



Variabilité territoriale des politiques de l'installation-transmission : des modalités disparates de décentralisation et de territorialisation de l'action publique face à l'enjeu systémique du renouvellement des générations

Pauline Ibgui et Christine Léger-Bosch

INRAE, UMR Territoires, 63170 Aubière



pauline.ibgui@inrae.fr
christine.leger@inrae.fr

- 1- Éléments de contexte
 - Cadre national des politiques publiques de l'installation-transmission
 - Cadre légal de la décentralisation
 - Les difficultés des parcours d'installation et de transmission
- 2- Cadre théorique
- 3-Matériel et méthode: enquêtes et textes réglementaires
- 4-Territorialisation de l'action publique issue d'un cadre national
- 5-Décentralisation et actions propres des collectivités locales
 - des conseils régionaux
 - des conseils départementaux
 - des EPCI

1-1 Cadre national des politiques publiques (PP) de l'installation-transmission

PP incitative

La DJA

- Depuis 1973
- 2nd pilier de la PAC (FEADER)
- PAC 2014-2022 => Régions autorités de gestion du 2nd pilier*
- PAC 2023-2027=> **Régions autorités de gestion des aides non surfaciques du 2nd pilier***
- Éligibilité: ≤40 ans, diplôme agricole ou expériences agricoles, PPP validé, étude d'installation
- Financée à 60% par le FEADER et à 40% par des crédits régionaux (+20%)

PP distributive PP incitative

AITA

- Depuis 2016
- 6 volets, 17 dispositifs
- À destination des **porteurs de projet** et des **cédants**
- Principalement, **actions de sensibilisation, d'orientation, de diagnostic et de conseil**
- Ouvert à **tous les porteurs de projet**
- 3 dispositifs **d'application systématique***: PAI, CEPPP, 21h
- Financé par des **crédits d'Etat*** et des **crédits régionaux***

PP régulatrice

Le contrôle des structures

- Lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 (=>SAU compatible avec la modernisation de l'agriculture et autorisation d'exploiter)
- Loi d'orientation agricole 1980 (SDDS)
- Loi d'avenir 2014 (**SDREA***)
- Fixation d'un **seuil de surface** tel que si SAU>seuil=>demande d'autorisation d'exploiter
- Fixation de **rangs de priorité** en cas de **demandes concurrentes**

Guéringier, 2023

1-2. Cadre légal de la décentralisation

L'autonomie des collectivités locales et transferts de compétences

- Lois de 1982-1983: reconnaissance de l'autonomie des collectivités locales et transferts de compétences
- Problème: **l'agriculture n'est pas une compétence** spéciale (Berriet-Sollicec, 2002), au contraire de l'économie, de la formation professionnelle, ...
- Loi Maptam de 2014=>-si compétence partagée entre collectivités locales, **notion de chef de filat**;-Régions deviennent autorités de gestion du FEADER
- Loi NOTre de 2015=>**abolition de la clause générale de compétences** pour les Régions & départements=>les collectivités locales ne peuvent intervenir que dans les domaines de compétences qui leur sont dévolues par la loi (Pahun, 2022)

	Aménagement foncier agricole	Développement économique	Volet formation /conseil /accompagnement
Région		OUI + autorité de gestion des aides non surfaciques du FEADER	OUI, compétence de la formation professionnelle
Département	OUI (-remembrement, échanges parcellaires) -PEAN	NON, sauf dérogation de la part de la Région ou justification au nom d'une autre compétence	OUI (volets accompagnement/ conseil)
EPCI	OUI (-reconquête des friches par ex	OUI, mais sous condition d'accord de la Région	OUI (volets accompagnement/ conseil)

1-3 Difficultés des parcours d'installation et de transmission

-Difficultés liées au manque d'accompagnement lors des parcours d'installation et de transmission

