



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Évaluation des freins fiscaux et non fiscaux au renouvellement des générations en matière agricole

JUILLET 2024

François AUVIGNE
Jean-Baptiste ROZIERES
Benjamin HUIN-MORALES
Adrien HAIRAUT
Léonard DIDELET

Eric COLLIN
Pierrick DANIEL

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES
N° 2024-M-015-03

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX
N° 24033

ÉVALUATION DES FREINS FISCAUX ET NON FISCAUX AU RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS EN MATIÈRE AGRICOLE

Établi par

JEAN-BAPTISTE ROZIÈRES
Inspecteur des finances

ÉRIC COLLIN
Inspecteur général

BENJAMIN HUIN-MORALES
Inspecteur des finances

PIERRICK DANIEL
Inspecteur général

Avec la participation de
LÉONARD DIDELET
Inspecteur stagiaire des finances

Sous la supervision de
JEAN-LOUIS BARJOL
Inspecteur général

Sous la supervision de
FRANÇOIS AUVIGNE
Inspecteur général des finances

Président de la section "Économie agricole et agroalimentaire" au CGAAER

Avec le concours de
ADRIEN HAIRAUT
Data scientist au pôle science des données de l'IGF

- JUILLET 2024 -

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

SYNTHÈSE

L'agriculture française est confrontée aux difficultés du renouvellement des générations agricoles qui devraient se poursuivre d'ici à 2035. En effet, à cet horizon, 60 % des chefs d'exploitations sont susceptibles de partir à la retraite. Faute de favoriser davantage les installations de jeunes agriculteurs, deux tendances profondes, qui marquent l'agriculture française depuis 1970, s'accentueraient : le solde négatif entre le nombre d'installations et de départs, l'agrandissement progressif des exploitations agricoles. De plus, **le monde agricole est traversé par des mutations, dont le recul du modèle familial de transmission des exploitations est l'illustration la plus emblématique.**

Dans ce contexte, le Gouvernement a choisi d'agir en faveur du renouvellement des générations agricoles. Or **de nombreux freins à la transmission des exploitations et à l'installation des jeunes agriculteurs font obstacle à ce renouvellement.**

Ces freins sont tout d'abord financiers pour les candidats à l'installation. Ils portent sur l'accès aux facteurs de production (foncier, bâti et matériels) et à leur financement. Le foncier demeure difficile d'accès, ce qui peut mettre en péril le projet d'installation. De plus, l'accès aux autres facteurs de production est également complexe : l'acquisition du bâti pèse de plus en plus et la valeur moyenne des équipements et matériels agricoles a doublé depuis 2000. Face à ces difficultés, la mise à disposition de ces facteurs de productions doit être envisagée au-delà de la seule acquisition.

La fiscalité est aujourd'hui insuffisamment orientée vers les transmissions-installations, en particulier hors du cadre familial. Pour y répondre, la mission formule des propositions de nature fiscale, dont elle estime le montant total de 38 à 47,5 M€ :

- ◆ pour répondre aux besoins en foncier des jeunes agriculteurs, un taux réduit de taxe sur la publicité foncière¹, pour un coût de 15 M€, favoriserait l'action des sociétés de portage de foncier ;
- ◆ également, le délai légal de transmission des biens immobiliers par voie de substitution pourrait être allongé de six mois afin d'augmenter le nombre de cessions². Cette mesure permettrait aux SAFER de rechercher les meilleurs candidats et d'accompagner les attributaires dans leur projet et leur plan de financement ;
- ◆ afin de limiter l'indisponibilité du foncier et d'encourager la mise à bail auprès de candidats à l'installation, l'abattement du régime du microfoncier³ pourrait être augmenté à 50 % dans le cas d'une mise à bail au bénéfice d'un jeune agriculteur. Cette proposition, dont le coût est estimé à 3,5 M€, est portée par le CGAAER ;
- ◆ afin d'encourager à la mise à bail auprès de candidats à l'installation, un crédit d'impôt à la souscription d'un contrat d'assurance visant à garantir le paiement du fermage pourrait être mis en place.

¹ D de l'article 1594 F quinques du CGI.

² II de l'article 1028 ter du CGI.

³ Article 32 du code général des impôts (CGI).

D'autres propositions visent à **réorienter certaines dépenses fiscales vers l'installation de jeunes agriculteurs, en particulier hors cadre familial** :

- ◆ étendre l'exonération d'impôt sur la fortune immobilière⁴ aux terres louées par bail à long terme conclu avec de nouveaux installés sans condition de parenté entre bailleur et preneur, alors qu'aujourd'hui elle est limitée à la location à un membre de la famille du bailleur (7 M€) ;
- ◆ ouvrir plus largement le bénéfice du taux réduit de la taxe sur la publicité foncière⁵ (droits de mutation à titre onéreux) en supprimant la clause d'implantation en zone de revitalisation rurale (ZRR) et en rehaussant le seuil à 200 000 € pour (20,4 M€).

Ensuite, d'autres freins portent sur l'accompagnement des candidats à l'installation sachant que six sur dix ne terminent pas leur parcours d'installation. Dès lors que l'accompagnement est un facteur clé pour finaliser leur projet, ce parcours à l'installation doit être personnalisé et adapté.

Les missions du point accueil installation (PAI) doivent être élargies vers la transmission. **La mission recommande de créer au sein des PAI des modules d'appuis spécifiques et personnalisés** dédiés à l'émergence de projets et à la recherche de foncier. Ces modules permettraient de mieux tenir compte de la diversité accrue des candidats à l'installation.

De même, pour mieux préparer les cédants à la transmission, la mission recommande d'inclure dans le PAI un accompagnement spécifique qui répond à leurs besoins (fiscalité, patrimoine, reprise de l'exploitation, etc.).

En outre, dès lors que le programme AITA (accompagnement à l'installation et à la transmission agricole) est décliné et modulable au niveau régional, **la mission recommande d'en rendre le volet « incitation à la transmission » obligatoire dans chacun des programmes régionaux et d'en renforcer les moyens.**

Enfin, la mission a constaté le manque de données et d'informations disponibles permettant le suivi de la politique d'installation et de transmission. **La mission recommande donc la création d'un observatoire unique de l'installation-transmission, qui agrégerait à la fois des indicateurs concernant l'évolution des actifs (cédants, candidats et salariés) et les flux de foncier.**

⁴ Article 976 du CGI.

⁵ E de l'article 1594 F quinquies du CGI.

Liste des propositions

Mesures fiscales :

Proposition n° 1 : Afin de développer l'offre de solutions de portage de foncier autre que les SAFER, permettre aux sociétés de portage de foncier de bénéficier d'un taux réduit de la taxe pour publicité foncière prévue au D de l'article 1594 F quinques pour des prix d'acquisitions allant jusqu'à 150 000 €.

Proposition n° 2 : Afin d'améliorer le nombre de cessions par substitution opérées par les SAFER, augmenter de six mois le délai prévu au II de l'article 1028 ter du code général des impôts.

Proposition n° 3 : [Proposition CGAAER] Afin d'inciter les bailleurs à conclure des baux avec des jeunes agriculteurs, augmenter pour une durée maximale de quatre ans l'abattement prévu à l'article 32 du code général des impôts à 50 % dans le cas d'un bail au bénéfice d'un jeune agriculteur.

Proposition n° 4 : Afin d'inciter les bailleurs à conclure des baux avec des jeunes agriculteurs, créer un crédit d'impôt à la souscription d'un contrat d'assurance visant à garantir le paiement du fermage.

Proposition n° 5 : Afin d'élargir les transmissions hors cadre familial, étendre l'exonération prévue à l'article 976 à l'ensemble des jeunes agriculteurs sans condition de parenté.

Proposition n° 6 : Afin de favoriser l'installation d'un plus grand nombre de jeunes agriculteurs sur tout le territoire, supprimer la clause d'implantation en ZRR et rehausser le seuil de taux réduit de taxe sur la publicité foncière à 200 000 €.

Mesures non fiscales :

Proposition n° 7 : Afin de pouvoir adapter et évaluer les politiques de transmission-installation, mettre en place un observatoire national unique de l'installation-transmission placé sous l'autorité de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) en lien avec le réseau des chambres.

Proposition n° 8 : Afin de faire aboutir davantage de dossiers d'installation, créer au sein des points accueil installation (PAI) un module d'appui personnalisé à l'émergence de projet.

Proposition n° 9 : Afin de faire aboutir davantage de dossiers d'installation, créer au sein des PAI un module d'appui à la recherche de foncier et à la médiation.

Proposition n° 10 : Afin de faire aboutir davantage de dossiers d'installation, créer au sein des PAI un parcours spécifique d'accompagnement des cédants à la transmission, initié au moment de l'émission de la DICAA par la MSA.

Proposition n° 11 : Afin de faire aboutir davantage de dossiers d'installation, rendre obligatoire dans chacun des programmes régionaux le volet transmission au sein d'un programme AITA renforcé.

Rapport

Tableau 1 : Estimation du coût des propositions

Proposition	Estimation du coût
Proposition 1	15 M€
Proposition 2	-
Proposition 3	3,5 M€
Proposition 4	1,5 à 2,5 M€
Proposition 5	7 M€
Proposition 6	10 à 20 M€
Financement des propositions 7 à 9	11 M€

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE MODÈLE D'UNE TRANSMISSION AGRICOLE AU SEIN DU CADRE FAMILIAL EST REMIS EN CAUSE DANS UN CONTEXTE DE VIEILLISSEMENT ET DE MUTATIONS DU MONDE AGRICOLE.....	3
1.1. En 50 ans, la baisse du nombre d'exploitations a participé à leur agrandissement et au développement des formes sociétaires	3
1.1.1. <i>Depuis 1970, en France le nombre d'exploitation a baissé de 75 % et le nombre de chefs d'exploitation a reculé de 69 %</i>	3
1.1.2. <i>Les surfaces libérées par la diminution du nombre d'exploitations ont conduit à leur agrandissement homogène</i>	4
1.1.3. <i>L'agrandissement des exploitations et l'installation des jeunes agriculteurs se font principalement sous forme sociétaire.....</i>	5
1.2. Le caractère familial de l'agriculture française est remis en cause.....	5
1.2.1. <i>Le modèle de l'exploitation familiale n'est plus la seule matrice juridique, économique et culturelle des exploitations agricoles.....</i>	6
1.2.2. <i>La proportion d'installation hors cadre familial augmente depuis 2010 et 60 % des candidats à l'installation ne sont pas issus du milieu agricole</i>	7
1.3. Si les tendances démographiques ne présentent pas de rupture sur les 50 dernières années, elles peuvent avoir un impact sur la résilience de l'agriculture française.....	7
1.3.1. <i>Même si 60 % des chefs d'exploitations sont susceptibles de partir à la retraite d'ici à 2035, cette évolution reste la prolongation de tendances conduisant à augmenter la taille des exploitations.....</i>	7
1.3.2. <i>Le vieillissement des exploitants agricoles conduit à limiter leurs investissements dans leur appareil de production alors que des transformations doivent être engagées pour renforcer la résilience des exploitations.....</i>	9
1.3.3. <i>Le développement de la sous-traitance se traduit par une dissociation capital/travail et représente un frein à la libération de foncier.....</i>	10
1.3.4. <i>La tendance à l'agrandissement et à la capitalisation renchérit le coût des transmissions et peut faire peser un risque d'intransmissibilité des exploitations.....</i>	11
1.3.5. <i>Le renouvellement des générations agricoles doit permettre de répondre à ces défis.....</i>	12

2. L'ACCÈS AU FONCIER ET AUX AUTRES FACTEURS DE PRODUCTION PEUT ÊTRE FACILITÉ PAR DIFFÉRENTES FORMES DE MISE À DISPOSITION	13
2.1. Si l'accès au foncier conditionne l'installation des jeunes agriculteurs, d'autres facteurs de production (comme le bâti et les équipements) augmentent leurs besoins en financement.....	13
2.2. Afin de ne pas alourdir les besoins en financement par l'acquisition de foncier, le développement des dispositifs de mise à disposition du foncier peut être encouragé par des mesures fiscales	13
2.2.1. <i>Deux mesures fiscales permettraient de soutenir et développer le portage de foncier agricole.....</i>	14
2.2.2. <i>L'installation de jeunes agriculteurs peut être favorisée par des baux de longs termes dont le fermage pourrait être garanti.....</i>	16
2.3. L'accès à d'autres facteurs de production (bâti et matériel) peut aussi être différé par des solutions de portage, limitant les besoins de financement immédiat.....	20
2.3.1. <i>Le portage des bâtiments, d'habitation et d'exploitation, pourrait se développer grâce au bail emphytéotique.....</i>	20
2.3.2. <i>En limitant l'investissement dans les agroéquipements, le développement du portage et de la mutualisation du matériel permet de faciliter l'installation des jeunes agriculteurs.....</i>	20
3. LES DÉPENSES FISCALES, INSUFFISAMMENT ORIENTÉES VERS LA TRANSMISSION À DES JEUNES AGRICULTEURS EN DEHORS DU CADRE FAMILIAL, POURRAIENT ÊTRE ADAPTÉES AUX ENJEUX DU RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS	22
3.1. Peu documentées, les dépenses fiscales recensées sont principalement orientées vers la transmission au sein du cadre familial.....	22
3.1.1. <i>Les 22 dépenses fiscales portant sur les transmissions agricoles étant insuffisamment documentées, la mission a développé une méthode d'analyse.....</i>	22
3.1.2. <i>Les dépenses fiscales sont insuffisamment orientées vers les transmissions-installations hors du cadre familial et ne lèvent que partiellement les freins aux transmissions-installations identifiés par la mission.....</i>	23
3.2. Après analyse des propositions fiscales d'organisations professionnelles agricoles, certaines dépenses existantes pourraient être davantage orientées vers les installations hors du cadre familial.....	24
3.2.1. <i>La création d'un crédit d'impôt sur le revenu afin de favoriser la transmission à un jeune agriculteur pourrait entraîner une dépense fiscale comprise entre 120 M€ et 210 M€</i>	24
3.2.2. <i>Trois propositions portées par des organisations agricoles n'apparaissent pas suffisamment adaptées aux objectifs de renouvellement des générations agricoles.....</i>	25
3.2.3. <i>Deux dispositifs fiscaux en vigueur peuvent être davantage orientées vers les installations hors du cadre familial pour un surcout inférieur à 30 M€</i>	26

4. L'ADAPTATION AUX NOUVEAUX ENJEUX DE LA TRANSMISSION ET DE L'INSTALLATION PASSE PAR UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ DES CANDIDATS À L'INSTALLATION ET DES CÉDANTS ET PAR UN MEILLEUR PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'INSTALLATION	28
4.1. Le pilotage et l'évolution de la politique publique de l'installation-transmission nécessite la mise en place d'un observatoire national	28
4.2. Le dispositif d'accompagnement à l'installation doit être renforcé pour faire aboutir plus de projets et aider à la mise en relation entre porteurs de projets et cédants.....	29
4.2.1. <i>Pour obtenir des aides à l'installation, les candidats doivent s'inscrire dans un parcours d'installation.</i>	29
4.2.2. <i>Alors que l'accompagnement et l'appui à l'installation augmentent le maintien en activité à cinq ans, les nouveaux profils de candidats, plus éloignés du milieu agricole, doivent faire l'objet d'un accompagnement plus adapté pour assurer leur réussite</i>	30
4.3. Deux accompagnements thématiques doivent être déployés en amont du parcours à l'installation.....	31
4.3.1. <i>L'appui personnalisé à l'émergence de projet permettrait d'accompagner 4 000 candidats de plus vers l'installation pour un coût de 4 M€</i>	31
4.3.2. <i>L'appui à la recherche de foncier et à la médiation foncière pourrait assurer la viabilité des projets de candidats ne disposant pas de foncier pour un coût de 6 M€.....</i>	31
4.4. L'accompagnement des cédants dans leur transmission doit aussi bénéficier d'un parcours spécifique dans le cadre du PAI.....	32
4.5. Afin de mettre en œuvre les nouvelles modalités d'accompagnement à la transmission-installation, le programme AITA doit être étoffé.....	33

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 26 février 2024, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire et le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ont confié au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et à l'inspection générale des finances (IGF) une mission d'évaluation des freins fiscaux et non fiscaux au renouvellement des générations en matière agricole.

Alors que d'ici 2035, 43 % des chefs d'exploitations actuels auront plus de 65 ans et que le nombre d'exploitation agricoles devrait baisser de 30 %, le renouvellement des générations agricoles est un des enjeux du secteur dans les dix prochaines années. En 2022, tandis que 21 000 exploitants partent à la retraite, seulement 14 000 agriculteurs s'installent.

S'agissant des agriculteurs qui s'installent, l'accès aux facteurs de production, dont le foncier à l'achat ou en fermage, constitue un obstacle conséquent à la réussite de l'installation. Pour les chefs d'exploitations cédant leur exploitation, l'enjeu de la transmission s'apprécie, notamment, au regard des conditions fiscales pouvant maximiser le bénéfice de la cession, en particulier dans le cadre de retraites agricoles plus faibles que la moyenne française.

Dans ce contexte, il a été demandé à la mission d'identifier les freins et leviers permettant :

- ◆ d'orienter la transmission globale de l'exploitation quel que soit sa forme juridique (individuelle ou sociétaire) vers la reprise par un jeune porteur de projet via l'installation ou l'entrée dans une société ;
- ◆ d'orienter le foncier disponible (vente ou location de long terme) vers l'installation, notamment en favorisant la mise à disposition de baux de long terme pour les jeunes en créant des conditions au moins aussi favorables que pour un agrandissement ;
- ◆ d'assurer une meilleure fluidité de la transmission-installation en permettant de mieux anticiper et d'identifier les transmissions, de faire rencontrer les potentiels cédants et porteurs de projets dans le cadre du nouveau dispositif France service agriculture (FSA)⁶.

Par ailleurs, en amont du lancement de la mission, le Gouvernement avait déjà annoncé trois mesures de rehaussement de seuils d'exonérations fiscales :

- ◆ l'exonération de plus-values sur la transmission de PME (art. 238 quindecies du CGI) : le seuil de 500 000 € pour une exonération totale serait porté à 700 000 € et celui d'1 M€ pour une exonération partielle à 1,2 M € en cas de reprise de l'exploitation agricole par un jeune agriculteur ;
- ◆ l'exonération de droits de mutation en cas de transmission à titre gratuit de biens ruraux donnés à bail à long terme et de parts de GFA (art. 793 bis du CGI) : le seuil actuel de 500 000 € en cas d'engagement de conservation pour 10 ans passerait à 600 000 € en cas de transmission à un jeune agriculteur ;
- ◆ l'exonération de plus-values professionnelles (article 151 septies du CGI) : elle serait ouverte aux jeunes agriculteurs en cas de cession à leur bénéfice de l'exploitation sur une longue période.

⁶ Dispositif prévu par le projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture adopté en première lecture à l'Assemblée Nationale le 29 mai 2024.

Rapport

La mission a conduit ses travaux de mi-avril à fin juin 2024. Elle a rencontré les quatre principales organisations professionnelles agricoles (OPA). Elle a effectué un déplacement à Angers et à Nantes les 21 et 22 mai afin d'y rencontrer les services de l'État en région ainsi que des panels d'acteurs du monde agricole (jeunes agriculteurs, agriculteurs en retraite, banques, organismes de gestion) et a entendu l'ensemble de leurs propositions.

Elle a pu s'appuyer sur l'expertise et les données des administrations centrales : direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), service des affaires financières sociales et logistiques (SAFSL) pour le ministère de l'agriculture et de la direction de la législation fiscale (DLF) pour le ministère de l'économie. Ont notamment également été consultés la chambre d'agriculture France, la fédération nationale des SAFER, le conseil national des notaires ainsi que la fédération nationale de la propriété privée rurale.

Enfin la mission a bénéficié du soutien du pôle science des données de l'IGF.

Le présent rapport est structuré en un rapport de synthèse qui s'appuie sur six annexes respectivement dédiées à l'analyse des mutations du monde agricole (annexe I) et à l'accès aux facteurs de production en agriculture (annexe II). L'annexe III analyse les différents dispositifs fiscaux en vigueur au profit de la transmission agricole ainsi que des propositions d'évolutions fiscales portées par des OPA. L'annexe IV présente le fonctionnement des dispositifs d'accompagnement de la transmission et de l'installation des agriculteurs. La lettre de mission figure dans l'annexe V et l'annexe VI présente la liste des personnes rencontrées par la mission.

1. Le modèle d'une transmission agricole au sein du cadre familial est remis en cause dans un contexte de vieillissement et de mutations du monde agricole

Alors que d'ici 2035, 43 % des chefs d'exploitations actuels auront plus de 65 ans et que le nombre d'exploitation agricoles devrait baisser de 30 %, le renouvellement des générations agricoles est un des enjeux du secteur dans les dix prochaines années.

Dans ce contexte, le Gouvernement a décidé d'agir en faveur du renouvellement des générations agricoles et d'orienter la transmission des exploitations vers l'installation de jeunes agriculteurs.

L'annexe I détaille les données et développements synthétisés dans cette partie.

1.1. En 50 ans, la baisse du nombre d'exploitations a participé à leur agrandissement et au développement des formes sociétaires

1.1.1. Depuis 1970, en France le nombre d'exploitation a baissé de 75 % et le nombre de chefs d'exploitation a reculé de 69 %

Le nombre d'exploitations a été divisé par quatre entre 1970 et 2020, passant de près de 1,6 millions à 390 000. En particulier entre 2010 et 2020, 100 000 exploitations ont disparu⁷, soit une baisse de 20 %.

