervision haussignac@regions-france.fr
Samuel Ouahab Rédaction samuel.ouahab@sciencespo.fr