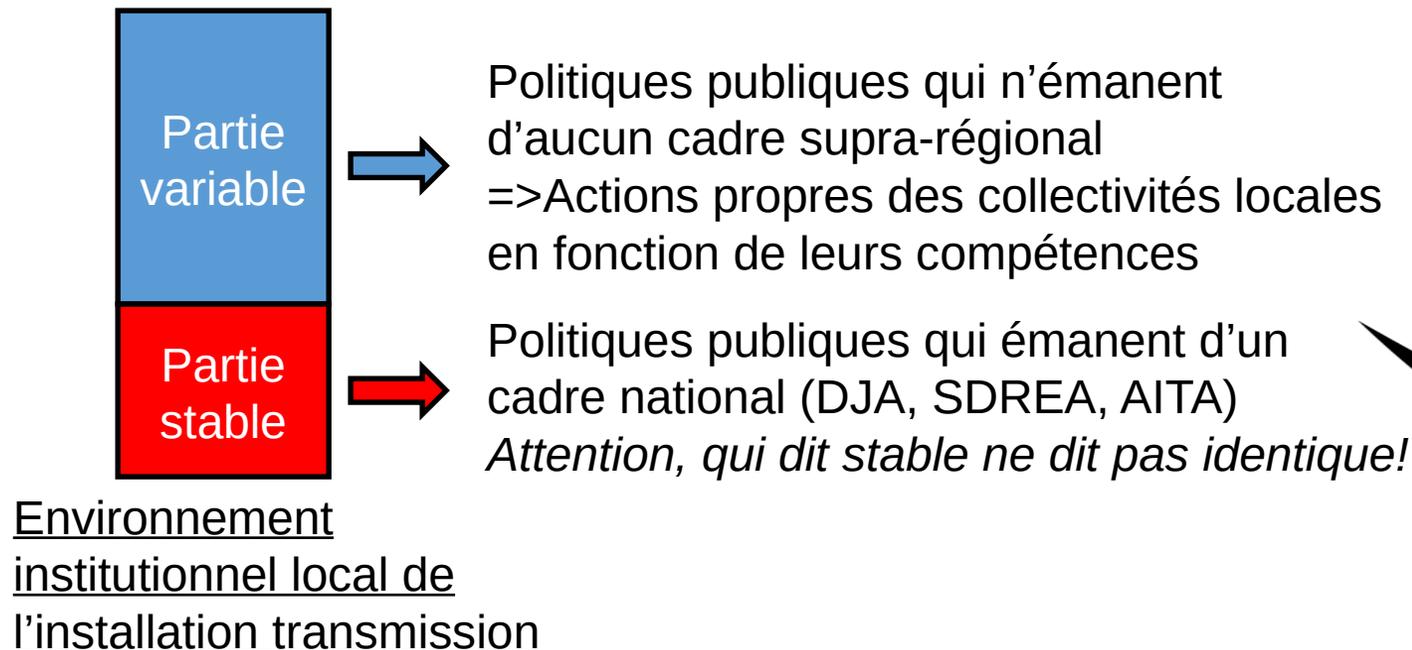
- Déficit de soutien public à l'**émergence**, d'accompagnement individuel, déficit de **statut favorisant l'acquisition d'expérience par la pratique** (Cour des Comptes, 2023, Cese, 2020)
- Peu d'accompagnement à la **transmission** (transmissibilité et valeur de la ferme, accompagnement humain, mise en relation cédants-repreneurs, investissements de fin de carrière) (*Gaté et Latruffe, 2016; Enjolras et al., 2023; Cour des Comptes 2023; Richard-Frève et al, 2024*)