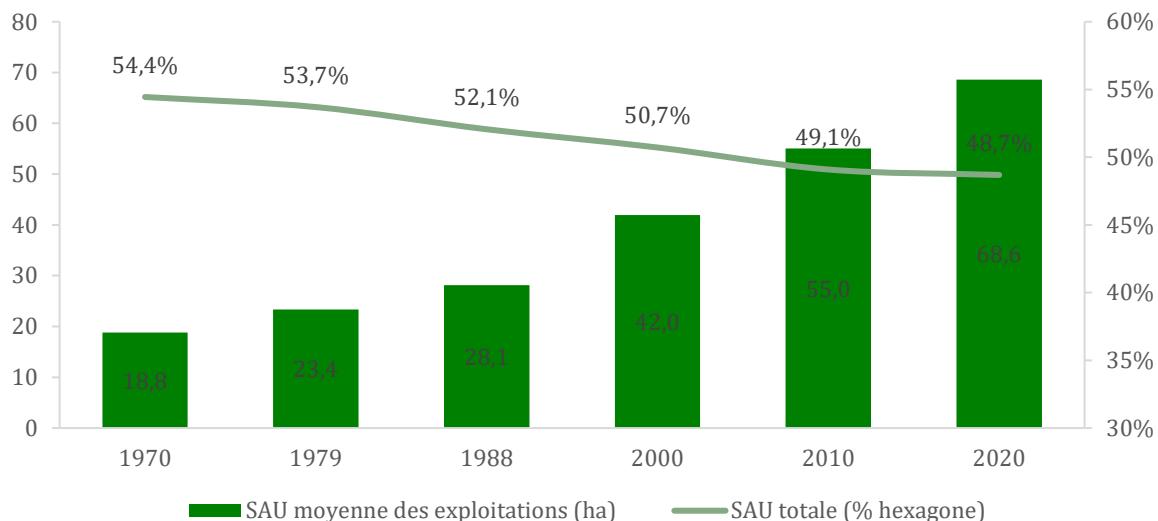
Toutefois cette diminution connaît un ralentissement depuis les années 1990 : la diminution annuelle du nombre d'exploitations passant de -3,47 % entre 1988 et 2000 à -3,01 % entre 2000 et 2010, puis à -2,27 % sur la dernière décennie. Selon des projections de l'INSEE, cette tendance devrait se poursuivre, avec une projection du nombre d'exploitations de 294 000 en 2035 et de 277 000 en 2040, toutes choses égales par ailleurs.

Concomitamment, la surface agricole utilisée (SAU) dans l'Hexagone est en baisse depuis 1970 (la SAU représentait alors 54,4 % du territoire) pour atteindre 267 000 km² en 2020 (48,7% du territoire), soit une perte de 32 000 km² (ou 3,2 millions d'hectares). Cependant, ce recul est aujourd'hui en ralentissement, notamment sous l'effet de la mise en œuvre de politiques publiques de protection de l'environnement. Alors que la diminution annuelle de SAU était en moyenne de 73 500 ha entre 1970 et 2010 (et même jusqu'à 100 000 ha entre 1979 et 1988), elle n'est plus que de 21 700 ha entre 2010 et 2020.

Cette réduction de la SAU (- 10 % depuis 1970), dans un contexte de baisse importante du nombre d'exploitations (- 75 % depuis 1970) se traduit par une augmentation de 50 hectares en 50 ans de la SAU moyenne des exploitations de 18,8 ha en 1970 à 68,6 ha en 2020 (cf. Graphique 1).

⁷ 70 % de cette baisse est imputable à des départs en retraite de l'exploitant, 30 % à l'arrêt anticipé avant 55 ans de l'activité agricole

Graphique 1 : Évolution de la SAU totale et moyenne



Source : Agreste, recensements agricoles 1970 à 2020.

1.1.2. Les surfaces libérées par la diminution du nombre d'exploitations ont conduit à leur agrandissement homogène

Les surfaces libérées par la forte diminution du nombre d'exploitations n'ont pas été préférentiellement récupérées par les grandes exploitations. Au contraire, une étude de 2024⁸ montre un agrandissement homogène des exploitations en activité, quelle que soit leur taille (cf. annexe I).

En effet, les politiques publiques menées entre 1970 et 2007⁹ (dont mesures agro-environnementales, indemnité compensatoire de handicaps naturels, quotas laitiers, dotation jeune agriculteur, contrôle des structures, activité des SAFER) ont eu tendance à freiner l'agrandissement et la concentration du foncier au sein des exploitations françaises¹⁰. Cependant, cette analyse ne permet pas de détecter une concentration du foncier qui passerait par la constitution de holdings détenant plusieurs exploitations.

Ainsi, la concentration du foncier tient principalement à la réduction du nombre total d'exploitations et non à une modification de la répartition du foncier entre les exploitations.

⁸ Hugonnet et Depeyrot, 2024, Concentration et spécialisation en agriculture, à l'aune des recensements agricoles de 1970 à 2020, Centre d'études et de prospective du ministère de l'agriculture, analyse n°199

⁹ Piet L., Latruffe L., Le Mouel C., Desjeux Y., 2012, "How do agricultural policies influence farm size inequality? The example of France", *European Review of Agricultural Economics*, vol. 39, n°1, p. 5–28.

¹⁰ S'il n'existe pas à ce jour de nouvelle analyse de ces déterminants depuis 2007, en l'absence de modification majeure de ces dispositifs, il n'y a pas lieu de remettre en cause leur pertinence pour expliquer la stabilité de la répartition du foncier sur la période 2008-2020.

1.1.3. L'agrandissement des exploitations et l'installation des jeunes agriculteurs se font principalement sous forme sociétaire

Alors que l'entreprise individuelle représentait 99 % des exploitations agricoles en 1970, la création du statut des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) en 1962 et de celui des entreprises agricoles à responsabilité limité (EARL) en 1985 a entraîné une augmentation de la part des formes sociétaires dans la typologie des statuts juridiques des exploitations. En 2020, l'entreprise individuelle ne représente plus que 58,4 % des exploitations, contre 41,6 % pour les formes sociétaires (dont 19,2 % pour les EARL et 11,0 % pour les GAEC).

La forme sociétaire est particulièrement choisie dans le cadre de grandes exploitations puisque 50 % des exploitations de 50 à 100 ha sont sous forme sociétaire, et 90 % pour les exploitations de plus de 200 ha.

Enfin, cette tendance est amenée à s'accentuer dans les prochaines années puisque la forme sociétaire est particulièrement retenue par les jeunes agriculteurs : 63 % d'entre eux ont ainsi choisi de s'installer sous ce statut entre 2015 et 2020 (cf. Tableau 2). Ce choix s'explique en partie par la volonté croissante des jeunes agriculteurs soit de rejoindre un GAEC existant pour bénéficier de l'expérience des autres associés, soit de partager les risques de l'installation avec d'autres candidats.

Tableau 2 : Comparaison de la forme juridique de l'ensemble des exploitations par rapport aux installations de jeunes aidés

	Ensemble des exploitations		Installations je jeunes aidés
	2010	2020	Moyenne 2015-2022
Entreprises individuelles	69,4 %	58,4 %	16,5 %
Formes sociétaires	30,6 %	41,6 %	62,6 %
- dont EARL	16,0 %	19,2 %	17,0 %
- dont GAEC	7,6 %	11,0 %	40,2 %
- Autres	7,0 %	11,4 %	5,4 %
Non renseigné	-	-	20,8 %

Source : Recensements agricoles 2010 et 2020 et données ASP (traitement mission)

1.2. Le caractère familial de l'agriculture française est remis en cause

La préservation du caractère familial de l'agriculture française est affirmée par l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) sans pour autant que cette notion fasse l'objet d'une définition claire.

La doctrine académique¹¹ considère cependant le modèle familial comme une entité de production où entreprise et famille se superposent. Le modèle familial est donc marqué par la conjonction du travail, de la maîtrise du foncier (qu'il soit en propriété ou en fermage), des autres moyens de production (bâtiments, équipement, stocks), et du pouvoir de gestion et de décision.

¹¹ Olivier-Salvagnac, V. and Legagneux, B., 2017. Les exploitations agricoles françaises aux allures de firme. Lecture statistique d'une diversité in Purseigle, F., Nguyen, G. and Blanc, P., 2017. Le nouveau capitalisme agricole. De la ferme à la firme. *Les Presses de Sciences Po*.

1.2.1. Le modèle de l'exploitation familiale n'est plus la seule matrice juridique, économique et culturelle des exploitations agricoles

L'analyse de l'évolution de la composition de la main d'œuvre agricole totale depuis 1970 permet de dégager deux tendances : une diminution de la main d'œuvre familiale disponible, une quantité de travail apportée principalement par l'exploitant (co-exploitant) qui n'est pas compensée par le développement du salariat.

La conjonction du travail et du capital dans le modèle familial impose une prédominance de la nature familiale de la main d'œuvre, en particulier celle de l'exploitant agricole et, si nécessaire, celle de membres de sa famille (conjoint(e), enfants, collatéraux ou même ainés). Cependant, la construction historique du modèle familial depuis les années 60 a promu un modèle de l'exploitation familiale dit « à deux UTA » (unité de travail agricole, correspond à un ETP), à savoir le couple d'exploitants.

Si en 1970, 84 % de la main d'œuvre agricole était familiale, cette proportion est aujourd'hui réduite à 67 %.

Cette évolution est en particulier marquée par la quasi disparition de la main d'œuvre familiale permanente (hors exploitants et coexploitants) alors que les membres de la famille développent de plus en plus une activité professionnelle en-dehors de l'exploitation. Ce phénomène peut s'apprécier en proportion de la main d'œuvre agricole totale (de 36 % en 1970 à 8 % en 2020) mais est encore plus marquant en valeur absolue : en 50 ans, la main d'œuvre familiale permanente est passée de 856 000 à 54 000 ETP, soit une baisse de 94 % (contre 66 % pour l'ensemble de la main d'œuvre agricole)¹².

Il résulte de cette analyse que les chefs d'exploitations travaillent de moins en moins en famille mais de plus en plus seuls, recourant à la mécanisation ou en sollicitant un apport de travail extérieur au cercle familial par le salariat. Le modèle familial *stricto sensu* ne représente aujourd'hui plus que 30 % des exploitations et est le type d'exploitation dont la décroissance est la plus forte (diminution de moitié entre 2000 et 2016). Loin d'un modèle traditionnel français de la ferme familiale à deux UTA homogène, on assiste aujourd'hui à une diversification des modèles d'exploitations agricoles et des formes d'emploi de la main d'œuvre marquée par le développement du salariat permanent non familial.

Conséquence du développement de la pluriactivité des actifs et du salariat des conjoints, les revenus agricoles ne représentent plus que 28 % des revenus des ménages agricoles.

La disparition de la main d'œuvre familiale sous l'effet du développement du salariat ou d'exploitants travaillant seuls a libéré la force de travail du conjoint pour d'autres activités. Ainsi, lors du recensement agricole de 2010, 11 % des conjoints étaient coexploitants, 41 % conservent une activité sur l'exploitation et 48 % ne sont pas actifs sur l'exploitation¹³.

Outre la libération de la main d'œuvre du conjoint, l'exploitant lui-même peut être conduit à développer une pluriactivité en complétant son activité de production par une ou plusieurs activités de diversification. En 2020, c'est le cas de 36,4 % des exploitations¹⁴, cette proportion étant en moyenne d'autant plus élevée que la taille économique de l'exploitation est faible¹⁵.

¹² Agreste, recensements agricoles 1970 à 2020.

¹³ Recensement agricole 2010.

¹⁴ Actif'Agri 2023.

¹⁵ Si, en moyenne en 2013, 25 % des chefs d'exploitations étaient bi-actifs, cette proportion était de 42 % pour les micro-exploitations, 23 % pour les petites exploitations et seulement 12 % pour les moyennes et grandes exploitations. Actif'Agri 2023, p. 43

Ainsi en 2018, la première source de revenu des ménages agricoles sont les salaires (40 %), de l'exploitant pluriactif ou de son conjoint. Les revenus agricoles viennent en deuxième position et ne représentent que 28 % des revenu totaux. Les revenus patrimoniaux viennent en troisième position (revenus locatifs dont le fermage) pour 17 %.

1.2.2. La proportion d'installation hors cadre familial augmente depuis 2010 et 60 % des candidats à l'installation ne sont pas issus du milieu agricole

Dans le cadre du modèle familial traditionnel, la transmission s'effectuait des exploitants vers leurs descendants. Cependant la réalité du monde agricole est aujourd'hui bien différente.

Une installation d'exploitation agricole peut s'envisager dans le cadre familial lorsqu'elle est une succession des exploitants vers leurs descendants ou hors cadre familial (HCF) lorsqu'elle est une succession dans laquelle l'exploitant cédant n'a pas de lien de parenté avec son successeur.

De plus, un porteur de projet à l'installation peut être « issu du milieu agricole » s'il est issu d'une famille d'agriculteurs (exploitants ou salariés), qu'il a déjà exercé une activité agricole ou qu'il a reçu une formation agricole, ou « non issu du milieu agricole » (NIMA) s'il n'a pas d'attache familiale dans l'agriculture et n'a ni exercé d'activité agricole, ni reçu de formation agricole.

Ainsi, **39 % des installations entre 2011 et 2020 se sont faites hors cadre familial alors que cette proportion était de 23 % pour les installations antérieures à 2010¹⁶**. En 2022, plus du tiers (35 %) des installations aidées s'inscrivent hors du cadre familial, cette proportion étant relativement stable depuis 2000¹⁷. Une partie de ces installations hors cadre familial sont portées par des NIMA, sans qu'il soit possible de quantifier cette proportion¹⁸. Toutefois, en 2019, 60 % des personnes s'informent en PAI ne sont pas issues du milieu agricole¹⁹, suggérant une augmentation des NIMA dans les cohortes de jeunes agriculteurs.

1.3. Si les tendances démographiques ne présentent pas de rupture sur les 50 dernières années, elles peuvent avoir un impact sur la résilience de l'agriculture française

1.3.1. Même si 60 % des chefs d'exploitations sont susceptibles de partir à la retraite d'ici à 2035, cette évolution reste la prolongation de tendances conduisant à augmenter la taille des exploitations

Le vieillissement de la population des exploitants agricoles s'explique par un renouvellement des générations agricoles insuffisant, caractérisé par un taux de remplacement²⁰ inférieur à 1 (cf. graphique 2). En moyenne entre 2015 et 2022, 13 929 agriculteurs se sont installés alors que 20 359 ont cessé leur activité, soit un taux de remplacement de 68,4 %. Sur cette même période.

¹⁶ INSEE, 2024. Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires, *INSEE Références*, p. 109

¹⁷ Le nombre d'installations aidées hors cadre familial était de 30 % en 2000, de 26 % en 2015, de 36 % en 2021 et de 35 % en 2022. Graph'Agri, p. 28

¹⁸ CGAAER, 2021. Renforcement de la qualité des plans d'entreprise support des demandes de dotation jeunes agriculteurs, rapport n° 20016, p. 16

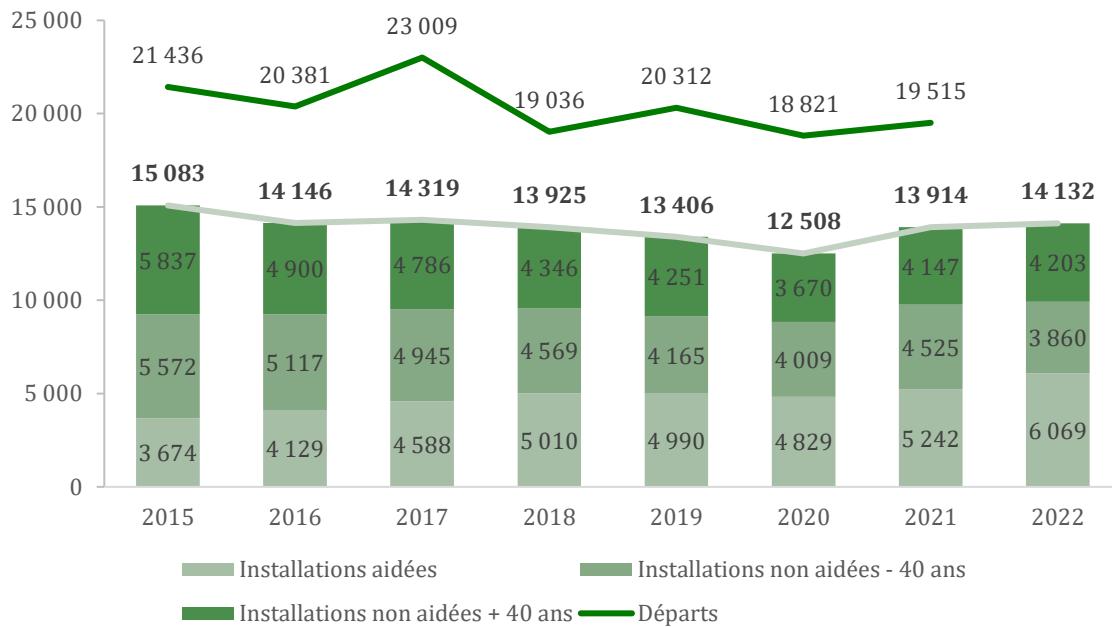
¹⁹ Comité national installation-transmission, 2021. État des lieux de la politique d'installation transmission et travaux d'amélioration en cours.

²⁰ Le taux de remplacement est défini comme le rapport du nombre d'installé sur le nombre de départs.

Rapport

Certes, le vieillissement de la population agricole semble représenter une forme d'urgence, mais il convient de souligner que l'ensemble des évolutions étudiées montrent, non une forme de « rupture de courbe » caractérisant un moment charnière de l'agriculture française, mais plutôt une continuation de tendances à l'œuvre depuis les années 1970.

Graphique 2 : Évolution du nombre d'installations et de départ entre 2015 et 2022



Source : Données MSA et ASP.

En 2022, tandis que 21 000 exploitants partent à la retraite, seulement 14 000 agriculteurs s'installent²¹. À partir de ce constat, la Cour des comptes²² a tenté d'établir des projections du nombre d'exploitations agricoles en France : elle projette 294 000 exploitations en 2035 et 277 000 exploitations en 2024. Ainsi le nombre de départs devrait augmenter jusqu'à 25 000 ou 26 000 jusqu'en 2027, puis diminuer entre 22 000 et 24 000 jusqu'en 2033, avant de passer sous la barre des 20 000 à partir de 2034²³.

Si ces projections existantes sont en nombre d'exploitations, il est possible d'en déduire la projection de la SAU moyenne²⁴. Ces projections donnent une SAU moyenne par exploitation comprise entre 90 ha et 96 ha à l'horizon 2035-2040, soit une augmentation moyenne de la SAU de 35 %.

Par ailleurs, les projections selon les formes juridiques montrent un maintien du nombre des formes sociétaires et une baisse du nombre d'exploitations sous formes individuelles (-80 %) contribuant à la baisse totale du nombre d'exploitations.

Le nombre d'installations est globalement stable depuis 20 ans, oscillant entre 12 000 et 16 000²⁵. Selon ces tendances, le remplacement de « un pour un » ne pourra pas être atteint dans les prochaines années sans évolution des politiques publiques d'installation.

²¹ Données MSA 2023.

²² Cf. supra.

²³ Cour des comptes, p. 27

²⁴ En prenant l'hypothèse d'une poursuite de la tendance 2010-2020 de perte de SAU d'environ 20 000 ha/an.

²⁵ Graph'Agri, p. 27

1.3.2. Le vieillissement des exploitants agricoles conduit à limiter leurs investissements dans leur appareil de production alors que des transformations doivent être engagées pour renforcer la résilience des exploitations

1.3.2.1. Alors qu'elles sont de plus en plus spécialisées, les exploitations agricoles sont d'autant plus exposées aux risques liés au changement climatique

L'agriculture doit faire face aux deux bouleversements écologiques en cours : le changement climatique et l'effondrement de la biodiversité.

Le changement climatique affecte l'agriculture à travers des effets directs, tels que les modifications de température, de régimes de précipitation et de concentrations en CO₂, impactant la croissance des plantes et les zones de culture, et des effets indirects, comme la fréquence accrue d'événements climatiques extrêmes et le développement d'espèces nuisibles.

Le rapport sur la stratégie nationale biodiversité préconise de modifier les pratiques agricoles (replanter des haies, mieux gérer les intrants, diversifier les cultures, etc.) afin de lutter contre la diminution de la biodiversité.

Face à ces conséquences, les exploitations agricoles doivent s'adapter et vont devoir nécessairement investir²⁶ pour adapter leurs équipements (bâtiment d'élevage, irrigation, protection contre les intempéries), modifier leurs pratiques (achat de nouveaux équipements, formation) et faire face à des aléas de plus en plus fréquents. Or ces investissements ont été identifiés par le Haut Conseil pour le climat²⁷ comme l'un des freins principaux à la transformation de l'agriculture.

Les exploitations sont de plus en plus spécialisées même si la diversité des productions à l'échelle des territoires est maintenue.

Une étude sur la spécialisation des exploitations française²⁸ permet de mettre en évidence un accroissement de 20 % en moyenne de la spécialisation des exploitations, notamment en grandes cultures standards et industrielles.

Dans un contexte de manque de renouvellement des générations agricoles, cette tendance à la spécialisation peut se trouver renforcée par l'agrandissement « automatique » que génère un faible taux de remplacement des agriculteurs, la reprise d'exploitation n'étant pas synonyme de diversification des ateliers d'un repreneur déjà installé.

Toutefois si les exploitations sont de plus en plus spécialisées, les productions restent diversifiées à l'échelle des territoires et de façon stable dans le temps.

Un risque de moindre résilience des exploitations agricoles face au changement climatique et à la diminution de la biodiversité.

Une prolongation de la tendance de spécialisation croissante des exploitations représente un risque pour leur résilience compte tenu de l'augmentation des aléas (événements climatiques extrêmes, développement de nuisibles) dû au changement climatique.

²⁶ CGAAER, 2022. Evaluation du coût du changement climatique pour les filières agricoles et alimentaires, Rapport n° 21044

²⁷ Haut Conseil pour le climat, 2024. Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone, résilient et juste, *Rapport thématique*.

²⁸ Hugonnet et Depyrot, 2024, *op. cit.*

Alors que le coût de ces nouveaux aléas pourrait atteindre un milliard d'euros par an²⁹, le fait que 37 % des exploitations n'ont aujourd'hui qu'un seul atelier de production significatif représente un risque réel de fragilisation économique de ces exploitations.

1.3.2.2. A l'approche de la retraite, les chefs d'exploitations peuvent hésiter à investir dans leur outil de production

Un sous-investissement dans l'appareil de production est d'autant plus préjudiciable alors que des transformations de l'agriculture doivent être engagées en particulier pour renforcer la compétitivité et la résilience des exploitations.

L'étude des raisons du recul de l'investissement privé a été réalisée en Allemagne³⁰ : elle a mis en exergue le vieillissement des dirigeants du *Mittelstand* comme impactant négativement leurs investissements. De plus, ce sous-investissement serait aggravé en l'absence de perspective de transmission de l'entreprise. Or la conjonction de ces deux facteurs a été identifiée dans l'agriculture française (cf. *supra*).

Sous réserve de la transposition de ces résultats à l'agriculture française, un phénomène similaire de défaut de modernisation des exploitations en fin de carrière s'observe et induit notamment le recours accru à des entreprises de travaux agricoles (ETA, cf. partie 2) et la décapitalisation des cheptels français selon l'analyse de l'interprofession française du bétail et de la viande³¹.

1.3.3. Le développement de la sous-traitance se traduit par une dissociation capital/travail et représente un frein à la libération de foncier

La sous-traitance agricole, aussi appelée délégation ou externalisation, permet aux petites exploitations d'accéder à du matériel coûteux en faisant appel à une ETA. Si cette pratique concernait initialement des chantiers spécifiques, elle s'étend aujourd'hui à la gestion intégrale des exploitations, incluant des aspects agronomiques, économiques et administratifs. Cette évolution a pour corollaire une augmentation de 10 % des ETA et de 73 % de leur nombre d'employés entre 2004 et 2014³² tandis que le nombre d'exploitations ayant recours à une ETA a doublé entre 2000 et 2016.

L'évolution vers une délégation des tâches marque une transition d'une logique productive à une logique de gestion patrimoniale du foncier agricole, dissociant travail et propriété familiale.

Cette transformation, bien que minoritaire puisqu'elle représente 3,3 % du volume totale de travail en 2020³³, reconfigure la division du travail en agriculture en France. Elle peut maintenir une exploitation en attente d'un repreneur mais devient un frein quand elle remplace la mise à bail, jugée plus contraignante ou moins rentable.

²⁹ CGAAER, 2022. Évaluation du coût du changement climatique pour les filières agricoles et alimentaires, Rapport n° 21044

³⁰ Direction générale du Trésor, L'investissement privé est-il trop faible en Allemagne ? *Trésor-Éco*, n° 172

³¹ Réponses écrites de l'interprofession française du bétail et de la viande obtenue dans le cadre du rapport d'information sur la souveraineté alimentaire européenne de l'Assemblée nationale précité.

³² Actif'Agri 2015.

³³ Graph'Agri 2023.

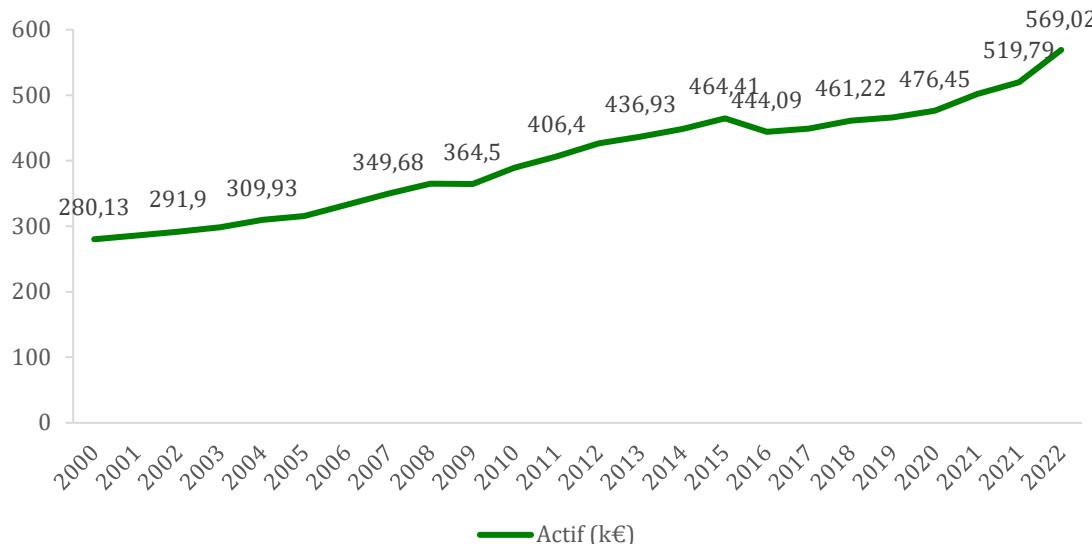
1.3.4. La tendance à l agrandissement et à la capitalisation renchérit le coût des transmissions et peut faire peser un risque d'intransmissibilité des exploitations

L'augmentation de la productivité en agriculture s'est faite aux prix d'un taux d'investissement supérieur de cinq points au reste de l'économie. Conséquence de cet investissement, le patrimoine net moyen des ménages agricoles est plus de trois fois supérieur à la moyenne française et est le plus élevé de toutes les catégories socioprofessionnelles.

Outre une augmentation de la productivité, ces investissements augmentent le patrimoine des exploitants.

Entre 2000 et 2022, l'actif moyen des exploitations agricoles a été multiplié par deux, à la fois sous l'effet de la consolidation de la taille des exploitations, mais aussi sous l'effet des investissements successifs dans du matériel neuf et la mise aux normes des bâtiments de productions (cf. Graphique 3).

Graphique 3 : Évolution de l'actif moyen d'une exploitation agricole entre 2000 et 2022 (en k€)



Source : RICA

La moitié de la richesse produite³⁴ par l'exploitation permet à l'exploitant, non de se rémunérer, mais d'acquérir un patrimoine professionnel important qui peut être assimilé à une forme de revenu capitalisé et en partie réalisable dans le futur, lors de la cession de l'exploitation. Compte tenu de la faiblesse des retraites agricoles³⁵, la réalisation de ce revenu capitalisé est une ressource essentielle pour le cédant.

Le candidat à l'installation doit donc être capable de mobiliser des capitaux pour à la fois reprendre un patrimoine professionnel important, poursuivre l'investissement dans la modernisation de l'outil de production, tout en dégageant des revenus suffisants pour se rémunérer et rentabiliser ses investissements. Cela constitue donc un frein au renouvellement des générations agricoles.

³⁴ RICA 2023.

³⁵ Rapport n°515 de l'Assemblée Nationale du 23 novembre 2023 : « Un agriculteur qui avait travaillé toute sa vie et validé l'ensemble de ses droits à la retraite ne touchait, fin 2020, qu'une retraite de 880 euros par mois quand un retraité du régime général dans la même situation bénéficiait d'une retraite de 1 810 euros, soit un écart de 930 euros en défaveur des agriculteurs. »

1.3.5. Le renouvellement des générations agricoles doit permettre de répondre à ces défis

Comme l'a souligné le Conseil économique, social et environnemental dans son avis de 2015³⁶, le renouvellement des générations peut aider à répondre aux défis du vieillissement, de l'agrandissement, du changement climatique de la modernisation de l'outil de production.

En effet, le renouvellement des générations permet de répondre aux enjeux que représente le maintien des exploitations dans les territoires y compris périurbains, en termes de dynamisme économique et social, de développement de circuits alimentaires de proximité et de sécurité alimentaire.

De plus, face aux défis du changement climatique et de la productivité de la « ferme France », l'installation de jeunes agriculteurs permettra d'assurer un renouvellement et une modernisation de l'appareil productif que les agriculteurs proches de la retraite semblent plus réticents à réaliser (cf. *supra*).

Cependant, l'augmentation des coûts de transmission – du fait (i) de l'accroissement de la capitalisation des exploitations agricoles et (ii) de l'importance pour le cédant de la réalisation de son patrimoine professionnel, assimilable à une forme de revenu capitalisé – représente un risque notable, notamment pour les transmissions effectuées en dehors du cadre familial. Il est donc essentiel d'examiner les obstacles, tant fiscaux que non fiscaux, à la transmission afin de garantir la pérennité de l'outil productif agricole français.

³⁶ Avis du CESE, 2015. « *Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture !* »

2. L'accès au foncier et aux autres facteurs de production peut être facilité par différentes formes de mise à disposition

L'ensemble des développements de cette partie est détaillé dans l'annexe II.

2.1. Si l'accès au foncier conditionne l'installation des jeunes agriculteurs, d'autres facteurs de production (comme le bâti et les équipements) augmentent leurs besoins en financement

Le renouvellement des générations implique tout d'abord d'améliorer l'accès au foncier des candidats à l'installation.

Alors que l'absence de foncier peut mettre en péril un projet d'installation, l'agrandissement moyen des exploitations a renchéri leur valeur moyenne de 10 % en 20 ans. Toutefois, le poids du foncier dans l'actif des exploitations a été divisé par 2 en 20 ans, par la diminution, notamment, du faire-valoir direct³⁷.

Par contre, l'acquisition du bâti pèse de plus en plus sur l'actif des exploitations, puisque le montant des dettes liées aux constructions agricoles a augmenté de 204 % en 20 ans.

S'agissant des matériels agricoles, leur valeur dans l'actif des exploitations a augmenté de 30 % entre 2000 et 2022 même si leur part dans l'actif est resté stable (autour de 15 % sur la même période³⁸).

Alors que les bâtiments et aménagements représentent 27 % des actifs en élevage (stabulation...), en grandes cultures, c'est le matériel (mécanisation) qui pèse le plus dans l'actif de ces exploitations (20 %). Toutefois, l'augmentation du nombre de normes liées à la production agricole³⁹ augmente d'autant le coût de construction et de modernisation des bâtiments d'exploitation, participant aussi au renchérissement de la valeur des exploitations.

En 2022, la valeur patrimoniale moyenne des exploitations s'élevait à 373 617 €, les exploitations en élevage bovin valant trois fois plus que les exploitations en grandes cultures.

Les actifs d'une exploitation agricole s'avèrent donc coûteux à reprendre pour les porteurs de projet dès le démarrage de leur activité. Ils doivent alors élaborer, si possible en lien avec le cédant, un plan de reprise des actifs à acquérir, en recourant à l'autofinancement ou à l'emprunt, en distinguant ceux pour lesquels d'autres solutions de mise à disposition peuvent être envisagées.

2.2. Afin de ne pas alourdir les besoins en financement par l'acquisition de foncier, le développement des dispositifs de mise à disposition du foncier peut être encouragé par des mesures fiscales

Les solutions de portage du foncier agricole constituent une voie à privilégier pour préserver les capacités du candidat à l'installation à financer d'autres facteurs de production, lorsque leur mise à disposition ne peut s'envisager que par l'acquisition.

³⁷ C'est-à-dire quand l'exploitant est propriétaire du fond.

³⁸ Réseau d'information comptable agricole (RICA) 2023.

³⁹ Rapport d'information n°733 du Sénat fait au nom de la commission des affaires économiques par le groupe de travail « Normes agricoles », sur les normes en matière agricole du 29 juin 2016.

Ces solutions s'organisent essentiellement autour de deux vecteurs :

- ◆ le bail rural (articles L. 416-1 à L. 416-9 du CRPM), le plus souvent porté par des personnes physiques ;
- ◆ le portage de terres dans l'attente d'un rachat à terme, déployé par des structures porteuses.

Pour soutenir le développement de la mise à bail et du portage agricole, la mission propose deux séries de mesures selon qu'elles s'adressent aux propriétaires-bailleurs, personnes physiques ou aux structures porteuses.

2.2.1. Deux mesures fiscales permettraient de soutenir et développer le portage de foncier agricole

Le développement des structures porteuses de foncier agricole peut répondre à deux besoins :

- ◆ le stockage, dans l'attente de trouver un repreneur ou pendant la période de maturation du projet du repreneur (tour de table des financements, identification des parcelles nécessaires...) ;
- ◆ le portage de moyen terme, période pendant laquelle la société de portage fait office de bailleur auprès du jeune agriculteur les premières années de son installation.

Si la réponse au premier besoin est censée être assurée par les SAFER, le portage de moyen terme pourrait être plus développé en tant que complément des solutions de portage traditionnelles. Toutefois la mise en place de ces différentes solutions de portage soulève des difficultés d'ordre fiscal et financier.

Malgré une tendance à la hausse d'acquisition de terrains agricoles par des sociétés de portage (+45 % entre 2021 et 2022), la part des surfaces concernées reste encore faible par rapport aux surfaces détenues par des personnes physiques (9 % contre 75 %).

Tout d'abord, en matière de portage de foncier, les structures porteuses doivent assumer les frais de gestion, auxquels s'ajoutent les charges (taxe foncière, maintenance et entretien des installations et du bâti, assurance propriétaire, etc.). Leur montant peut se révéler important par rapport au revenu d'une structure de portage, à savoir le fermage dont s'acquitte l'agriculteur pour l'usage des terres, et impacter sensiblement leur modèle économique.

Le programme « Entrepreneurs du vivant », ouvert au sein de la mission « Investir pour la France de 2030 (doté de 395 M€), devrait permettre de développer la création et l'activité de nouvelles structures en offrant de nouveaux financements. Ces structures déployeront d'autant mieux leurs services auprès des porteurs de projets si elles s'appuient davantage sur des conventions partenariales auprès d'organismes bancaires et des collectivités locales, à l'instar de ce qui a été déjà réalisé en Bretagne⁴⁰.

Pour accompagner le développement et soutenir l'action des structures porteuses, déjà existantes et en devenir, la mission propose deux mesures.

⁴⁰ La SAFER Bretagne a mis en place un dispositif d'achat différé pour aider l'installation des jeunes agricultures : la SAFER se substitue au futur exploitant, en achetant le foncier non bâti concerné par le projet d'installation. Pour la mise en place de ce dispositif, le Crédit Mutuel de Bretagne a accordé à la SAFER un prêt de 3 M€ sur une durée de 13 ans, pour lequel la Région Bretagne s'est portée garante à hauteur de 15% (450 000 €).

2.2.1.1. Afin de soutenir le développement des sociétés de portage au profit de jeunes agriculteurs, la fiscalité sur la publicité foncière pourrait être allégée pour un coût de 15 M€ par an

Afin de favoriser la mise en place de sociétés de portage, une partie des exonérations fiscales bénéficiant aux exploitations agricoles pourraient leur être appliquée, sous réserve de cessions à un jeune agriculteur et/ou dans le même cadre de cession applicable aux SAFER (cahier des charges prévu au III de l'article L. 141-1 du code rural). L'avantage pourrait porter sur un taux réduit de la taxe pour publicité foncière⁴¹ pour des acquisitions allant jusqu'à 150 000 €⁴².

Ce seuil paraît justifié car il concerne la majeure partie des cessions de lots de fonciers (le lot moyen rétrocédé par les SAFER est d'une surface de 6,9 ha en 2022), soit environ 64 % des transactions.

La mission estime le coût de cette dépense fiscale à moins de 15 M€ (cf. annexe 2).

Proposition n° 1 : Afin de développer l'offre de solutions de portage de foncier autre que les SAFER, permettre aux sociétés de portage de foncier de bénéficier d'un taux réduit de la taxe pour publicité foncière prévue au D de l'article 1594 F quinquies pour des prix d'acquisitions allant jusqu'à 150 000 €.

2.2.1.2. Un rallongement de six mois du délai légal de transmission de biens immobiliers par voie de substitution pourrait augmenter le nombre de cession

Depuis la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, les SAFER peuvent, pour la réalisation de leurs missions de service public, se substituer à un ou plusieurs attributaires pour réaliser la cession de tout ou partie des droits conférés dès lors que la substitution⁴³ intervient dans un délai maximal de six mois (art. 1028 ter du CGI).

Au-delà de six mois, la promesse de vente passée entre la SAFER et le propriétaire n'est plus valide et peut conduire la SAFER à acheter le bien et donc à répercuter *in fine* au porteur du projet d'installation les frais de portage, le coût des actes notariés... pouvant générer pour le nouvel agriculteur des coûts supplémentaires de nature à empêcher son installation ou fragiliser son équilibre.

Toutefois la complexité de la procédure peut difficilement s'inscrire dans un délai de six mois (avis d'appel à candidatures, passage pour avis en comité technique départemental, demande d'autorisation auprès des deux commissaires du Gouvernement, et publicité de la décision de rétrocession en mairie notamment). En effet, la durée moyenne d'instruction des dossiers de substitution observée par le groupe SAFER en 2022 est de 8 mois et demi.

Une mesure d'allongement de délai permettrait aux SAFER de rechercher les meilleurs candidats sur le territoire concerné et d'accompagner les attributaires dans leur projet et leur plan de financement. Le vendeur, de son côté, augmenterait ses chances de trouver un acquéreur solvable et capable d'assurer la mise en valeur des biens en cause pendant au moins toute la durée du cahier des charges (10 ans au moins et 30 ans au plus).

⁴¹ CGI, art. 1594 F quinquies, D-I.

⁴² Et sans changement de taux pour les acquisitions au-delà de 150 000 €.

⁴³ La substitution est un moyen de transmission d'un bien immobilier, permettant de supprimer un deuxième acte de mutation, c'est-à-dire en évitant de "titrer" la SAFER avant que celle-ci ne procède à la rétrocession du bien. L'attributaire devient, par l'intervention de la SAFER, directement le propriétaire du bien sans que celui-ci soit entré dans le stock foncier de la SAFER.

C'est pourquoi la mission propose d'allonger de six mois le délai légal consenti aux SAFER pour conduire les procédures liées à la transmission de bien immobilier par voie de substitution.

Proposition n° 2 : Afin d'améliorer le nombre de cessions par substitution opérées par les SAFER, augmenter de six mois le délai prévu au II de l'article 1028 ter du code général des impôts.

2.2.2. L'installation de jeunes agriculteurs peut être favorisée par des baux de longs termes dont le fermage pourrait être garanti

La mise à disposition du foncier agricole par la voie de la mise à bail nécessite d'appréhender deux problématiques :

- ◆ le locataire doit être rassuré sur la durée des engagements pris, lesquels pèsent sur la pérennité de son exploitation ;
- ◆ le bailleur doit être sécurisé sur le paiement du fermage.

2.2.2.1. Le recours aux baux long terme permet d'améliorer le rendement locatif du foncier agricole et de sécuriser le preneur

D'une durée minimale de 18 ans (avec droit au renouvellement par période de 9 ans), ou de 25 ans (bail à long préavis), ou même encore conclu jusqu'à l'âge de la retraite (bail de carrière), le bail à long terme offre à l'agriculteur qui s'installe une stabilité comparable à celle procurée par la propriété du sol.

Pour le propriétaire, le bail à long terme offre un prix de fermage supérieur à celui du bail ordinaire de neuf ans⁴⁴ et autorise des exonérations fiscales (taxe de publicité foncière, droits de mutation à titre gratuit et exonération partielle d'IFI).

Malgré les avantages qu'ils présentent, les baux à long terme connaissent peu de succès, depuis leur création en 1970 tant auprès des preneurs que des bailleurs.

Afin de susciter davantage d'intérêt pour ce dispositif qui répond pourtant aux questions posées de sécurisation du preneur et de rentabilité de la propriété foncière agricole, une exonération de l'IFI pour l'ensemble des biens loués par bail à long terme pourrait être envisagée, en accordant l'exonération totale même lorsque le preneur n'a pas de lien familial avec le propriétaire-bailleur (cf. partie 3 - modification de l'article 976 du CGI).

2.2.2.2. L'allègement de la fiscalité du revenu foncier locatif pourrait inciter à la mise à bail auprès de jeunes agriculteurs pour une dépense fiscale évaluée à 3,5 M€.

Le fermage est un loyer règlementé dont le rendement locatif a baissé de 23 % depuis dix ans.

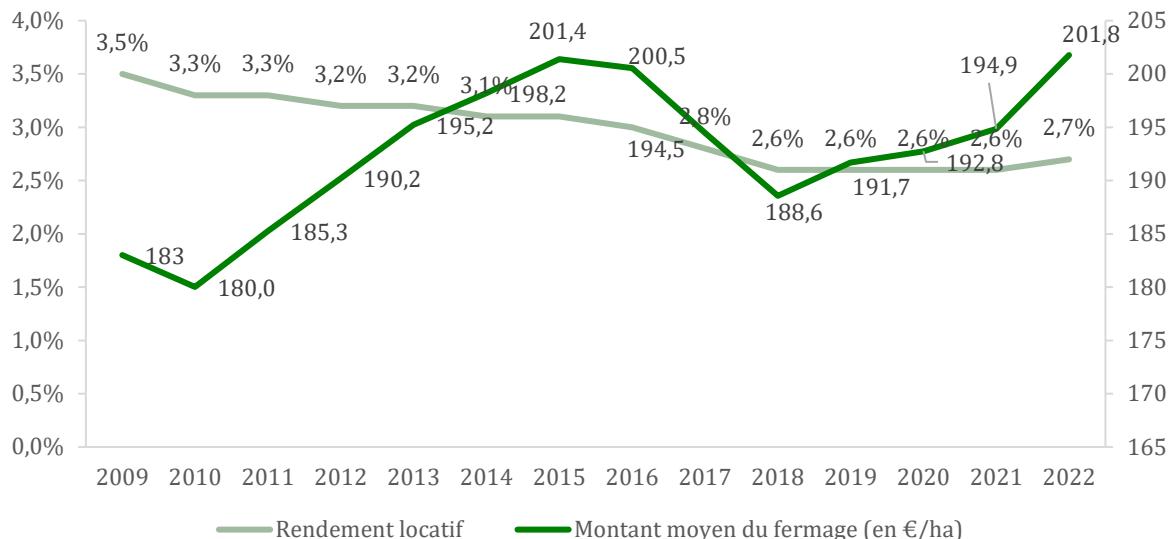
La fixation du prix de la location des terres agricoles est encadrée par la loi (article L.411-11 du CRPM). Ce prix relève d'un barème établi par le préfet du département, précisant les bornes « maxima » et « minima » entre lesquelles les montants des loyers doivent s'inscrire.