-Difficultés structurelles liées à l'installation et à la transmission

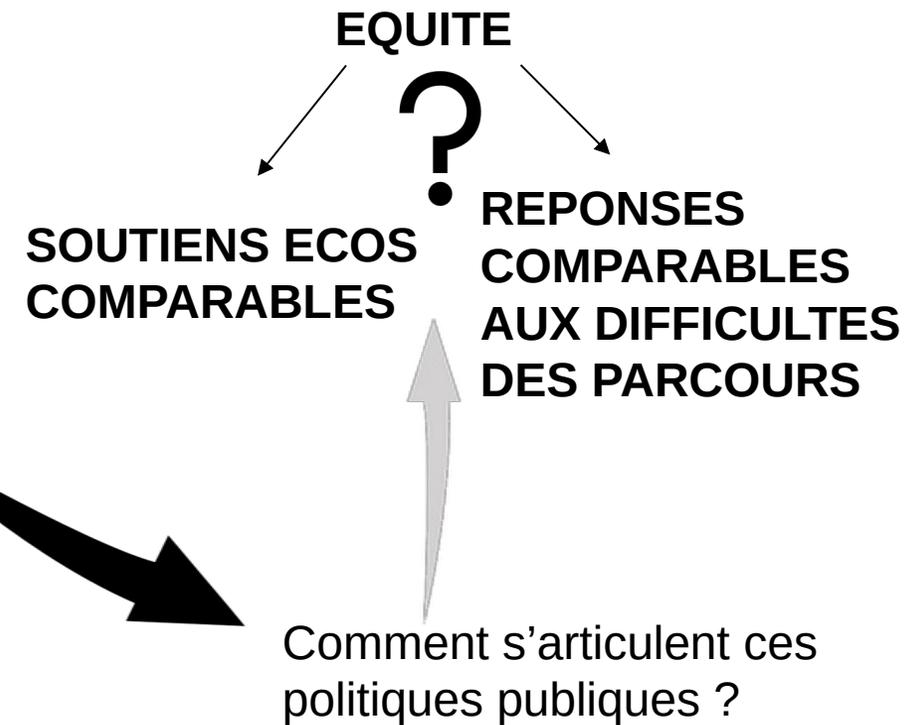
- Difficulté **d'accès au foncier** (prix, accès à l'information *Baysse-Lainé, 2022* ; pratiques décourageantes *Barral et Pinaud, 2017*; convaincre les propriétaires fonciers) **montants importants de capitaux à débloquer** au regard parfois d'une faible rentabilité de l'activité agricole (*Hervieu et Purseigle, 2022*)

2- Cadre théorique

- **Economie néo-institutionnelle**=>branche institutionnelle (North)
=> étude des environnements institutionnels
- **Environnements institutionnels de l'I-T**=>ensemble des règles formelles (politiques publiques, réglementations, lois) qui encadrent l'I-T, et des dispositifs destinés à leur mise en œuvre (Ménard, 2003)



Consécutivement à la territorialisation de l'action publique d'Etat, et à la décentralisation, est-ce qu'une équité de traitement des porteurs de projet et des cédants demeure entre territoires?



3- Matériel et méthode

- La partie stable de l’environnement institutionnel est composée de politiques publiques dont l’échelle géographique de définition et d’application est la région.
- La région va également être l’échelon géographique de définition et d’application des politiques propres des conseils régionaux
=>sélectionner des Régions différentes
- Choix de 3 Régions contrastées en termes de crédits d’Etat et de crédits régionaux pour le soutien à l’I-T : Auvergne-Rhône-Alpes, Pays-de-la-Loire, Bretagne
- Le choix des échelons géographiques infra-régionaux est guidé par la thèse (qui s’intéresse en particulier à 6 petites régions agricoles réparties dans 4 départements: 35, 44, 63, 42)
- Analyse de textes réglementaires et entretiens (2024)

		Acteurs institutionnels	Structures d’accompagnement
AURA	-niveau région	-DRAAF AURA -conseil régional*	-chambre régionale d’agriculture -CELAVAR -Crefad -îlots paysans -TdL Auvergne
	-niveau dep	-conseil dep 63	-chambre dep 63 -chambre dep 42 -ADEAR 42 -Bio 63 -PNR Livradois- Forez
	-niveau EPCI		-La Brèche -dASA
Bretagne	-niveau région	-DRAAF Bretagne* -conseil régional	-chambre régionale d’agriculture -TdL Bretagne
	-niveau dep	-conseil dep 35	-Agrobio 35 -Civam I-T
	-niveau EPCI	-Redon Agglo	
Pays-de-	-niveau région	-DRAAF PdL*	-chambre