⁴⁴ Les parties peuvent majorer le prix d'un coefficient allant de 12 % pour les baux de 18 ans à 20 % pour les baux de carrière.

Rapport

Si le rendement locatif brut moyen (avant impôts et taxes) est resté stable entre 2017 et 2022 à 2,72 %, il n'en reste pas moins qu'il a diminué en dix ans de 0,8 point de pourcentage, passant de 3,5 % à 2,7 % (soit -23 %) alors que dans le même temps le montant moyen du fermage augmentait de 10 %, passant de 182 €/ha à 201 €/ha (cf. Graphique 4).

Graphique 4 : Évolution du montant moyen du fermage (en €/ha) et du rendement locatif brut depuis 2009



Source : Agreste, RICA 2022, SAFER.

Les revenus locatifs du foncier agricole sont assujettis à l'impôt sur le revenu, aux prélèvements sociaux et aux taxes sur le foncier non bâti (TFNB : taxe foncière, taxe pour frais de chambre d'agriculture) : cet assujettissement peut représenter de 20 % à 50 % du montant des revenus, selon les calculs de la mission (cf. annexe 2). D'autres sources, en l'occurrence le rapport « La taxation des terres agricoles en Europe : approche comparative » par G. Sainteny et L. Dupuis, soulignent en France un rendement net de taxes, impôts et prélèvements sociaux parfois négatif.

Ainsi, les bailleurs peuvent être conduits à vendre leur terre ou à modifier la destination de leur surface, soit en laissant la « nature reprendre ses droits », en reboisant, en favorisant le travail à façon via des ETA ou en cédant à l'artificialisation, sous réserve que le plan local d'urbanisme le permette.

Afin de rendre la mise à bail plus rentable, deux leviers peuvent être actionnés :

- ◆ augmenter les recettes encaissées par le bailleur. Cela étant, le prix du fermage constitue un facteur de compétitivité pour l'agriculture alors que cette charge représente déjà 14 % de l'EBC des exploitations agricoles en moyenne ;
- ◆ diminuer les charges auxquelles le revenu foncier est soumis, notamment de nature fiscale.

Pour limiter l'indisponibilité du foncier et encourager la mise à bail des terres agricoles auprès des porteurs de projets d'installation, en freinant l'adoption de comportements individuels incompatibles⁴⁵ avec l'arrivée de nouveaux agriculteurs, la mission recommande d'augmenter le taux de l'abattement applicable sur le revenu locatif imposable au titre du microfoncier agricole, en le portant de 30 % à 50 % lorsque les deux conditions suivantes sont cumulativement réunies :

- ◆ il s'applique sur des revenus issus de foncier agricole mis à bail pour une durée minimale de neuf ans ;
- ◆ l'agriculteur, bénéficiaire du bail, a suivi le parcours d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture (AITA), soit 8 000 nouveaux bénéficiaires par an.

L'avantage fiscal bénéficierait au propriétaire bailleur pendant la durée au cours de laquelle l'agriculteur perçoit l'aide à l'installation (cf. partie 4), à savoir pendant quatre ans. **Le coût de la mesure est estimé par la mission à un montant de l'ordre de 3,5 M€ en année pleine** (cf. annexe 2).

Proposition n° 3 : [Proposition CGAAER] Afin d'inciter les bailleurs à conclure des baux avec des jeunes agriculteurs, augmenter pour une durée maximale de quatre ans l'abattement prévu à l'article 32 du code général des impôts à 50 % dans le cas d'un bail au bénéfice d'un jeune agriculteur.

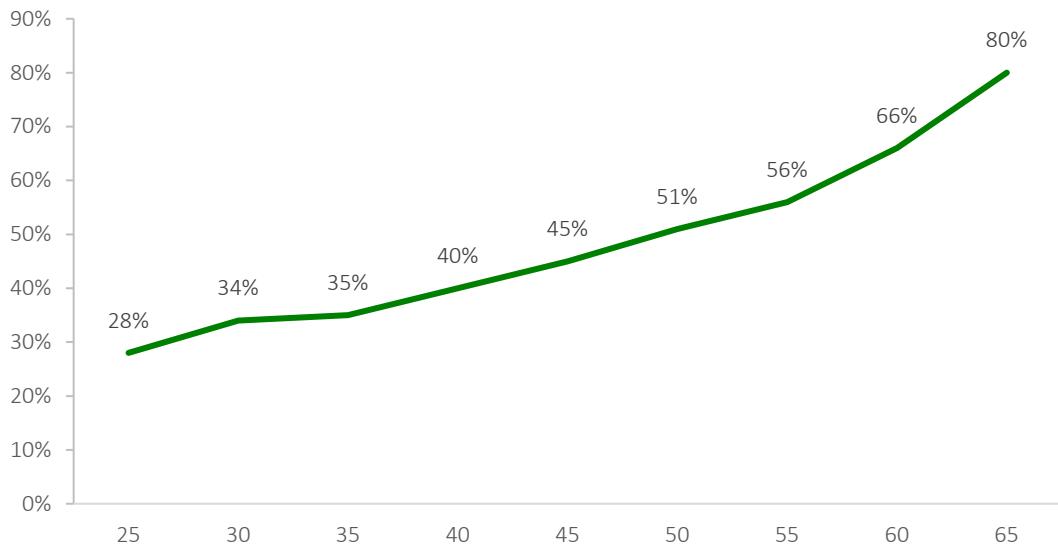
Toutefois l'IGF ne soutient pas cette proposition, considérant que l'objectif poursuivi par la disposition « microfoncier » est celui d'un régime de simplification et non comme un régime d'incitation et dont le taux à 30% tient aux modalités de déduction des charges.

2.2.2.3. *Un crédit d'impôt lors de la souscription de contrats d'assurance « garantie de fermage » pourrait favoriser l'installation de jeunes agriculteurs pour un coût annuel de 2,5 M€*

Bien que le fermage protège le fermier, la majorité des agriculteurs considère la propriété comme le moyen le plus sûr d'accéder aux terres et de se constituer un patrimoine. Au cours d'une carrière, la structure foncière de la ferme évolue. Les agrandissements passent d'abord par la location, puis le rachat intervient petit à petit pour sécuriser le foncier et constituer un patrimoine. Ainsi en 2010, alors qu'à 35 ans un agriculteur est propriétaire d'environ 35 % des terres qu'il exploite, ce taux s'élève à 80 % après 65 ans (cf. Graphique 5).

⁴⁵ L'enfrichement (reprise des droits du propriétaire sur sa terre), le développement du travail à façon par des entreprises de travaux agricoles pour le compte de propriétaires non agriculteurs à titre principal, l'artificialisation (urbanisation, ...), ou plus simplement, et même en lui conservant sa destination, l'abandon de bail et la mise en vente de foncier agricole

Graphique 5 : Part des terres en propriété selon l'âge des agriculteurs en 2010



Source : Agreste

L'agriculteur retraité peut alors faire le choix de louer ses terres, à un voisin, ou à un nouvel agriculteur. Or, s'agissant d'un revenu complémentaire, la location à un voisin dans le cadre d'un agrandissement ou à un membre de la famille apporte davantage de garantie en termes de paiement de fermage que l'installation d'un nouvel agriculteur « hors cadre familial », d'autant plus lorsque le candidat à l'installation n'est pas connu sur le territoire.

La recherche d'une garantie peut aussi se poser pour les propriétaires bailleurs non agriculteurs et dont les surfaces mises en location peuvent sensiblement peser sur leurs finances en cas de défaillance, en devant assumer des charges sans bénéficier des recettes locatives.

Afin de rassurer les propriétaires-bailleurs, la mise en place d'un crédit d'impôt à la souscription d'un contrat d'assurance visant à garantir le paiement du fermage en cas de défaillance du fermier pourrait favoriser la mise en bail de leurs biens à un candidat à l'installation.

Le coût de la mesure est estimé par la mission, selon le taux du crédit d'impôt *in fine* décidé (50 % ou 80 %), à un montant de l'ordre de 1,6 M€ à 2,5 M€ par an en année pleine pour un montant de prime estimé à 500 € pour couvrir le risque d'impayé sur toute la durée du bail rural (9 ans).

Proposition n° 4 : Afin d'inciter les bailleurs à conclure des baux avec des jeunes agriculteurs, créer un crédit d'impôt à la souscription d'un contrat d'assurance visant à garantir le paiement du fermage.

Toutefois, cette mesure viendrait en substitution de la déduction des dépenses d'assurance visant à garantir le risque d'impayés de loyers dans la catégorie des revenus fonciers, pour leur montant réel et justifié, mentionnée au paragraphe 40 du BOI-RFPI-BASE-20-60.

2.3. L'accès à d'autres facteurs de production (bâti et matériel) peut aussi être différé par des solutions de portage, limitant les besoins de financement immédiat

Afin de limiter le niveau des investissements à engager sur certains facteurs de production (bâtiment, agroéquipement, cheptel...) et d'alléger l'endettement de l'entreprise ou de favoriser la mobilisation des moyens financiers dégagés sur d'autres priorités ou contraintes, d'autres leviers de financement ou de mise à disposition peuvent être mobilisés.

2.3.1. Le portage des bâtiments, d'habitation et d'exploitation, pourrait se développer grâce au bail emphytéotique

Aujourd'hui, peu d'acteurs du portage foncier se lancent dans l'acquisition de bâtiments (bâtiments d'exploitation et logements), car cela rend l'opération plus complexe. En effet, un terrain avec des bâtiments nécessite un investissement plus important et impose des responsabilités supplémentaires au propriétaire (réhabilitation, entretien), qui entraînent des coûts à court ou long terme.

Le recours au bail emphytéotique (prévu aux articles L451-1 à L451-13 du code rural et de la pêche maritime) permet de libérer le propriétaire de ses responsabilités, tandis que le locataire bénéficie d'une quasi-propriété, avec l'obligation de rendre le bien en état équivalent.

La durée légale d'un bail emphytéotique varie entre 18 et 99 ans : une durée de 20 ou 25 ans minimum semble plus adaptée afin d'assurer la rentabilité du projet sur le long terme, notamment pour l'emphytéose⁴⁶.

Le bail emphytéotique confère au preneur à bail des droits réels sur le bien immobilier. Il est notamment libre de construire les installations de son choix ou d'apporter les améliorations sur celles existantes. Durant toute la durée du bail, il est considéré comme le propriétaire et l'exploitant des installations construites⁴⁷.

Cette mesure permettrait au preneur qui s'installe de ne pas avoir à racheter le bâtiment inclus dans un lot foncier d'une société de portage, tout en pouvant se comporter comme un propriétaire pendant la durée du bail.

2.3.2. En limitant l'investissement dans les agroéquipements, le développement du portage et de la mutualisation du matériel permet de faciliter l'installation des jeunes agriculteurs

S'il n'existe pas à proprement parler de sociétés de portage de matériel agricole, la profession agricole a développé depuis les années 50 le système des coopératives d'utilisation de matériel agricole (Cuma)⁴⁸. Il s'agit de coopératives agricoles où des agriculteurs mutualisent des moyens (matériels, main-d'œuvre, hangars, ateliers...) nécessaires à leur activité.

⁴⁶ Contractualisé chez un notaire, il est soumis à la taxe de publicité foncière de 0,7 % sur le montant des loyers et des charges pour toute la durée du bail.

⁴⁷ à la fin du contrat, le bailleur profite des investissements et des améliorations apportées par le preneur, sans payer aucune indemnité.

⁴⁸ Il est à noter aussi l'existence d'entreprise de travaux agricoles qui peuvent mutualiser du matériel, mais ces ETA relèvent plus de l'entreprise commerciale (vente de service) que de la mutualisation ou de portage.

Rapport

Ce cadre juridique permet aux adhérents de réduire les coûts de mécanisation qui constituent généralement le premier poste de charges des agriculteurs (en moyenne de 30 % de l'ensemble des charges de l'exploitation), sachant que l'investissement moyen d'une exploitation dans du matériel s'élève à environ 20 000 € par an (RICA 2022).

Selon une étude du réseau Cuma faisant un focus sur la Région Pays-de-la-Loire en 2022 auprès de 85 exploitations agricoles, le coût annuel de mécanisation par hectare est de 445 €. Cette même étude conclut que des économies sont possibles pour 79 % des exploitations étudiées en ayant recours à une Cuma, dont 40 % avec plus de 100 € par hectare.

Ainsi, le modèle des Cuma peut représenter une aide à l'installation de jeunes agriculteurs (notamment hors cadre familial) en leur évitant l'investissement initial dans du matériel (neuf ou rachat du matériel de l'exploitation reprise) et ainsi limiter l'endettement (notamment en rassurant les banques sur le projet d'installation).

3. Les dépenses fiscales, insuffisamment orientées vers la transmission à des jeunes agriculteurs en dehors du cadre familial, pourraient être adaptées aux enjeux du renouvellement des générations

3.1. Peu documentées, les dépenses fiscales recensées sont principalement orientées vers la transmission au sein du cadre familial

3.1.1. Les 22 dépenses fiscales portant sur les transmissions agricoles étant insuffisamment documentées, la mission a développé une méthode d'analyse

La mission a recensé 22 dépenses fiscales portant sur les transmissions agricoles. Ces dépenses fiscales portent sur les impôts suivants :

- ◆ les droits de mutation à titre gratuit (3 dépenses) et onéreux (6 dépenses), qui sont dus par les acquéreurs à l'occasion de la transmission d'une entreprise individuelle ou sous forme sociétaire ;
- ◆ l'impôt sur le revenu (12 dépenses), des plus-values : le cédant s'acquitte en effet de l'impôt sur plus-value réalisée lors de la transmission ;
- ◆ l'impôt sur la fortune immobilière (1 dépense).

Ces dépenses fiscales sont par ailleurs de natures différentes (cf. tableau 3) :

- ◆ neuf sont des exonérations ;
- ◆ trois des abattements ;
- ◆ trois des taux d'imposition réduits ;
- ◆ six d'autres leviers (franchise d'impôt, report d'imposition, etc.).

Tableau 3 : Répartition des dépenses fiscales par nature de dépenses fiscales

Type de dépense fiscale	Nombre
Exonération	9
Abattement	4
Taux réduit	3
Autre	6
Total	22

Source : Mission.

Ces dépenses fiscales sont détaillées dans l'annexe 3.

Les données disponibles sur les dépenses fiscales recensées par la mission sont rassemblées au sein du tome II des « *Voies et moyens* » ainsi que dans les documents intitulés « *Présentation des crédits et dépenses fiscales* » annexés aux projets annuels de performance des programmes.

Il ressort de leur analyse par la mission (analyse détaillée dans l'annexe 3) que :

- ◆ **le nombre de bénéficiaires n'est estimé que pour 3 des 22 dépenses fiscales identifiées (14 %).** Néanmoins, lorsque la dépense fiscale considérée ne porte pas uniquement sur le secteur agricole, le nombre de bénéficiaires agricoles n'est pas précisé ;
- ◆ **le coût n'est évalué que pour 5 des 22 dépenses fiscales identifiées (23 %).** Néanmoins, de même que pour le nombre de bénéficiaires, le montant dédié à l'agriculture des dispositifs qui concernent une pluralité de secteurs n'est pas identifiable. C'est par exemple le cas du dispositif « Dutreil » (article 787 B et C du code général des impôts) ;

- ♦ la fiabilité⁴⁹ de la méthode de chiffrage n'est jugée « bonne » ou « très bonne » que pour 5 des 22 dépenses fiscales identifiées (23 %).

Devant le manque de données sur les dépenses fiscales favorisant la transmission des exploitations agricoles, la mission a développé une méthode d'analyse des dépenses fiscales recensées. Cette méthode, qui s'inspire de deux précédentes missions de l'IGF⁵⁰, vise à répondre à deux objectifs :

- ♦ d'une part, proposer une première évaluation de la dépense fiscale selon un double critère : l'information disponible sur le dispositif (y compris les éventuelles évaluations et mesures de performance) et la cohérence de la dépense fiscale avec l'objectif de renouvellement des générations agricoles ;
- ♦ d'autre part, analyser si les dépenses fiscales recensées permettent de lever les freins à la transmission identifiés par la mission, en particulier ceux en faveur des candidats à l'installation ;

3.1.2. Les dépenses fiscales sont insuffisamment orientées vers les transmissions-installations hors du cadre familial et ne lèvent que partiellement les freins aux transmissions-installations identifiés par la mission

Le premier constat mis en évidence par cette analyse est l'absence d'informations consolidées sur les dispositifs. En effet, le coût et le nombre de bénéficiaires pour l'agriculture ne sont connus pour aucun des dispositifs, à l'exception de l'exonération du salaire différé de l'héritier prévue à l'article 81-3° du CGI. En outre, dès lors que ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles et qu'aucune évaluation ou mesure de la performance n'a été réalisée, l'efficience des dispositifs ne peut être mesurée.

En outre, cette analyse révèle que seuls six dispositifs, soit un tiers des dépenses fiscales recensées, incitent aux transmissions-installations plutôt qu'aux transmissions-agrandissements et sont concentrés sur les droits de mutation :

- ♦ l'abattement de 300 000 € sur la valeur du fonds agricole de l'article 732 ter (DMTO) ;
- ♦ la réduction du droit départemental en cas d'acquisition d'immeubles ruraux en zone de revitalisation rurale de l'article 1594 F quinquies E ;
- ♦ l'acquisition d'immeubles ruraux à un taux réduit de taxe sur la publicité foncière de l'article 1594 quinquies, D-I ;
- ♦ le pacte Dutreil, des articles 787 B et 787 C ;
- ♦ l'abattement de 300 000 € sur la valeur du fonds de l'article 790 A (DMTG) ;
- ♦ l'exonération de droits de mutations à titre gratuit en cas de transmission de biens ruraux loués par bail à long terme ou des parts de groupements fonciers agricoles des articles 793-1-3° et suivants.

Inversement, les dépenses fiscales portant sur l'imposition des plus-values abaissent le coût de la cession pour l'agriculteur cédant sans toutefois être conditionnées à des transmissions à des porteurs de projet d'installation. Seuls quatre dispositifs, soit 20 %, incitent à une transmission hors du cadre familial.

⁴⁹ Selon la partie méthodologique introductory du tome II des « Voies et moyens », « pour chaque dépense chiffrée, la fiabilité de l'estimation est précisée depuis le PLF pour 2006. Cette indication concerne le coût de la première année chiffrée. Elle peut être « très bonne » ou « bonne ». Le chiffrage peut également constituer un simple ordre de grandeur [...] »

⁵⁰ Mission 2009-M-063-03 et mission d'évaluation des dépenses fiscales du programme 134.

Pour autant, la mission n'en conclut pas à l'inefficacité de ces dispositifs, ni, *a fortiori*, à leur suppression, pour deux raisons principales :

- ◆ d'une part, la qualité de l'information sur la totalité de ces dispositifs est trop faible et trop lacunaire pour conclure à leur efficacité ou inefficacité globale. Par ailleurs, aucune évaluation ou mesure de leur performance n'a été réalisée ;
- ◆ d'autre part, les dispositifs recensés répondent à d'autres objectifs que la seule transmission agricole et, pour la plupart d'entre eux, concernent une pluralité de secteurs économiques et non uniquement le secteur agricole. Aussi, la mission ne saurait se prononcer sur la pertinence de ces dispositifs dans leur globalité, dès lors qu'elle n'a étudié leur cohérence qu'au regard de l'orientation des transmissions vers des porteurs de projets d'installation en activité agricole.

Enfin, si ces dépenses fiscales lèvent la plupart des freins financiers recensés⁵¹ par la mission, peu de dispositifs contribuent à la levée des freins « *non-financiers* ».

La fiscalité contribue donc, par des abattements, des taux réduits, des franchises, des exonérations ou des reports d'imposition, à la réduction du coût de la transmission. S'agissant du cédant, aucun dispositif n'est conditionné à une démarche de préparation de sa transmission. S'agissant du porteur de projet, seul le dispositif de l'article 790 A qui oriente la transmission vers un salarié, favorise l'installation progressive d'un porteur de projet au sein d'une exploitation et est susceptible de l'encourager et de lui donner le temps de structurer son projet d'installation.

3.2. Après analyse des propositions fiscales d'organisations professionnelles agricoles, certaines dépenses existantes pourraient être davantage orientées vers les installations hors du cadre familial

À partir de la méthode définie *supra*, certaines propositions de mesures fiscales présentées à la mission par des organisations professionnelles agricoles ont pu être analysées :

- ◆ la création d'un crédit d'impôt sur le revenu lors d'une transmission à un jeune agriculteur ;
- ◆ l'application du régime d'exonération des plus-values basé sur la valeur de l'exploitation (article 238 quindecies) lors d'une cession à plusieurs jeunes agriculteurs ;
- ◆ l'élargissement de l'exonération d'impôt sur la fortune immobilière (IFI) pour les terres louées par bail à long terme aux nouveaux installés sans condition de parenté entre bailleur et preneur ;
- ◆ la révision de l'article 151 septies A pour permettre une transmission progressive ;
- ◆ l'augmentation, voire la suppression, du plafond d'exonération du pacte Dutreil.

3.2.1. La création d'un crédit d'impôt sur le revenu afin de favoriser la transmission à un jeune agriculteur pourrait entraîner une dépense fiscale comprise entre 120 M€ et 210 M€

La mission recommande d'éarter la création d'un crédit d'impôt pour la transmission à un jeune agriculteur. Pour rappel, ce crédit d'impôt consisterait en une réduction d'impôt sur le revenu de 15 000 € pour toute transmission à un jeune agriculteur bénéficiaire de la DJA.

⁵¹ Le coût de l'imposition pour le cédant et, pour le porteur de projet, le coût du foncier – en location comme à l'acquisition – et le coût du stock, de l'équipement, des bâtiments et des parts sociales.

La mission estime que cette proposition entraînerait une dépense fiscale de :

- ◆ **210 M€ si le crédit d'impôt est limité au versement à une année et uniquement à un jeune agriculteur (hypothèse de 14 000 bénéficiaires par an) (cf. annexe IV) ;**
- ◆ **120 M€ si le crédit d'impôt était versé uniquement aux jeunes agriculteurs ayant suivi le parcours d'installation (hypothèse de 8 000 bénéficiaires par an).**

Ce crédit d'impôt serait en conséquence coûteux pour les finances publiques au regard du nombre limité de bénéficiaires. Par ailleurs, la mission priorise des dispositifs fléchés vers les porteurs de projet en installation plutôt que les cédants.

3.2.2. Trois propositions portées par des organisations agricoles n'apparaissent pas suffisamment adaptées aux objectifs de renouvellement des générations agricoles

L'application du régime d'exonération des plus-values basé sur la valeur de l'exploitation lors d'une cession (prévue à l'article 238 quindecies du CGI) à plusieurs jeunes agriculteurs plutôt qu'à un seul pourrait mieux orienter le dispositif vers les cessions à de jeunes agriculteurs. Cette proposition appelle **trois réserves** :

- ◆ le risque de démantèlement de l'entreprise en plusieurs parties s'inscrit **en contradiction avec l'objectif d'assurer la pérennité de l'activité** porté par le dispositif ;
- ◆ étendre le champ du dispositif aux seules transmissions au profit de jeunes agriculteurs créerait une **inégalité de traitement vis-à-vis des autres contribuables** ;
- ◆ le dispositif d'exonération des plus-values professionnelles de cession en fonction des recettes réalisées par l'entreprise (prévu par l'article 151 septies du CGI) permet déjà d'exonérer la cession fractionnée de l'entreprise au profit de plusieurs repreneurs, dans la mesure où il a vocation à s'appliquer aux cessions d'actifs isolés.

S'agissant de la révision de l'article 151 septies A prévoyant une exonération des plus-values de cession d'entreprise agricole dès lors qu'elle est progressive, échelonnée sur une période de dix ans, et réalisée au profit d'un jeune agriculteur, la mission estime que cette révision :

- ◆ **cette mesure créerait une distorsion avec les autres secteurs économiques** : en effet les difficultés dans l'accès aux financements permettant de reprendre une activité ne concernent pas que les jeunes agriculteurs mais également d'autres secteurs économiques, indépendamment de l'âge des repreneurs ;
- ◆ **enfin l'outil fiscal n'apparaît pas être le plus adapté** au regard d'autres leviers tels que des mécanismes de droit commercial comme le crédit vendeur permettant une offre de paiement échelonné sur une période courte de un à cinq ans d'une partie du prix de cession.

Enfin l'augmentation ou la suppression du plafond d'exonération du pacte Dutreil (actuellement à 500 000 €), bien que permettant de réduire le coût de la transmission pour les jeunes agriculteurs, serait d'une part de nature **à renforcer les transmissions dans le cadre familial et d'autre part, n'est pas chiffrable financièrement** dès lors qu'aucune estimation robuste du pacte Dutreil n'est disponible actuellement, ni pour l'ensemble des secteurs concernés, ni pour l'agriculture.

3.2.3. Deux dispositifs fiscaux en vigueur peuvent être davantage orientées vers les installations hors du cadre familial pour un surcoût inférieur à 30 M€

Deux dispositifs existants pourraient être plus orientés vers la transmission d'exploitations hors du cadre familial, ce qui aurait le mérite de les mettre en cohérence avec l'objectif de renouvellement des générations agricoles. De nature fiscale, les propositions suivantes sont chacune de niveau législatif et devraient être prises en loi de finances.

3.2.3.1. Pour un coût de 7 M€, l'exonération d'IFI prévue à l'article 976 du CGI pour la détention de terres louées par bail à long terme pourrait être étendue aux baux conclus avec de nouveaux installés sans condition de parenté entre bailleur et preneur

L'exonération d'impôt sur la fortune immobilière (IFI) prévue à l'article 976 pour la détention de terres louées par bail à long terme, actuellement limitée à la famille du bailleur, pourrait être étendue aux baux conclus avec de nouveaux installés sans condition de parenté entre bailleur et preneur. Cette proposition inciterait à la transmission à des jeunes installés hors du cadre familial.

D'un point de vue légitique, cette proposition suppose de modifier le III de l'article 976. Le surcoût pour les finances publiques estimé par la mission serait de 7 M€.

Afin de renforcer la viabilité du projet d'installation, il est possible d'inclure comme condition supplémentaire la réalisation d'un parcours d'installation (cf. partie 4). Cette approche plus sélective, aboutissant à un effectif de bénéficiaires potentiel plus restreint, serait de nature à diviser par deux le coût de cette mesure fiscale.

Proposition n° 5 : Afin d'élargir les transmissions hors cadre familial, étendre l'exonération prévue à l'article 976 à l'ensemble des jeunes agriculteurs sans condition de parenté.

3.2.3.2. L'extension de la réduction de la taxe pour publicité foncière à l'ensemble du territoire entraîner une dépense fiscale de 10 M€ à 20 M€

La mission propose d'étendre la réduction de la taxe pour publicité foncière prévue au E de l'article 1594 F quinquies du CGI à l'ensemble du territoire national en supprimant la condition d'implantation en zone de revitalisation rurale du bénéfice de la réduction du droit départemental à 0,7 % (prélèvement pour frais d'assiette compris) en cas d'acquisition d'immeubles ruraux pour la fraction du prix n'excédant pas 99 000 €, le surplus étant imposé selon le régime de droit commun.

Cette proposition supposerait un surcoût pour les finances publiques que la mission estime, selon des hypothèses maximalistes, à 10,2 M€. Par ailleurs, compte tenu du coût moyen des cessions, d'au moins 560 000 €⁵², rehausser en plus le seuil du taux réduit à 200 000 € contre 99 000 € aujourd'hui entraînerait un surcoût maximal pour les finances publiques de 20,4 M€ (cf. tableau 4).

Enfin, de même que pour la proposition précédente, le conditionnement du bénéfice aux jeunes agriculteurs aidés devrait être remplacé par le conditionnement à la réalisation du parcours d'installation (cf. article 4).

⁵² Cette hypothèse est probablement sous-évaluée : elle correspond à la valeur comptable nette moyenne du total de l'actif d'une exploitation agricole moyenne française en 2022 issu du réseau d'information comptable agricole.

Rapport

Tableau 4 : Estimation financière de l'extension à tout le territoire national et du relèvement du seuil du taux réduit de taxe sur la publicité foncière de l'article 1594 F quinques E

Hypothèses	Surcoût pour les finances publiques (en M€)		
	Seuil inchangé à 99 k€	Seuil rehaussé à 150 k€	Seuil rehaussé à 200 k€
Coût d'un nouvel entrant dans le dispositif : 5 049 €*	10,2	15,3	20,4
Nombre de bénéficiaires : 2 025**			

*Source : Mission. *Le coût d'un nouvel entrant dans le dispositif est calculé à partir de la multiplication de l'écart (5,1 %) entre le taux normal (5,80 %) et le taux réduit (0,70 %) par le seuil d'exonération (99 000€) (donc 99 000 x 5,1 %).*

***Le nombre de bénéficiaires (2 025) est calculé à partir de la division par quatre du nombre de nouvel installé (8 100) : une première division par deux pour obtenir le nombre de bénéficiaires hors cadre familial (ceux-ci représentant environ la moitié des installations) et une seconde division par deux pour obtenir le nombre hors ZRR (celles-ci couvrant environ la moitié du territoire national).*

Proposition n° 6 : Afin de favoriser l'installation d'un plus grand nombre de jeunes agriculteurs sur tout le territoire, supprimer la clause d'implantation en ZRR et rehausser le seuil de taux réduit de taxe sur la publicité foncière à 200 000 €.

La mission rappelle qu'en application des dispositions de l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, « les dépenses fiscales instituées par une loi promulguée après le 1^{er} janvier 2024 sont applicables pour une durée qui est précisée par la loi les instituant et qui ne peut excéder trois ans. Les dépenses fiscales ne peuvent être prorogées que pour une période maximale de trois ans et à la condition d'avoir fait l'objet d'une évaluation, présentée par le Gouvernement au Parlement, des principales caractéristiques des bénéficiaires des mesures, qui précise l'efficacité et le coût de celles-ci ».

4. L'adaptation aux nouveaux enjeux de la transmission et de l'installation passe par un accompagnement renforcé des candidats à l'installation et des cédants et par un meilleur pilotage de la politique d'installation

Les politiques d'accompagnement à l'installation et à la transmission font l'objet d'une analyse dans le cadre de l'annexe IV.

4.1. Le pilotage et l'évolution de la politique publique de l'installation-transmission nécessite la mise en place d'un observatoire national

Si les mutations du monde agricole ainsi que les tendances démographiques du secteur ont pu être analysées par la mission (cf. partie 1), pour autant la mission n'a pu identifier de travaux précis sur le rythme annuel de départs, ni leur répartition par production. Ceci est dû à la difficulté à avoir accès aux intentions et décisions des cédants qui ne peut être levée que par une démarche d'enquête et de suivi des cédants.

De même, la mission a rencontré des difficultés pour décrire l'évolution des profils des candidats, à caractériser leurs projets et objectiver le décalage entre les demandes des installés et l'offre d'exploitations à céder.

Enfin, les données peuvent être incomplètes⁵³ ou peu disponibles s'agissant de l'évolution du foncier agricole (loué ou vendu), rendant difficile l'analyse des trajectoires d'agrandissement et *in fine* le potentiel de foncier mobilisable pour l'installation.

Ainsi, devant la difficulté à réunir ces différentes sources de données, les suivre et les analyser, un observatoire unique de l'installation-transmission pourrait agréger à la fois les indicateurs concernant les actifs (cédants, installés, salariés) et les flux de foncier.

Cet observatoire doit permettre, à terme, un pilotage plus précis des politiques publiques de l'installation et de la transmission en mesurant par exemple, le potentiel d'installations ou les trajectoires d'agrandissement. Un suivi de cohorte des cédants et des installés sollicitant un accompagnement est nécessaire afin de mesurer l'évolution des profils et leurs besoins. Alors que les politiques de l'installation et transmission sont actuellement très ciblées⁵⁴, une meilleure capacité à évaluer et ajuster ces politiques nécessite d'interroger régulièrement le ciblage des aides au regard des résultats obtenus et des enjeux du renouvellement.

De plus, les Régions deviennent les acteurs principaux des politiques d'installation dans le cadre du plan stratégique national 2022-2027 (PSN) de la politique agricole commune. Il apparaît donc important de disposer d'un observatoire national unique de l'installation-transmission afin d'observer et de mesurer les mutations de l'installation et d'adapter les politiques publiques. Celui-ci serait alimenté par les informations recueillies par les PAI (points accueil installations). Ces informations seraient capitalisées et transmises par les observatoires régionaux, initiés par les chambres régionales d'agriculture.

⁵³ La SAFER dispose de données concernant les ventes de terres, celles qui passent par le contrôle des structures. Elles ne couvrent que certaines catégories de transaction (une partie des acquisitions au sein de forme sociétaire). Elle dispose de très peu de données concernant les mises à bail, uniquement les données issues de baux sur lesquels elle est intervenu lors d'une médiation. Les Notaires sont les interlocuteurs qui disposent également des données.

⁵⁴ 90 % des aides à l'installation sont ciblées sur les installations aidées et les exonérations fiscales en volume sont essentiellement orientées sur les transmissions familiales.

Proposition n° 7 : Afin de pouvoir adapter et évaluer les politiques de transmission-installation, mettre en place un observatoire national unique de l'installation-transmission placé sous l'autorité de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) en lien avec le réseau des chambres.

Placé sous l'autorité de la DGPE, cet observatoire de suivi et pilotage des politiques publiques de la transmission et de l'installation aurait pour missions :

- ◆ de piloter le recueil des indicateurs de suivi des politiques installation et transmission au niveau national ;
- ◆ d'analyser les évolutions des actifs (cédant, salarié de la production, installés) ;
- ◆ de mesurer les mouvements d'évolution du foncier à l'achat et à la location pour améliorer les prévisions et l'adaptation de ces politiques ;
- ◆ d'assurer un suivi de cohorte des candidats et cédants accueillis aux PAI pour mesurer leur évolution et leur taux de réalisation des projets (porteurs de projets)

Le nouvel observatoire installation-transmission, sous l'autorité de la DGPE, se mettrait en place en lien avec le réseau des chambres. La création de cet observatoire nécessiterait de réviser la mission confiée à chambres d'agriculture France⁵⁵ s'agissant de la gestion d'un observatoire national de l'installation pour lui substituer la coordination et la généralisation des observatoires régionaux portés par les chambres régionales d'agriculture, alimenté par les points informations installations (PAI), cf. *infra*) en cohérence avec la régionalisation de la politique d'installation. Cette révision impliquerait de modifier l'article L.516-1 du CRPM.

Enfin, la mise en place de cet observatoire pourrait être financée par une partie du fonds « Entrepreneurs du vivant ».

4.2. Le dispositif d'accompagnement à l'installation doit être renforcé pour faire aboutir plus de projets et aider à la mise en relation entre porteurs de projets et cédants

4.2.1. Pour obtenir des aides à l'installation, les candidats doivent s'inscrire dans un parcours d'installation.

En moyenne 20 000⁵⁶candidats sollicitent chaque année un point accueil installation (PAI), lieu d'information, d'orientation et d'appui aux candidats dans leur parcours d'installation. **Toutefois 6 candidats sur 10 ne donnent pas suite à leur intention d'installation** ou finalisent leur projet en dehors du parcours et, parmi eux, seulement 8 100 candidats poursuivront leur parcours d'installation.

Les PAI sont présents dans chaque département, labellisés par le préfet et plus de deux tiers sont coordonnés par des chambres d'agriculture. Le dispositif d'accompagnement proposé par les PAI a été imaginé pour aider les candidats à progresser, si possible jusqu'à l'installation. Ce parcours leur permet de consolider leurs connaissances et de réaliser une étude de faisabilité technico-économique afin de garantir la viabilité du projet.

⁵⁵ Prévue à l'article L. 516-1 du CRPM- « *L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture [...] elle assure la gestion d'un observatoire national de l'installation pour analyser les données relatives à l'installation et à la transmission, qu'elle recueille* ».

⁵⁶ Sources de données 2020 de la DGPE ; Cour des comptes ; comité de pilotage de l'installation

La typologie des candidats peut en partie expliquer ce taux important d'abandon :

- ◆ 40 % des candidats se présentant en PAI n'ont pas de foncier ;
- ◆ 40 % sont non issus de formation agricole et 70 % de ces 40 % sont des salariés qui réfléchissent à une réorientation professionnelle.

In fine, 4 829 jeunes agriculteurs (dont 34 % hors-cadre familial) solliciteront et obtiendront des aides à l'installation, dont la dotation jeune agriculteur (DJA)⁵⁷.

4.2.2. Alors que l'accompagnement et l'appui à l'installation augmentent le maintien en activité à cinq ans, les nouveaux profils de candidats, plus éloignés du milieu agricole, doivent faire l'objet d'un accompagnement plus adapté pour assurer leur réussite

Si le parcours d'installation, dans le cadre de la territorialisation de la politique d'installation, peut faire l'objet d'adaptations régionales, il comporte nécessairement un tronc commun de critères et deux étapes obligatoires :

- ◆ **l'élaboration d'un projet personnalisé professionnel (PPP)** – dans certaines régions la réalisation du PPP par le candidat est exigé – afin d'effectuer un bilan des compétences nécessaires à la réalisation du projet d'installation ;
- ◆ **la réalisation d'un étude prévisionnelle d'installation⁵⁸** : véritable étude de faisabilité du projet, elle permet de disposer des indicateurs technico-économiques prévisionnels et permet d'en assurer un suivi.

Ce parcours **est sécurisant pour le candidat**, puisqu'il permet de disposer d'éléments probants pour démontrer le sérieux du projet auprès des banques mais aussi du cédant.

En effet, les installations aidées présentent un taux de maintien à 5 ans de 98 % contre 90 % pour toutes les installations. Ce taux est à comparer avec le taux de maintien de 50 % pour les installations tous secteurs économiques confondus.

Cependant ce parcours d'accompagnement à l'installation peut être jugé contraignant et pas assez personnalisé pour des candidats n'ayant pas réuni toutes les ressources ou clairement non éligibles aux aides. En effet, certains profils de candidats, trop éloignés du modèle « classique » du jeune agriculteur issu du milieu agricole, n'arrivent pas à faire aboutir leur projet :

- ◆ s'agissant des candidats ne disposant pas de formation agricole (40 %), les compétences à acquérir peuvent être importantes, donc coûteuses en temps et moyens financiers⁵⁹ ; alors que 70 % d'entre eux sont en réorientation professionnelle, ces derniers s'orientent souvent vers une installation progressive ;
- ◆ pour ceux ayant peu approfondi leur projet il est nécessaire de se repérer dans les étapes du projet (autodiagnostic, étude de faisabilité, plan de mise en œuvre) et d'être accompagné étape par étape pour passer de l'idée à un projet « viable » ;
- ◆ enfin l'absence de foncier (40 % des candidats) représente un frein au projet (cf. partie 2), d'autant plus grand si le candidat est éloigné du milieu agricole.

⁵⁷ Installations aidées, qui bénéficient des aides publiques prévues par le plan stratégique national (PSN) : DJA, paiement additionnel aux JA, abattements fiscaux - cf. Annexe 4.

⁵⁸ Intitulé plan d'entreprise dans le PSN

⁵⁹ De surcroit, les personnes non issues du monde agricole ne sont pas toujours éligibles aux fonds de formation agricole, compliquant encore plus leur financement de l'accompagnement par la formation.

Lors des entretiens réalisés par la mission, des acteurs de l'accompagnement ont estimé qu'une partie des candidats (de l'ordre de 10 à 15 %) se présentant au PAI qui n'ont pas donné suite, pourraient faire aboutir leur projet s'ils recevaient un accompagnement renforcé et plus personnalisé sur les deux principaux freins à savoir la recherche de foncier et l'appui à la finalisation de leur projet.

4.3. Deux accompagnements thématiques doivent être déployés en amont du parcours à l'installation

4.3.1. L'appui personnalisé à l'émergence de projet permettrait d'accompagner 4 000 candidats de plus vers l'installation pour un coût de 4 M€

Au sein du PAI, les candidats trouvent un tronc commun d'information et de formation, mais celui-ci apparaît insuffisant par rapport à la diversité des situations. Si certaines régions ont déjà expérimenté un accompagnement sous la forme d'un suivi de nouvel exploitant, celui-ci est en général réservé aux jeunes candidats éligibles à la DJA.

Un accompagnement personnalisé apparaît donc nécessaire afin d'aider le candidat à structurer les étapes vers la finalisation de son projet et répondre à ses contraintes spécifiques. Cette démarche débuterait par la réalisation d'un auto diagnostic proposé par le PAI et d'une évaluation succincte des compétences acquises et à acquérir et se poursuivrait par une participation à des ateliers ciblés sur les besoins propres à chaque projet⁶⁰.

Ce module « accompagnement personnalisé à l'émergence » pourrait se dérouler sur une durée de 2 ans maximum et mobiliser un accompagnement équivalent à 4 jours de conseils. Ce dispositif pourrait ainsi toucher **près de 4 000 candidats par an et nécessiter une enveloppe d'aide de 4 M€** (cf. annexe 4).

Proposition n° 8 : Afin de faire aboutir davantage de dossiers d'installation, créer au sein des points accueil installation (PAI) un module d'appui personnalisé à l'émergence de projet.

4.3.2. L'appui à la recherche de foncier et à la médiation foncière pourrait assurer la viabilité des projets de candidats ne disposant pas de foncier pour un coût de 6 M€

Le foncier étant un des principaux freins au développement des projets, il est nécessaire d'accompagner les candidats les plus éloignés du milieu agricole dans la prospection et la recherche d'une exploitation à reprendre, puis dans la mise en relation avec le cédant et les propriétaires bailleurs.

En effet, alors que les cédants privilégient généralement des candidats qu'ils connaissent ou dont le projet reste dans la continuité de leur travail passé, un appui à la mise en relation et une médiation entre cédant et candidat permettrait d'installer cette relation. Cela permettrait ainsi de faciliter ultérieurement un stage d'essai, une démarche de parrainage ou un CDD au sein de l'exploitation.

⁶⁰ En fonction des profils, les thèmes à aborder pourront être l'installation dans le cadre d'une reconversion professionnelle, les formations et expériences agricoles à acquérir, les connaissances spécifiques liées à une forme de commercialisation ou type de production, les caractéristiques des formes d'exploitations en société et les aides disponibles à la formation et à l'installation...