4- Résultats: Territorialisation de l'action publique issue d'un cadre national

DJA	Bretagne	Pays de la Loire	Auvergne-Rhône-Alpes
Montants de base	22 000€	20 000€	plaine : 16 000€ ; Zone défavorisée : 24 000€ ; Zone de montagne : 32 000€
Modulations	∅=> DJA unique	-Atelier d'élevage : 15 000€ -AB : 7000€ Attention: Seulement si CA ≥ micro BA (2 années/4)	- démarche de progrès : 6000€ -formation/expérience : 6000€ -investissements : de 6000 à 12 000€
Plafond	22 000€	42 000€	56 000€
Pré-instruction	Par la MSP de la CA Réunion préparatoire entre instructeurs et pré-instructeurs	Par la MSP de la CA => émet un avis sur l'étude d'installation et sur le projet	Par la MSP de la CA Réunion préparatoire entre instructeurs, pré-instructeurs, et prestataires +JA (42)
Instruction	Instance : comité installation Seuls certains dossiers sont ouverts, examinés et discutés.	Instance : comité départemental d'installation (CDI) Tous les dossiers sont ouverts, examinés et discutés de la même manière.	Instance : comité d'étude des projets (CEP) Tous les dossiers sont ouverts, examinés et discutés de la même manière.
Autre	Installation peut être entamée dès la télétransmission de son dossier d'installation	Installation ne peut être entamée qu'après avis favorable du CDI assorti d'un certain délai	Installation ne peut être entamée qu'après réception d'un AR et avis favorable du CEP

4- Résultats: Territorialisation de l'action publique issue d'un cadre national

SDREA	Bretagne Novembre 2023	Pays-de-la-Loire Septembre 2021	Auvergne-Rhône-Alpes Septembre 2022
Seuil de surface	35ha 57% de la superficie régionale moyenne (base RA 2020), toutes exploitations confondues	45ha 74% de la superficie régionale moyenne (base RA 2010), toutes exploitations confondues	-54ha (sauf Allier et PRA du 42) 100% de la superficie régionale moyenne (base RA 2020), toutes exploitations confondues
Installations au 1 ^{er} rang de priorité	Installation individuelle ou sociétaire à titre exclusif ou principal	Installation ind. ou soc. aidée d'un PP à titre exclusif en élevage ou productions végétales spécialisées	-Installation ind. ou soc. objectivée d'un PP si surface/actif < 1,5 SEUIL -Autre installation si surface/actif < 1 SEUIL
Conditions d'éligibilité associées à l'installation au 1 ^{er} rang de priorité	Capacité agricole, 3P agréé, 21h réalisé, étude d'installation	-mêmes critères d'âge que la DJA, 3P agréé, capacité agricole	L'installation est objectivée à condition d'avoir un 3P agréé OU un accord bancaire OU une étude d'installation OU une étude de faisabilité du conseil régional
Premier rang de priorité accordé à l'agrandissement (hors installation)	8 ^{ème} rang	4 ^{ème} rang Dans la limite ou avant projet surface/actif < 0,7*SEUIL & après projet, la surface/actif < 1 SEUIL	1 ^{er} rang Dans la limite ou après projet, la surface/actif < 1 SEUIL
Critères pour départager des demandes au même rang de priorité	A l'appréciation de la CDOA sauf les projets en AB qui ont a priori la toute priorité	A l'appréciation de la CDOA car les critères ne sont pas hiérarchisés	A l'appréciation de la CDOA car les critères ne sont pas hiérarchisés