Ainsi, à l'image de l'accompagnement personnalisé, le module d'appui à la recherche de foncier prendrait la forme d'une prestation de deux jours pour rechercher et prospector des exploitations à reprendre dans la région du candidat, et de deux autres jours pour la mise en relation entre le candidat et le cédant préalablement identifié.

Cette prestation ne serait proposée qu'à des candidats disposant d'un projet déjà suffisamment élaboré, par exemple au moins équivalent aux attendus⁶¹ du module à l'accompagnement « émergence de projets » décrit ci-dessus.

Ainsi une telle prestation à l'accompagnement à la recherche de foncier et à la médiation, sur la base de 4 jours, pourrait concerner un maximum de **6 000 candidats** et mobiliserait une **enveloppe d'aide de 6 M€** (cf. annexe 4).

Par ailleurs, ces deux prestations complémentaires peuvent être conduites de manière simultanée ou séparée. Ce module appui à la recherche de foncier et à la médiation serait proposé prioritairement aux candidats ayant bénéficié ou en cours de réalisation de la prestation « émergence de projet » mais aussi à des candidats ayant déjà une formalisation de leur projet mais n'arrivant à pas trouver une exploitation.

Proposition n° 9 : Afin de faire aboutir davantage de dossiers d'installation, créer au sein des PAI un module d'appui à la recherche de foncier et à la médiation.

Les candidats ayant réalisé ces **deux prestations, suivi un stage collectif « type stage 21 h » et disposant d'un projet de PPP**, seront considérés comme ayant suivi le parcours installation et leur projet disposerait des mêmes caractéristiques de viabilité qu'un projet éligible à la DJA.

Sous ces conditions, la mission propose que les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) puissent leur délivrer une **attestation « parcours d'installation réalisé »**, pouvant conditionner l'octroi d'aides régionales et certains dispositifs fiscaux (cf. partie 3).

4.4. L'accompagnement des cédants dans leur transmission doit aussi bénéficier d'un parcours spécifique dans le cadre du PAI

S'agissant des cédants d'exploitation, deux freins principaux ont été déterminés :

- ◆ la difficulté à anticiper la transmission faute de visibilité sur leur situation financière, et sur leur succession possible dans un cadre familial : ceci retarde la décision de départ en retraite ou empêche de s'engager dans une transmission préparée ;
- ◆ les réticences et les craintes concernant la reprise de l'exploitation par un nouvel installé, d'autant plus s'il n'est pas issu du monde agricole.

Ainsi la levée de ces freins nécessite d'apporter une communication régulière et adaptée aux cédants, très en amont de la transmission, notamment en recourant à des partenaires professionnels de la transmission :

- ◆ proposer sous la coordination du PAI, un parcours transmission « au cédant » avec la possibilité d'un accompagnement (autodiagnostic de transmission et offre de prestations à la carte) ;
- ◆ mieux inciter au retour de la déclaration d'intention de cessation d'activité agricole (DICAA)⁶² au travers d'une campagne d'information et de relance, notamment en invitant les futurs cédants à suivre le parcours transmission ;

⁶¹ Candidats disposant d'une proposition de PPP, d'un autodiagnostic d'installation et d'une étude de faisabilité

⁶² Prévue à l'article L. 330-5 du Code rural et de la pêche maritime.

- ♦ poursuivre et amplifier le repérage des exploitations à céder en développant l'inscription au répertoire départ installation (RDI).

Pour ce faire, la mission recommande de mettre en place un parcours de transmission adapté aux cédants comportant les phases suivantes dans le cadre du PAI :

- ♦ mettre en place dans tous les départements une campagne de communication et de sensibilisation et un parcours cédants avec un réseau de partenaires proches d'eux : banques, notaires, MSA, centre de gestion ;
- ♦ procéder à une démarche systématique de rappel au cédant de l'obligation de remplir la DICAA, trois mois après la transmission du premier courrier par la MSA et d'information du cédant sur le nouveau dispositif « parcours cédant » ;
- ♦ saisir les données de retour DICAA dans la base de données de l'observatoire national unique (cf. 4.1), via les observatoires régionaux.

Enfin, il serait nécessaire d'approfondir le conditionnement de l'accès à certaines exonérations fiscales sur les droits de mutation à titre gratuit et onéreux à la transmission de la DICAA au moins un an avant leur demande.

Proposition n° 10 : Afin de faire aboutir davantage de dossiers d'installation, créer au sein des PAI un parcours spécifique d'accompagnement des cédants à la transmission, initié au moment de l'émission de la DICAA par la MSA.

4.5. Afin de mettre en œuvre les nouvelles modalités d'accompagnement à la transmission-installation, le programme AITA doit être étoffé

Pour pouvoir renforcer les dispositifs d'accompagnement à l'installation et à la transmission (cf. *supra*), la mission propose de s'appuyer sur le programme accompagnement à l'installation et à la transmission agricole (AITA). En effet, ce programme national comporte à la fois des actions d'appui à la transmission et à l'installation.

Ce programme couvre de manière globale toutes les étapes de l'installation à la transmission des projets agricoles, accueillant tous les porteurs de projets. Il est modulable et décliné régionalement, élaboré en concertation avec les acteurs locaux et cofinancé par les régions. Ce programme joue un rôle nécessaire en soutenant financièrement la mise en place des dispositifs d'information et d'orientation via les points d'accueil installation (PAI). Toutefois ce programme souffre de certaines limitations :

- ♦ il apparaît trop centré sur les candidats bénéficiant des aides DJA ou avec des projets très avancés dans leur démarche et il accompagne insuffisamment les candidatures les plus complexes ou pas suffisamment abouties ;
- ♦ il ne comporte que deux volets obligatoires, certes essentiels : le volet accueil des porteurs de projets et le volet préparation à l'installation ; ces deux volets à eux seuls mobilisent 60 % du budget État de l'AITA

Ainsi le volet « *incitation la transmission* », pourtant indispensable, n'est pas obligatoire et est mis en œuvre de manière hétérogène (tant dans son contenu que dans son financement) selon les régions⁶³. De plus, alors que l'État consacre moins de 10 % de sa participation au programme AITA à ce volet, les actions liées à la transmission sont parfois conduites sous forme d'actions de communication dans le cadre du volet « Communication »

⁶³ La mission a pu constater lors de ses entretiens et lors de sa visite dans la région Pays de Loire que l'enjeu « *renforcer la sensibilisation des cédants à la transmission un jeune* » et leur inclusion dans un parcours « cédant » est unanimement reconnu comme central car il conditionne la dynamique d'installation. Les collectivités rencontrées se disent prêtes à renforcer leur appui sur certaines actions cédant bien identifiées. Le fait de conduire ces actions au sein de l'AITA permettrait de mieux identifier et coordonner l'action de ces collectivités.

Ainsi la mission recommande à la DGPE de rendre le volet transmission du programme AITA obligatoire dans chacun des programmes régionaux avec la mise en place des nouvelles modalités d'accompagnement à la transmission-installation des cédants et des porteurs de projets.

Proposition n° 11 : Afin de faire aboutir davantage de dossiers d'installation, rendre obligatoire dans chacun des programmes régionaux le volet transmission au sein d'un programme AITA renforcé.

Dans ce cadre, le budget de l'AITA serait porté à 23 M€ par an au lieu de 12 M€ afin de financer le renforcement du dispositif d'accompagnement des cédants et des porteurs de projets avec la répartition suivante :

- ◆ 4 M€ pour le volet émergence de projets (cf. 4.3.1) ;
- ◆ 6 M€ pour le volet accompagnement dans la recherche de foncier et médiation (cf. 4.3.2) ;
- ◆ 1 M€ pour l'appui à la détection et la mise en place du parcours cédant (cf. 4.4).

Rapport

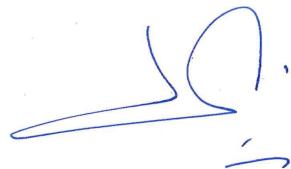
A Paris, le 09 juillet 2024

Pour l'IGF



François AUVIGNE
Inspecteur général des finances

Pour le CGAAER



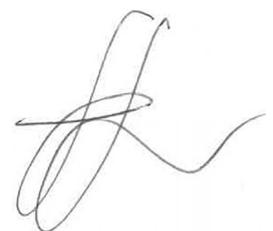
Pierrick DANIEL
Inspecteur général



Jean-Baptiste ROZIERES
Inspecteur des finances



Eric COLLIN
Inspecteur général



Benjamin HUIN -MORALES
Inspecteur des finances

Avec la participation de :

- ◆ **Adrien HAIRAUT, data-scientist au pôle science des données de l'IGF ;**
- ◆ **Léonard DIDELET, inspecteur des finances stagiaire.**

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I :** **LE DEFI DU RENOUVELLEMENT DES GENERATIONS DANS UN MONDE AGRICOLE EN MUTATION**
- ANNEXE II :** **LES FACTEURS DE PRODUCTION EN AGRICULTURE**
- ANNEXE III :** **FREINS ET LEVIERS FISCAUX POUR FAVORISER LES TRANSMISSIONS D'EXPLOITATIONS AGRICOLES AUX JEUNES AGRICULTEURS**
- ANNEXE IV:** **ACCOMPAGNEMENT DE L'INSTALLATION ET DE LA TRANSMISSION AGRICOLE**
- ANNEXE V:** **LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE VI:** **PERSONNES RENCONTREES**

ANNEXE I

Le défi du renouvellement des générations dans un monde agricole en mutation

SOMMAIRE

1. DES EXPLOITATIONS MOINS NOMBREUSES, PLUS GRANDES ET PLUS SPÉCIALISÉES : UNE TENDANCE DE FONDS DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE DEPUIS 1970	1
1.1. La réduction du nombre d'exploitations agricoles et leur agrandissement est une conséquence des politiques agricoles françaises et européennes successives, encouragée par la nature surfacique des aides de base au revenu de la PAC	1
1.2. Les 50 dernières années ont été marquées par une division par plus de trois du nombre d'exploitants, d'exploitations et de la main d'œuvre agricole mais la production s'est maintenue grâce à l'augmentation de la productivité	4
1.3. Les exploitations agricoles sont simultanément soumises à des logiques d'agrandissement surfacique, de concentration des emplois et de spécialisation des productions	6
1.3.1. <i>La stabilisation de la surface agricole utilisée s'est traduite par une augmentation de la surface moyenne des exploitations de 50 hectares en 50 ans</i>	6
1.3.2. <i>L'augmentation de la taille des exploitations est homogène quelle que soit la taille initiale des structures et s'accompagne d'une concentration de la main d'œuvre dans les plus grandes exploitations</i>	8
1.3.3. <i>Les exploitations sont de plus en plus spécialisées mais la diversité des productions à l'échelle des territoires est maintenue.....</i>	11
1.4. L'agrandissement des exploitations s'est accompagné d'une diversification des formes juridiques et notamment d'un recours aux formes sociétaires particulièrement marqué dans les grandes exploitations	14
1.5. Les dynamiques actuelles sont tendancielles et devraient se prolonger à l'horizon 2035, sans « rupture de pente »	16
1.5.1. <i>Comme l'ensemble des phénomènes étudiés, l'évolution du nombre d'exploitations par OTEX est tendancielle et ne présente pas de rupture..</i>	16
1.5.2. <i>60 % des chefs d'exploitations actifs en 2020 sont susceptibles de partir à la retraite d'ici à 2035, ce qui devrait accroître le nombre annuel de départ de maximum 30 % par rapport à la situation actuelle</i>	18
1.5.3. <i>Compte tenu de la stabilité du nombre d'installations, un renouvellement des générations de « un pour un » n'est pas atteignable et les projections indiquent que la France devrait compter 275 000 exploitations de 96 hectares en 2040, majoritairement sous forme sociétaire</i>	20
2. L'ÉVOLUTION DU MODÈLE DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE NÉCESSITE D'ACCOMPAGNER TOUTES LES TRANSMISSIONS, FAMILIALES ET HORS CADRE FAMILIAL.....	23
2.1. L'évolution du modèle familial de l'agriculture française se caractérise par une disjonction entre famille et exploitation agricole	23
2.1.1. <i>Le modèle familial traditionnel à deux UTA se définit par une conjonction du capital, du travail et du pouvoir de décision et par une superposition de la cellule familiale avec l'exploitation agricole.....</i>	23

Annexe I

2.1.2. <i>Loin d'un modèle d'exploitation unique, l'étude des formes actuelles de recours à la main d'œuvre agricole permet de proposer une typologie de six catégories d'exploitations agricoles.....</i>	24
2.1.3. <i>Conséquences du développement de la pluriactivité des exploitants et de la libération de la main d'œuvre du conjoint, les revenus agricoles ne représentent plus que 28 % des revenus des ménages agricoles</i>	27
2.1.4. <i>Malgré la disjonction grandissante entre organisation de la famille et organisation de l'exploitation agricole, la majorité des exploitations demeure marquée par la conjonction du capital, du travail et du pouvoir de décision et relève à ce titre de la définition de l'agriculture familiale ..</i>	29
2.2. Certaines formes d'exploitation et d'emploi de la main d'œuvre permettent une dissociation accrue entre capital, travail et gestion, mais restent en pratique très marginales.....	29
2.2.1. <i>Si certaines formes sociétaires (SCEA, SARL, SAS) permettent de dissocier propriété du capital et pouvoir de gestion, cette situation est de fait très minoritaire.....</i>	29
2.2.2. <i>De nouvelles formes de sous-traitance peuvent se traduire par une dissociation capital/travail et un frein à la libération de foncier</i>	30
2.3. Symptôme de l'effacement du caractère familial de l'agriculture française, plus de la moitié des porteurs de projets ne sont pas issus du milieu agricole et la proportion d'installation hors cadre familial augmente.....	32
3. FACE AU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION AGRICOLE ET AUX NOUVEAUX DÉFIS DE L'AGRICULTURE, LE RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS EST UNE RÉPONSE ADAPTÉE CONDITIONNÉE PAR DES CHOIX POLITIQUES	34
3.1. L'agriculture française est soumise à diverses exigences de souveraineté alimentaire, de compétitivité et de transition climatique et agroécologique	34
3.1.1. <i>La souveraineté alimentaire, une nouvelle priorité affichée de la politique agricole française comme déclinaison du principe européen de sécurité alimentaire.....</i>	34
3.1.2. <i>La perte de compétitivité de la ferme France peut représenter à terme un risque pour la souveraineté alimentaire car les producteurs français verraienr leurs parts de marché diminuer et leur capacité d'investissement se réduire.....</i>	36
3.1.3. <i>Le manque d'investissement et les difficultés de transmission représentent deux freins majeurs à la transition agroécologique.....</i>	37
3.2. Si les évolutions actuelles sont tendancielles et ne représentent pas de menace à court terme pour la souveraineté alimentaire, elles forment un ensemble de risques qui nécessitent de réfléchir dès à présent aux conditions de transmission des exploitations.....	39
3.2.1. <i>S'il n'existe pas de menace immédiate de perte de souveraineté alimentaire, la prise en compte des risques est nécessaire</i>	39
3.2.2. <i>La tendance à l'agrandissement et à la capitalisation renchérit le coût des transmissions et peut faire peser un risque d'intransmissibilité des exploitations dans le cadre du modèle actuel</i>	42
3.3. Le renouvellement des générations agricoles permet d'atténuer l'ensemble des risques identifiés et de renforcer la soutenabilité du modèle agricole français.	47

1. Des exploitations moins nombreuses, plus grandes et plus spécialisées : une tendance de fonds de l'agriculture française depuis 1970

1.1. La réduction du nombre d'exploitations agricoles et leur agrandissement est une conséquence des politiques agricoles françaises et européennes successives, encouragée par la nature surfacique des aides de base au revenu de la PAC

Dans les années 1960 et 1970, les politiques agricoles françaises et européennes se structurent autour d'un double objectif : atteindre l'autosuffisance alimentaire tout en permettant un rattrapage du niveau de vie des ménages agricoles par rapport au reste de la population. L'atteinte de ces objectifs passe par l'accroissement de la productivité agricole, notamment *via* une augmentation de la taille des exploitations et la modernisation des méthodes et moyens de production.

Ainsi, la réduction de la population agricole est affirmée par le rapport Mansholt de 1968 comme une nécessité pour agrandir les exploitations en concentrant des moyens de production (et en premier lieu le foncier), même si cela n'est pas clairement énoncée dans les objectifs initiaux de la politique agricole commune (PAC)¹ en 1962. Pour ce faire, la cessation d'activité agricole est encouragée par la mise en place successive de plusieurs dispositifs.

La loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole prévoit une indemnité viagère de départ bénéficiant aux exploitants agricoles de moins de 65 ans qui possèdent une exploitation d'au moins trois hectares, en cas de cession de leur activité pour un agrandissement ou une installation. A l'échelle européenne, la nécessité d'encourager la cessation d'activité agricole est affirmée en 1972 par la directive 72/160/CEE². Entre 1992 et 1997, trois dispositifs de préretraite sont mis en place sous l'impulsion de l'Union européenne³ pour favoriser l'agrandissement⁴ et l'installation de jeunes agriculteurs⁵, et pour soutenir les agriculteurs en difficulté⁶. Cette succession de mesures a contribué à une augmentation du rythme de départ et à un rajeunissement des chefs d'exploitations (cf. § 1.2).

Cependant, l'efficacité de ces dispositifs fait rapidement craindre une déprise agricole dans certaines régions. Aussi, une politique d'installation est mise en place parallèlement pour faire émerger une nouvelle génération d'agriculteurs. La facilitation de l'accès aux

¹ La PAC de 1962 comportait cinq objectifs aujourd'hui repris dans l'article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : (i) accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, (ii) assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, (iii), stabiliser les marchés, (iv) garantir la sécurité des approvisionnements et (v) assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

² Directive 72/160/CEE du 17 avril 1972 concernant l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et à l'affectation de la superficie agricole utilisée à des fins d'amélioration des structures.

³ Brangeon J.-L., Jégouzo G., Quinqu M., 1996, « Politique de préretraite et bas revenus agricoles », *Économie rurale*, n° 232, p. 13-19.

⁴ Décret n°92-187 du 27 février 1992 portant application de l'article 9 de la loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991 créant un régime de préretraite agricole.

⁵ Décret n°95-290 du 15 mars 1995 portant application de l'article 35 de la loi n° 95-95 du 1er février 1995 de modernisation de l'agriculture et modifiant le décret n° 92-187 du 27 février 1992 modifié relatif à la préretraite agricole.

⁶ Décret n°98-311 du 23 avril 1998 relatif à la mise en œuvre d'une mesure de préretraite pour les agriculteurs en difficulté.

Annexe I

financements⁷ (prêts bonifiés) est renforcée en 1973 par la dotation « jeune agriculteur (DJA)⁸, généralisée en 1976⁹ puis par la mise en place progressive de mesures fiscales et sociales¹⁰.

À l'échelle européenne, cet objectif est renforcé en 1999 avec la création d'un second pilier de la PAC¹¹ pour soutenir le développement rural par des aides co-financées par le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER). C'est à l'occasion du « bilan de santé de la PAC » en 2008 que l'objectif de « consolider l'économie agricole et l'emploi sur l'ensemble du territoire » est explicitement assigné à la PAC. L'objectif de « renouvellement des générations » d'agriculteurs est enfin explicitement affirmé par la réforme de 2013 puis régulièrement réaffirmé lors de la programmation 2014-2022¹² puis par le plan stratégique national (PSN) pour la programmation 2023-2027 (objectif spécifique G)¹³.

Conformément à ces objectifs, une partie des aides de la PAC vise à soutenir l'emploi et l'installation et peut ainsi contrebalancer l'agrandissement. Cependant, ces aides restent minoritaires : l'aide redistributive complémentaire au revenu¹⁴ ne représente que 7,5 % de l'ensemble des aides PAC pour la programmation 2023-2027 et les aides à l'installation que 2,6 % (cf. graphique 1).

Malgré toutes ces évolutions, force est de constater que les paiements directs (ou aides de base au revenu) restent une forte incitation à l'agrandissement du fait de leur nature surfacique puisque le montant de l'aide est proportionnel à la surface de l'exploitation. Le rôle des paiements directs dans l'agrandissement des exploitations et, par conséquent, la réduction du nombre d'agriculteurs a d'ailleurs été souligné par la Banque mondiale¹⁵. Or, **l'aide de base au revenu est l'aide la plus importante de la PAC : elle représente 36 % de l'ensemble des financements prévus¹⁶ pour la période 2023-2027** (cf. graphique 1). La structure de la PAC

⁷ Décret n° 65-581 du 15 juillet 1965 portant application des dispositions de l'article 27 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole concernant les mutations d'exploitation favorisant l'aménagement foncier ou l'installation de jeunes agriculteurs.

⁸ Décret n° 73-18 du 4 janvier 1973 portant la création, dans certaines régions, d'une dotation d'installation au profit des jeunes agriculteurs.

⁹ Décret n° 76-1057 du 22 novembre 1976 relatif à l'aide exceptionnelle aux jeunes agriculteurs.

¹⁰ En 1982, l'abattement fiscal sur cinq ans pour les nouvelles entreprises est étendu à l'agriculture ; en 1992, un dégrèvement de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) est mis en place ; en 2000, les jeunes agriculteurs sont exonérés de charges sociales pendant cinq ans ; enfin en 2006, la DJA est défiscalisée. Source : Forget V., Depeyrot J.-N., Mahé M., Midler E., Hugonnet M., Beaujeu R., Grandjean A., Hérault B., 2019, Actif'Agri. Transformations des emplois et des activités en agriculture, Centre d'études et de prospective, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, *la Documentation française*, p. 171.

¹¹ Le premier pilier de la PAC correspond au versement d'aides directes aux agriculteurs. Il est financé par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA).

¹² Le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le FEADER prévoit à l'article 5, l'objectif 2 b) visant à « faciliter l'entrée d'exploitants agricoles suffisamment qualifiés dans le secteur de l'agriculture et en particulier le renouvellement des générations ».

¹³ L'objectif spécifique G « attirer les jeunes agriculteurs et faciliter le développement des entreprises dans les zones rurales prévoit « [d']accompagner la première installation de tous les agriculteurs qui le souhaitent et assurer au mieux le renouvellement des générations » (G.1), de « faciliter les reconversions et les transmissions entre générations » (G.2), et de « créer un environnement favorable à l'installation en agriculture » (G.3).

¹⁴ Cette aide est de nature surfacique mais est uniquement versée sur les 52 premiers hectares des exploitations. Elle est donc favorable aux petites exploitations plus intensives en main-d'œuvre, la surface moyenne des exploitations en 2020 étant de 69 hectares en 2020 (cf. 1.3.1). Aussi, cette aide est considérée par le ministère chargé de l'agriculture comme une aide indirecte à l'emploi (Ministère chargé de l'agriculture, 2017, La PAC en un coup d'œil, *Communication*).

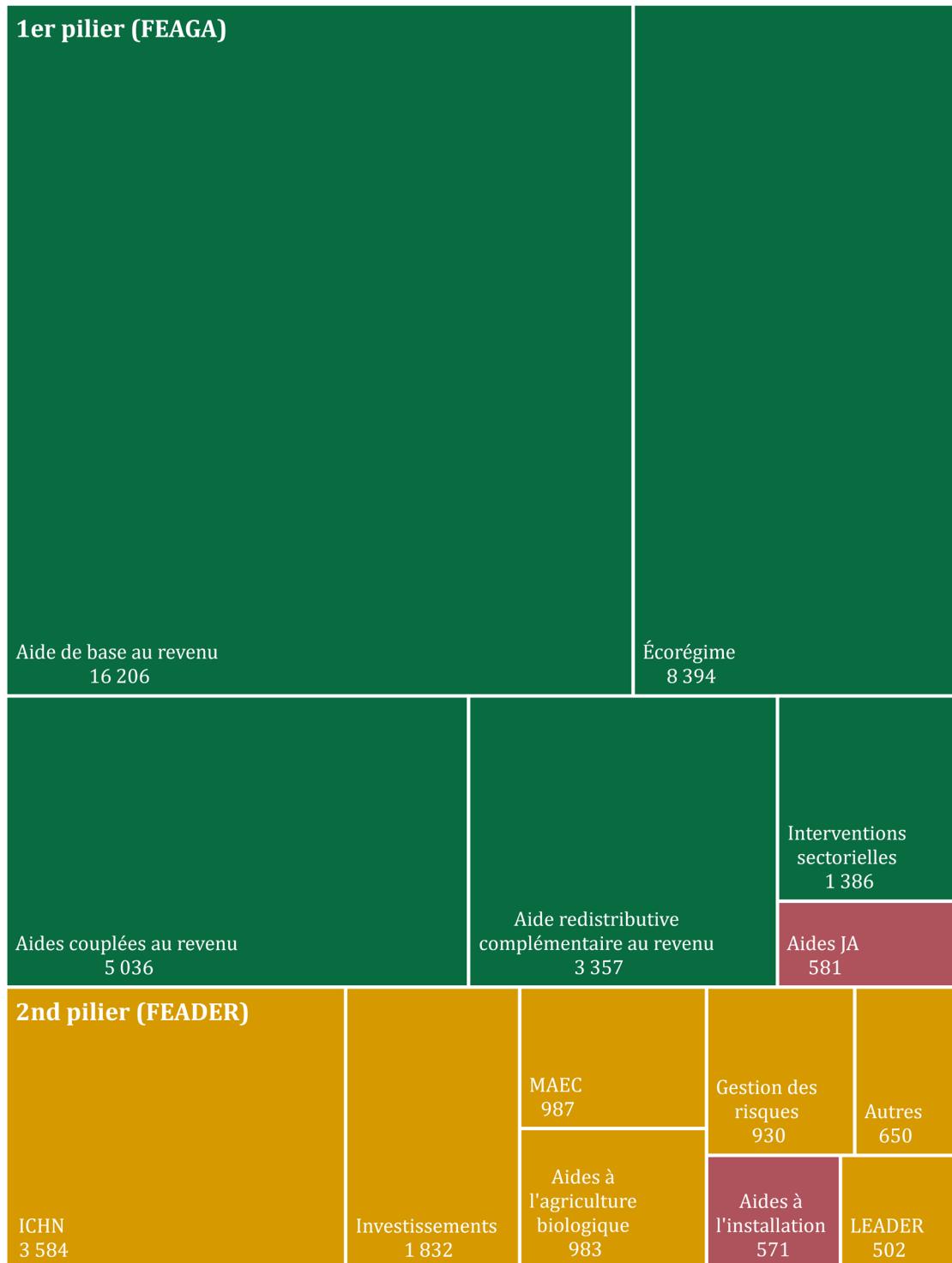
¹⁵ Banque mondiale, 2018, Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU, Coll. *EU Regular economic report*, vol. 4.

¹⁶ La part du total des aides surfaciques (dont l'écorégime, l'ICHN, les aides couplées certaines MAEC) est supérieure. Ainsi, la somme de l'écorégime et de l'aide de base au revenu représente 54,7 % de l'ensemble des financements prévus sur la période 2023-2027.

Annexe I

encourage donc toujours l'agrandissement et, par conséquent, la réduction de la population agricole.

Graphique 1 : Montants totaux du PSN 2023-2027 en millions d'euros



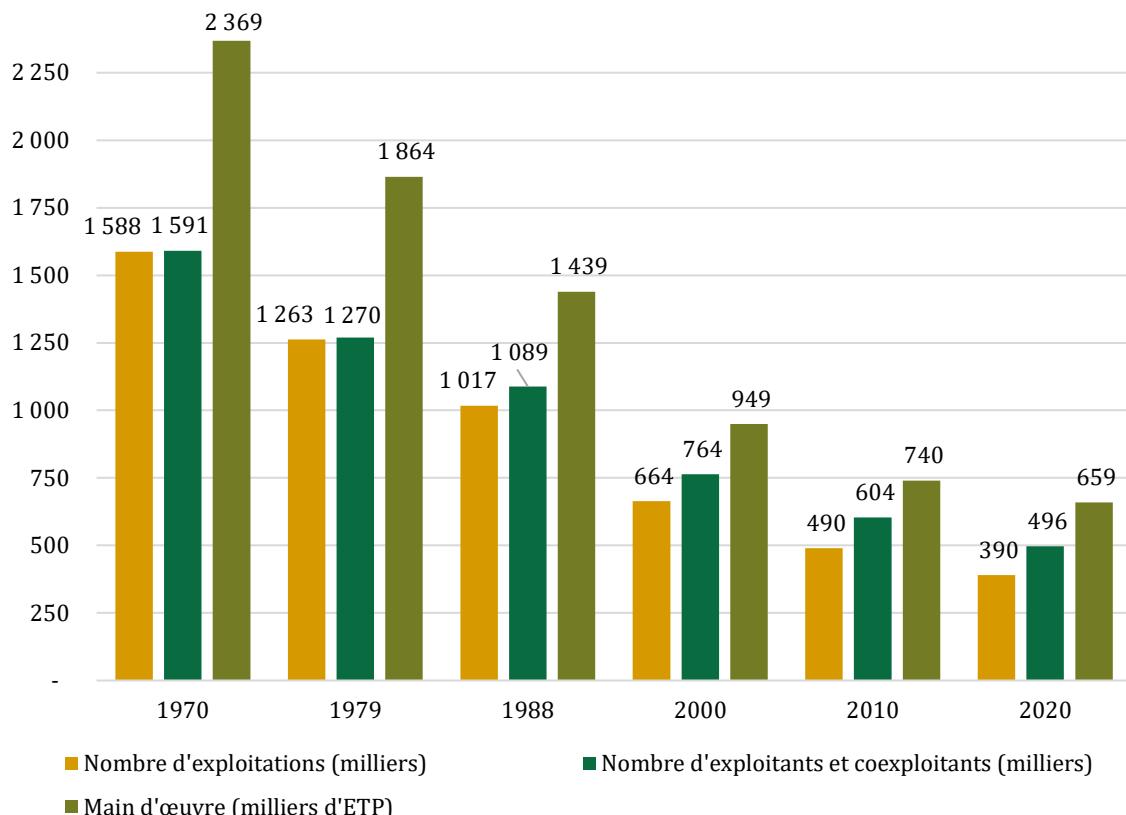
Source : Plan financier indicatif détaillé du PSN (appendice H), version en date du 13 décembre 2023.

Note : Les aides au renouvellement des générations sont indiquées en rouge. Les aides JA du premier pilier sont les aides complémentaires au revenu pour les JA (581,4 M€), tandis que les aides à l'installation du second pilier sont constituées de la DJA (500,2 M€), de la DNA (40,5 M€), des soutiens aux investissements JA (28,1 M€), et du soutien à la création d'entreprises en milieu rural (1,9 M€).

1.2. Les 50 dernières années ont été marquées par une division par plus de trois du nombre d'exploitants, d'exploitations et de la main d'œuvre agricole mais la production s'est maintenue grâce à l'augmentation de la productivité

Résultat de cette politique européenne et française, le nombre d'exploitations, d'exploitants ainsi que le volume total de main d'œuvre agricole (mesurée en équivalent temps plein – ETP) ont tous été divisés par plus de trois depuis 1970 ; en particulier le nombre d'exploitations a été divisé par quatre entre 1970 et 2020, passant de près de 1,6 millions à 390 000 (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Évolution du nombre d'exploitations, d'exploitants et de la main d'œuvre agricole depuis 1970



Source : Agreste, recensements agricoles 1970 à 2020.

En particulier entre 2010 et 2020, 100 000 exploitations ont disparu, soit une baisse de 20 %. Le nombre d'exploitants connaît une évolution similaire sur cette période, avec une baisse de cette population de 18 %, soit la perte de 108 000 exploitants, les trois-quarts suite à un départ en retraite¹⁷.

¹⁷ Environ un quart des chefs d'exploitations cessent leur activité (ils quittent le régime des non-salariés agricole) de manière prématuée, avant 55 ans. Ces « sortants précoces » représentent 30 % du total des sorties en 2015 (Actif Agri, *op. cit.*, p. 106-107), et « un peu plus du quart » en 2020-2021 (Cour des comptes, *op. cit.*, p. 27). Ces départs anticipés sont dus à des problèmes de santé, des changements de normes, l'isolement, le manque de reconnaissance ou de soutien, l'insuffisance des revenus au regard de la pénibilité du travail et aux autres catégories socio-professionnelles, etc. (ASP, 2016, Départs précoces en agriculture. Analyse d'une situation peu connue, Coll. Les Études de l'ASP).

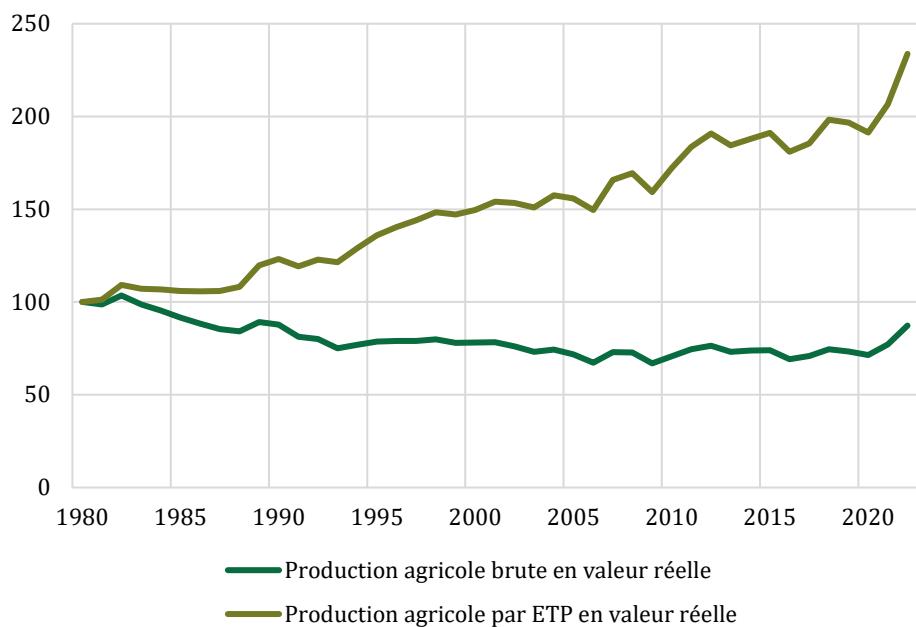
Annexe I

Cependant, un fait marquant de la décennie 2010-2020 consiste en un ralentissement de la diminution de la main d'œuvre agricole (- 11 %) par rapport aux exploitations et aux exploitants, alors que les trois facteurs évoluaient au même rythme jusqu'alors¹⁸. Aussi, l'intensité des exploitations en main d'œuvre a augmenté de 1,51 à 1,69 ETP par exploitation entre 2010 et 2020.

En outre, un ralentissement concomitant de la baisse de ces trois grandeurs se produit depuis les années 1990. La diminution du nombre d'exploitations est passée de - 3,47 %/an entre 1988 et 2000 à - 3,01 %/an entre 2000 et 2010 puis à - 2,27 %/an sur la dernière décennie. La forte diminution entre 1988 et 2000 représente le taux annuel le plus important depuis 1970, conséquence de la mise en place des régimes de préretraite (cf. § 1.1). De même, depuis 2000, le ralentissement du rythme de réduction annuelle du nombre d'exploitations démontre l'impact des politiques de soutien au développement rural et à l'emploi agricole mises en place avec la création du second pilier de la PAC à la même période (cf. § 1.1). Cette tendance actuelle d'une baisse dont le rythme est en ralentissement devrait se poursuivre dans les années à venir (cf. § 1.4).

Malgré cette forte baisse du nombre d'exploitations et de la production agricole, la production agricole en valeur réelle a diminué de - 25 % sur la période 1980-1995 puis s'est globalement maintenue (cf. graphique 3). Cette évolution se traduit par une forte augmentation de la production en valeur réelle par ETP (+ 133 % entre 1980 et 2022), signe d'une augmentation importante de la productivité du travail agricole. Ces gains de productivité ont été obtenu grâce à (i) l'agrandissement des exploitations (cf. 1.2.1), (ii) la spécialisation productive à l'échelle de l'exploitation (cf. 1.2.3) et (iii) la modernisation des structures de production, de l'équipement (mécanisation) et (iv) l'optimisation de l'usage d'intrants de plus en plus performants et (v) l'amélioration génétique.

Graphique 3 : Augmentation de la production agricole en valeur réelle (basse 100 en 1980), totale et par ETP agricole



Source : Mission, d'après les données Insee (comptes provisoires de l'agriculture 2022 et comptes nationaux annuels).

¹⁸ Par exemple entre 2000 et 2010, le nombre d'exploitation a diminué de 26 %, le nombre d'exploitants de 21 % et la main d'œuvre de 22 %. Idem entre 1988 et 2000 où la baisse était de 35 %, 30 % et 34 % respectivement.

1.3. Les exploitations agricoles sont simultanément soumises à des logiques d'agrandissement surfacique, de concentration des emplois et de spécialisation des productions

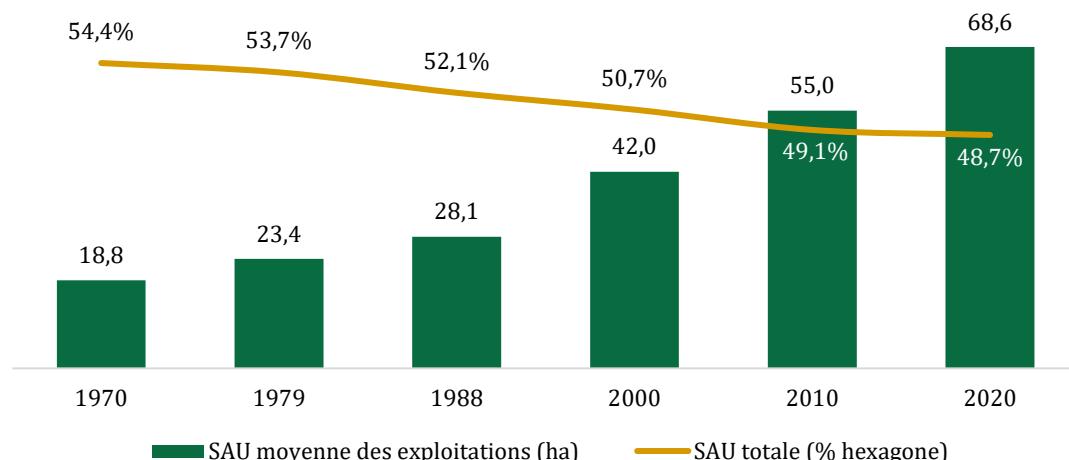
1.3.1. La stabilisation de la surface agricole utilisée s'est traduite par une augmentation de la surface moyenne des exploitations de 50 hectares en 50 ans

La surface agricole utilisée (SAU) dans l'Hexagone est de 267 000 km² en 2020 soit 48,7 % du territoire. La SAU est en baisse de 32 000 km² (ou 3,2 millions d'hectares) depuis 1970, lorsqu'elle représentait 54,4 % du territoire. La diminution de la SAU cache cependant des dynamiques contrastées. Si les surfaces de prairies sont en recul de près de quatre millions d'hectares depuis 1980, les surfaces dédiées aux grandes cultures sont en augmentation de 931 000 hectares sur la même période¹⁹. Cette diminution des prairies s'explique par la double évolution de l'élevage français d'herbivores, d'une part la réduction du cheptel et d'autre part la transition vers des systèmes moins extensifs et moins pâturant, notamment dans la filière laitière²⁰.

Cependant, le rythme de baisse ralentit. Alors que la diminution annuelle de SAU était en moyenne de 73 500 ha entre 1970 et 2010 (et même jusqu'à 100 000 ha entre 1979 et 1988), elle n'est plus que de 21 700 ha entre 2010 et 2020. Ce ralentissement de la perte de SAU dans l'Hexagone peut être expliqué par la conjonction de deux facteurs. D'une part, les aides de base au revenu incitent à conserver le foncier du fait de leur nature surfacique (cf. § 1.1). D'autre part, la disparition des terres agricoles du fait de l'urbanisation tend à diminuer du fait de la montée en puissance des enjeux liés à la réduction de l'artificialisation des terres aboutissant avec l'adoption de la loi « climat et résilience » le 22 août 2021 introduisant l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) à l'horizon 2050.

Cette faible réduction de la SAU (- 10 % depuis 1970), dans un contexte de baisse importante du nombre d'exploitations (- 75 % depuis 1970) se traduit par une augmentation de la SAU moyenne des exploitations de 18,8 ha en 1970 à 68,6 ha en 2020 (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Évolution de la SAU totale et moyenne



Source : Agreste, recensements agricoles 1970 à 2020.

¹⁹ Ministère chargé de l'agriculture, 2023. Graph'Agri 2023, *Service de la statistique et de la prospective*, p. 15-17.

²⁰ Rapport du Gouvernement, 2024. Évaluation de la souveraineté agricole et alimentaire de la France, p. 4.

Annexe I

Cette moyenne cache cependant de grandes disparités en fonction de l'orientation technico-économique (OTEX) des exploitations (cf. tableau 1), ainsi que de leur taille économique (cf. tableau 2).

En 2020, la SAU est concentrée sur les plus grandes exploitations et sur deux OTEX. En effet les exploitations d'élevage bovin et de grandes cultures représentent les deux tiers de la SAU totale, tandis que les exploitations dont la production brute standard est supérieure à 100 k€ (moyennes et grandes exploitations) concentrent près des trois quarts de la SAU totale.

Tableau 1 : Décomposition des exploitations selon leur orientation technico-économique (OTEX) en 2020

OTEX	Nombre d'exploitations	SAU moyenne (ha)	Part dans la SAU totale
Élevage bovin	91 756	93,2	32 %
Grandes cultures	111 825	82,5	34 %
Polyculture et poly élevage	40 594	80,6	12 %
Élevage porcin, volailles	18 658	52,3	4 %
Élevage d'autres herbivores	35 460	48,8	6 %
Viticulture	59 032	18,7	4 %
Fruits	15 285	17,6	1 %
Maraîchage, horticulture	15 347	10,5	1 %

Source : Agreste, recensement agricole 2020.

Tableau 2 : Décomposition des exploitations selon leur taille économique en 2020

Taille économique	Nombre d'exploitations	SAU moyenne (ha)	Part dans la SAU totale
Microexploitations	107 600	14	5 %
Petites exploitations	103 800	50	18 %
Moyennes exploitations	100 900	100	37 %
Grandes exploitations	77 500	139	39 %

Source : Agreste, recensements agricoles 2010 et 2020.