4- Résultats: Territorialisation de l'action publique issue d'un cadre national

AITA		Bretagne		Pays-de-la-Loire	AURA
Dispositifs d'application systématique <i>Crédits d'Etat</i>	PAI	Dispositifs multi-partenariaux (chambre/JA/GAB/civam)	Permanence téléphonique	-	<i>Région finance 20 000€ par dep</i>
	CEPPP		<i>Région finance >40 ans</i>	Conseiller projet est un élu de la chambre	-
	21h		-	-	-
Dispositifs/ volets fréquemment mobilisés	Stage de parrainage	<i>Crédits d'Etat, peu mobilisé</i>		<i>Crédits région</i>	<i>Crédits Région</i>
	Volet 6	<i>Crédits d'Etat & crédits Région</i>		<i>Crédits d'Etat</i>	<i>Crédits d'Etat</i>
Volets de mobilisation très variable	Volet 2	∅		∅	<i>Diag EA à reprendre</i>
	Conseil/diag Porteur de projet	∅		∅	<i>Etude de faisabilité/ de marché</i>
	Volet 4	∅ (à la marge)		∅ (à la marge)	<i>Crédits Etat sauf pour Pour les installés hors DJA∅</i>
	Suivi post-installation				
	Volet 5	∅		Diag EA à céder	Diag EA à céder
Conseil/diag cédant	∅		Conseil en amont de la transmission	<i>Conseil en amont de la transmission</i>	
		∅		∅	Aide à la transmission

4 Traduction de la territorialisation des PP issues du cadre national

		Bretagne			PdL			AURA			
Facteurs de prod		Reg			Reg			Reg			
Compétences Professionnelles	Soutien émergence PP										
	Conseil /accompagnement PP							++			
	Professionalisation par la pratique PP	+			++			++			
	Accompagnement binôme cédant-repreneur										
	Suivi nouvel installé							++			
	Accompagnement cédant	+			++			+++			
Foncier	Actions foncières										
Capital	Incitations écos <40 ans	+			++			+++			
	Incitations écos >40 ans										

+ financement par le conseil régional d'un dispositif du cadre national; + crédits d'Etat pour AITA

5_Articulation entre les PP du cadre national et les actions propres des collectivités locales

		Bretagne			PdL			AURA			
		Reg	35	Redon	Reg	dep	CCEG	Reg	63	42	EPCI 42
Facteurs de prod											
Compétences Professionnelles	Soutien émergence PP	+		+	+		+				+
	Conseil /accompagnement PP		+		+		+	++			++
	Professionnalisation par la pratique PP	+	+		++++			+++			+
	Accompagnement binôme cédant-repreneur	+			++		+	++			+
	Suivi nouvel installé			+				++			
	Accompagnement cédant	(++) ++		++	++++	+	++	+++			++
Foncier	Actions foncières	+	++	++	+	++	++		+		
Capital	Incitations écos <40 ans	+++	+		+++			++++	++		
	Incitations écos >40 ans	+++	+		+++			+	++		

+ financement par le conseil régional d'un dispositif du cadre national; + crédits d'Etat pour AITA; + actions propres CL

Discussion

- Différents niveaux d'action publique qui se combinent **et tendent à se compléter** MAIS avec des **options politiques** en faveur de tel ou tel modèle agricole qui diffèrent selon les collectivités
- La superposition des dispositifs conduit à une **perte de lisibilité et de transparence des dispositifs financés et mobilisables**=> *"effacement du fil directeur que constituait la politique nationale de soutien à l'I-T"*(Gazo, 2023).
⇒ **Des coûts de transaction importants pour tous** et notamment pour les EPCI (quels dispositifs existent, quels dispositifs sont déjà financés, quels autres dispositifs la collectivité peut financer ?)
- Une territorialisation de l'action publique en faveur de l'I-T qui conduit à une **diversification des outils d'intervention**=> *"laboratoire d'idées pour l'intervention publique"* (Berriet-Sollicec, 2002) mais des idées inégalement réparties dans les territoires
- *Des dispositifs à l'initiative des collectivités locales OU la capacité des chambres et des ONVAR à institutionnaliser leurs dispositifs d'accompagnement (dans un contexte mouvementé)?*
- *Les enveloppes budgétaires historiques impactent le pouvoir d'agir des services de l'Etat en Région (DRAAF) (remettre à plat l'historique?)*
- *Une action publique en faveur de l'I-T qui repose de plus en plus sur les collectivités locales: quelle pérennité dans un contexte de restriction budgétaire?*

Merci pour votre attention!

Questions?