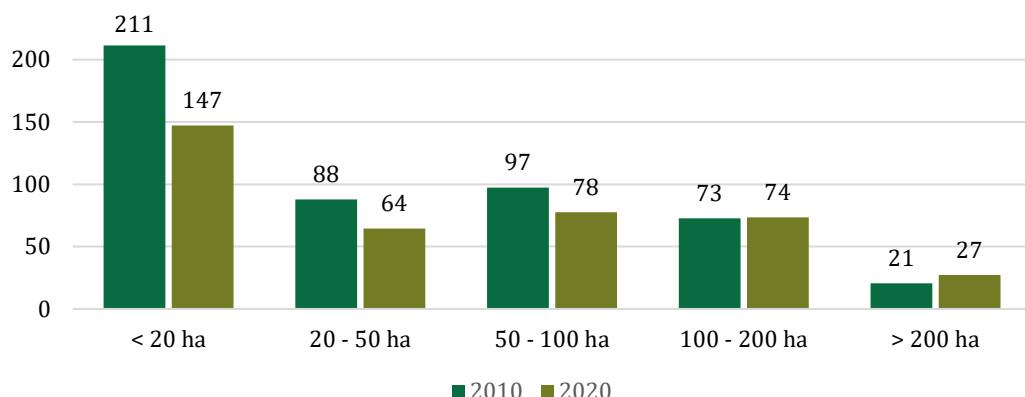
Note : Les exploitations sont classées en quatre catégories de taille, selon leur production brute standard (PBS), une méthode de valorisation permettant de déterminer une production potentielle des exploitations, exprimée en euros. Ainsi, sont considérées « micro », les exploitations dont la PBS est inférieure à 25 000 euros, « petite », celles dont la PBS est comprise entre 25 000 et 100 000 euros, « moyenne » celles avec une PBS comprise entre 100 000 et 250 000 euros et « grande » celles dont la PBS est supérieure à 250 000 euros.

1.3.2. L'augmentation de la taille des exploitations est homogène quelle que soit la taille initiale des structures et s'accompagne d'une concentration de la main d'œuvre dans les plus grandes exploitations

L'existence de phénomènes de concentration du foncier ne peut être caractérisée qu'en d'analysant la dynamique d'agrandissement des exploitations. Depuis 1970, l'évolution du nombre d'exploitations est différenciée en fonction de leur taille surfacique et économique. Tandis que les exploitations de plus de 100 hectares ont vu leur nombre quadrupler, le nombre d'exploitations dont la surface est inférieure à 100 ha a diminué de 81 %²¹.

En particulier depuis 2010, le nombre d'exploitations de plus de 200 hectares a augmenté de 32 % tandis que le nombre d'exploitations de moins de 100 hectares a diminué de 27 % (cf. graphique 5). En 2020, 25 % des exploitations les plus petites ont une surface inférieure à 5 ha et représentent en cumulé moins de 1 % de la SAU totale. A l'inverse, le quart de la SAU totale est composée par les 5 % d'exploitations les plus grandes, avec une SAU moyenne supérieure à 214 ha²².

Graphique 5 : Évolution du nombre d'exploitations en fonction de leur SAU entre 2010 et 2020 (en milliers)



Source : Agreste, recensements agricoles 2010 et 2020.

De même, seules les exploitations de PBS supérieure à 250 k€ ont vu leur nombre augmenter entre 2010 et 2020 (cf. tableau 2). Alors que ces exploitations ne représentent que 20 % du total, elles concentrent près de 40 % de la SAU. A l'inverse, les microexploitations représentent 27 % du total mais seulement 5 % de la SAU.

Tableau 3 : Surface moyenne des exploitations selon leur taille économique en 2020

Taille économique des exploitations	Nombre d'exploitations		Part dans la SAU totale (%)	
	2020	Evolution 2010/2020	2010	2020
Microexploitations	107 600	- 31 %	7 %	5 %
Petites exploitations	103 800	- 21 %	21 %	18 %
Moyennes exploitations	100 900	- 21 %	41 %	37 %
Grandes exploitations	77 500	+ 3 %	31 %	39 %

Source : Agreste, recensements agricoles 2010 et 2020.

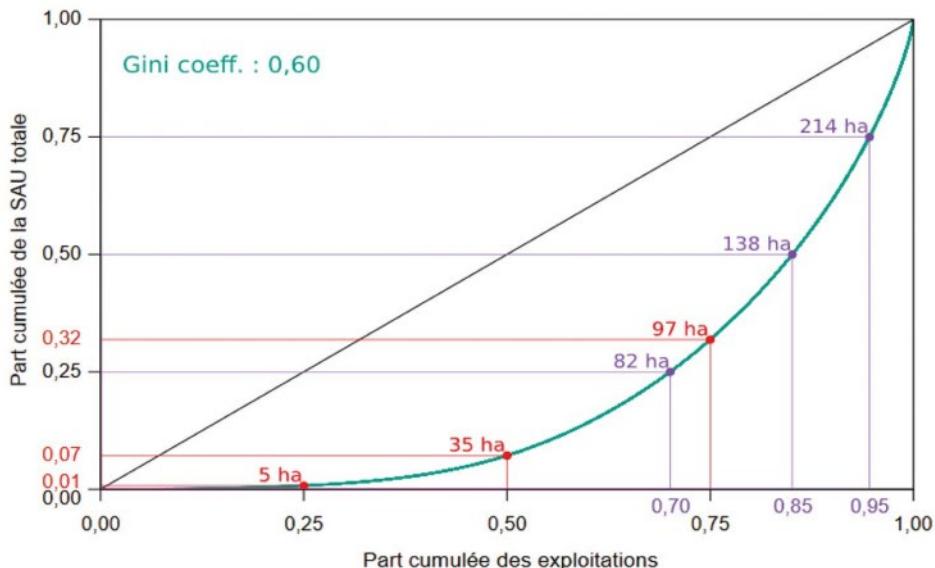
²¹ Notons cependant que cette diminution est relativement semblable entre les exploitations de moins de 20 ha (- 84 %) et les exploitations comprises entre 20 et 100 ha (-78%). Ces données sont issues des recensements agricoles.

²² Cf. graphique 6.

Annexe I

Cette évolution semblerait indiquer une concentration du foncier dans les plus grandes exploitations. Or, une étude détaillée²³ de la répartition de la surface des exploitations révèle le contraire. Pour ce faire, il convient de tracer les courbes de répartition des tailles d'exploitations, dites « courbes de Lorenz »²⁴, et de déterminer l'indice de Gini²⁵ permettant de quantifier le caractère inégalitaire de la répartition des surfaces (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Distribution de la SAU en 2020



Source : Reproduite d'après Hugonnet et Depeyrot (2024)²⁶.

En 2020, l'indice de Gini de la SAU par exploitation est de 0,60. Or la comparaison de cette valeur entre les différents recensements agricoles témoigne d'une stabilité de la répartition du foncier. En effet, l'indice de Gini était de 0,57 en 1970 et de 0,62 en 2010. Ainsi, les surfaces libérées par la forte diminution du nombre d'exploitations n'ont pas été préférentiellement récupérées par les grandes exploitations. Au contraire, la stabilité de l'indice de Gini témoigne d'un agrandissement homogène des exploitations qui parviennent à se maintenir, quelle que soit leur taille. **Bien que contre-intuitive, il se produit même une légère déconcentration du foncier agricole sur la dernière décennie.**

L'analyse des facteurs déterminants de l'évolution de la répartition du foncier entre 1970 et 2007²⁷ a permis de démontrer que les politiques publiques considérées par l'étude (mesures agro-environnementales, indemnité compensatoire de handicaps naturels, quotas laitiers, dotation jeune agriculteur, contrôle des structures, activité des SAFER) limitent les phénomènes de concentration du foncier, comme le montre la quasi-stabilité de l'indice de

²³ Hugonnet et Depeyrot, 2024, Concentration et spécialisation en agriculture, à l'aune des recensements agricoles de 1970 à 2020, *Centre d'études et de prospective du ministère de l'agriculture, analyse n°199*

²⁴ Dans le cas d'espèce, ces courbes présentant en ordonnée la part cumulée de la SAU et en abscisse la part cumulée des exploitations. Méthode issue de : Lorenz, M.O., 1905. Methods of measuring the concentration of wealth. *Publications of the American statistical association*, 9(70), p. 209-219.

²⁵ L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique permettant de rendre compte du niveau d'inégalité pour une variable et sur une population donnée. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême). Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé. Cette valeur peut être calculée à partir de la courbe de Lorenz le double de la surface entre la première bissectrice et la courbe de répartition, ou bien le rapport entre cette surface et la surface délimité par la première bissectrice et les deux axes (cette dernière étant normalisée à 0,5, les deux définitions sont équivalentes).

²⁶ Hugonnet et Depeyrot, 2024, *op. cit.*

²⁷ Piet L, Latruffe L, Le Mouel C., Desjeux Y., 2012, « How do agricultural policies influence farm size inequality? The example of France », *European Review of Agricultural Economics*, vol. 39, n°1, p. 5-28.

Gini. Il n'existe à ce jour pas de nouvelle analyse sur la pertinence de ces déterminants depuis 2007, mais tout chose égale par ailleurs, il n'existe pas de raison de remettre en cause leur pertinence et de s'interdire de penser que ce phénomène est encore d'actualité pour expliquer la stabilité de la répartition du foncier sur la période 2008-2020.

Il convient cependant de noter à ce stade deux limites de cette analyse. D'une part, l'échelle nationale ne permet pas d'apprécier des situations plus contrastées en fonction des territoires et des bassins de production. D'autre part, cette analyse repose sur la notion d'exploitation agricole telle que définie lors du recensement. Elle ne permet donc pas de détecter une concentration du foncier qui passerai par l'autres leviers, notamment l'agrégation d'exploitations sous forme de holdings.

Il résulte de cette analyse que le terme de « concentration » du foncier est souvent utilisé de manière impropre. Il s'agit plutôt de la perpétuation de clé de répartition du foncier du fait de l'agrandissement homogène et continu des exploitations. Ainsi, **s'il y a « concentration » du foncier dans un nombre de plus en plus restreint d'exploitations, ce phénomène s'explique uniquement par la réduction du nombre total d'exploitations et non par une modification de la répartition du foncier entre les exploitations.**

L'analyse de l'évolution de la répartition de la production brute standard (PBS) entre les exploitations entre 2000 et 2015²⁸ a permis de mettre en lumière une dynamique similaire. Cette étude décompose les exploitations en trois catégories en fonction de leur PBS : les 50 % d'exploitations les plus petites (*bottom 50*), les 40 % intermédiaires (*middle 40*) et les 10 % des plus grandes (*top 10*)²⁹. Cette analyse met en évidence que la distribution de PBS totale entre les différentes catégories d'exploitations est stable sur la période étudiée : le « *bottom 50* » représente environ 20 % de la PBS total et connaît une légère décroissance (-0,5 %/an), tandis que le « *middle 40* » (45 % de la PBS totale) et le « *top 10* » (35 % de la PBS totale) sont en légère croissance (respectivement + 0,2 %/an et + 0,1 %/an). Là encore, il n'y a pas à proprement parler de phénomène de concentration car la distribution de la PBS reste stable. La « concentration » apparente est simplement due à la réduction du nombre d'exploitations.

Si l'évolution de la répartition du foncier et celle de la PBS ne permettent pas de mettre en évidence un phénomène de concentration, il n'en va pas de même pour la main d'œuvre.

Une analyse similaire³⁰ met en évidence un indice de Gini croissant de 0,38 en 1970 à 0,42 en 2020. Ainsi en 2020, 25 % de la main d'œuvre est concentrée dans 4 % des exploitations contre 9 % en 1970. L'étude des courbes de Lorenz révèle (i) que cette concentration a été la plus forte entre 1988 et 2000 – période également marquée par le rythme de diminution annuelle du nombre d'exploitations le plus important (cf. § 1.1.1) – et (ii) que cette évolution résulte surtout d'une concentration de l'emploi au sein des exploitations du dernier décile. Ce phénomène de concentration peut s'apprécier par l'évolution de la répartition de la main d'œuvre agricole (en ETP) sur le territoire (cf. figure 1). Alors que cette répartition était relativement homogène dans les années 1970 – à l'exception des régions de grande culture où la densité de main d'œuvre était plus faible – on observe en 2020 une forte concentration de la main d'œuvre sur quelques territoires : régions d'élevage de l'ouest, régions viticoles et arboricoles (champagne, alsace, bordelais, vallée du Rhône, pourtour méditerranéen).

²⁸ Piet, 2019, « Concentration des exploitations agricoles et emplois », *Notes et études socio-économiques* n° 46, pp. 35-58, Centre d'études et de prospective, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

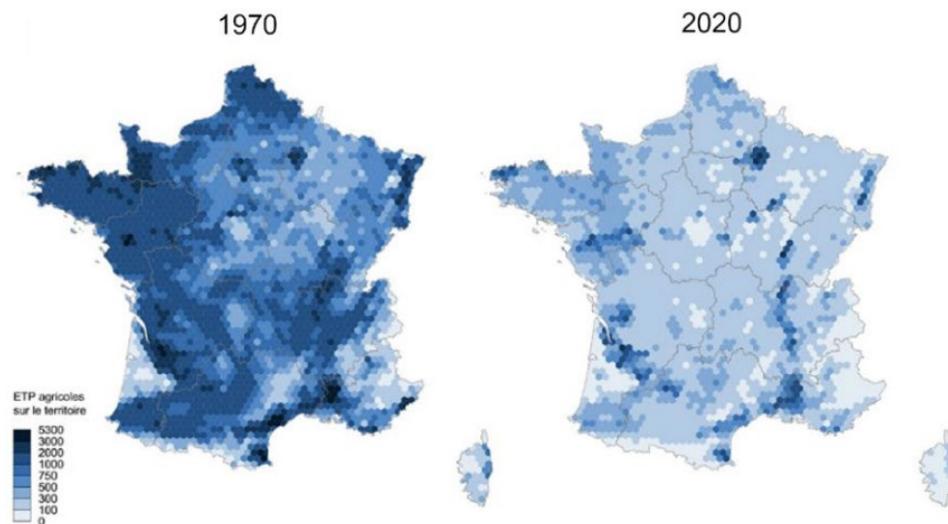
²⁹ Cette décomposition est relativement standard dans les travaux en économie traitant d'inégalités. Voir par exemple : Piketty T., Saez E., 2014, “Inequality in the long run”, *Science*, vol. 344, n°6186, p. 838-843.

³⁰ Hugonnet et Depyrot, 2024, *op. cit.* corroborant les résultats de Piet, 2019, *op. cit.*

Annexe I

L'importance de l'emploi agricole dans ces zones résulte de trois phénomènes : ces territoires (i) sont très spécialisés (cf. figure 4 *infra*) (ii) accueillent des types d'exploitations intensifs en main d'œuvre et (iii) dont la surface moyenne est plus faible. Ainsi, l'intensité de la main d'œuvre est de 2,5 ETP/km² en moyenne pour l'ensemble des exploitations, mais elle atteint 4 ETP/km² pour l'élevage porcin et de volaille, 11 ETP/km² pour la viticulture et 14 ETP/km² pour les cultures fruitières³¹.

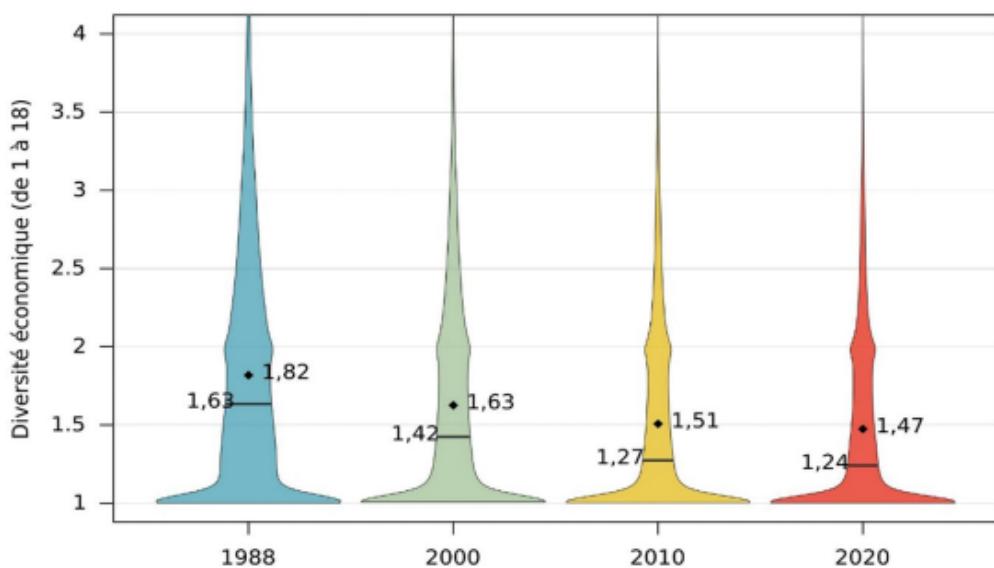
Figure 1 : Évolution de la répartition de la main d'œuvre agricole (en ETP) sur le territoire



Source : Reproduite d'après Hugonnet et Depyrot (2024).

1.3.3. Les exploitations sont de plus en plus spécialisées mais la diversité des productions à l'échelle des territoires est maintenue

Figure 2 : Évolution de la diversité économique des exploitations



Source : Reproduite d'après Hugonnet et Depyrot (2024).

Note : Les lignes horizontales représentent les valeurs médianes, les losanges la valeur moyenne et chaque profil représente la répartition des cas individuels (densité).

³¹ Données calculées d'après le recensement agricole 2020.

Annexe I

L'étude de la spécialisation des exploitations nécessite un indicateur de mesure de la diversité économique des exploitations, dit « indice de Simpson »³². Il est obtenu en pondérant le nombre d'ateliers³³ des exploitations par leurs contributions respectives à la PBS totale. Il varie de 1 (dans le cas d'une exploitation avec un seul atelier significatif) à 18 (dans l'hypothèse de 18 ateliers de PBS équivalentes au sein d'une exploitation). L'étude de l'évolution de la distribution des indices de Simpson au cours des différents recensements agricoles³⁴ permet de mettre en évidence une forte spécialisation des exploitations (cf. figure 2).

En effet, la moyenne de l'indice de Simpson est passée de 1,82 en 1988 à 1,47 en 2020, tandis que la médiane a évolué de 1,63 à 1,24. Afin de mieux se rendre compte de cette spécialisation, il convient de s'intéresser au bas de la distribution, à savoir les exploitations dont un atelier de production générant à lui seul plus de 97,5 % de la PBS, ce qui se traduit par un indice de Simpson compris entre 1 et 1,05.

En 2020, 37 % des exploitations font partie de cette catégorie, contre 19 % en 1988. Historiquement le fait d'exploitations viticoles, ces exploitations très spécialisées concernent aujourd'hui d'autres ateliers de production dans des proportions croissantes³⁵. En outre, une part croissante des exploitations apparaissant comme diversifiées cachent en fait une diversification relative. En effet, 17 % des exploitations dont l'indice de Simpson est compris entre 1,9 et 2,2 combinent en fait grandes cultures standard (céréales, oléagineux, protéagineux, plantes à fibres) et industrielles (betteraves, pommes de terre, légumes d'industrie, etc.), contre 6 % en 1988.

Cette spécialisation des exploitations peut également s'apprécier à l'échelle territoriale. La figure 3 présente l'indice de Simpson moyen des exploitations, réparties sur un carroyage fait d'hexagones de 225 km². Alors que cet indice était supérieur à 2 sur une part importante du territoire métropolitaine, cela n'est plus le cas que dans certaines régions du nord de la France, marquées par une double spécialisation en grandes cultures standard et industrielle. À l'exception de ce cas particulier qui témoigne en sus d'une diversité toute relative, l'indice ce Simpson des exploitations françaises est inférieur à 2 sur l'ensemble du territoire.

³² L'indice de Simpson est un indicateur de diversité utilisé en écologie. Il permet de mesurer le degré de concentrations d'individus classés en différentes catégories (cf. Simpson, E.H., 1949. Measurement of diversity. *Nature*, 163(4148), p. 688).

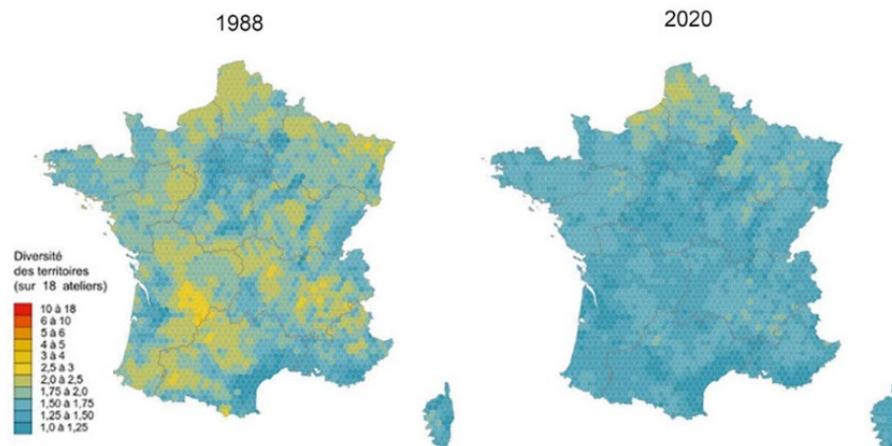
³³ Pour étudier la spécialisation ou la diversification des exploitations, on préfère la notion « d'atelier » de production » à celle « d'OTEX ». En effet, certaines exploitations considérées comme spécialisées au sens des OTEX (toutes à l'exception de polyculture et/ou polyélevage) alors qu'elles peuvent être constituées pour partie d'un ou de plusieurs ateliers significatifs qui n'apparaissent pas lors du classement en OTEX. Les ateliers sont classiquement répartis en dix ateliers végétaux et dix ateliers animaux (Aigrain P., Agostini D., Lerbourg J., 2016. « Les exploitations agricoles comme combinaisons d'ateliers », *Agreste Les Dossiers*, n° 32).

³⁴ Hugonnet et Depeyrot, 2024, *op. cit.*

³⁵ Par exemple les exploitations avec un seul atelier en grande culture représentent 25,8 % des exploitations très spécialisées en 2020 contre 20,7 % en 1988. De même les exploitations de production de fourrage représentent 11,7 % en 2020 contre 7,0 % en 1988.

Annexe I

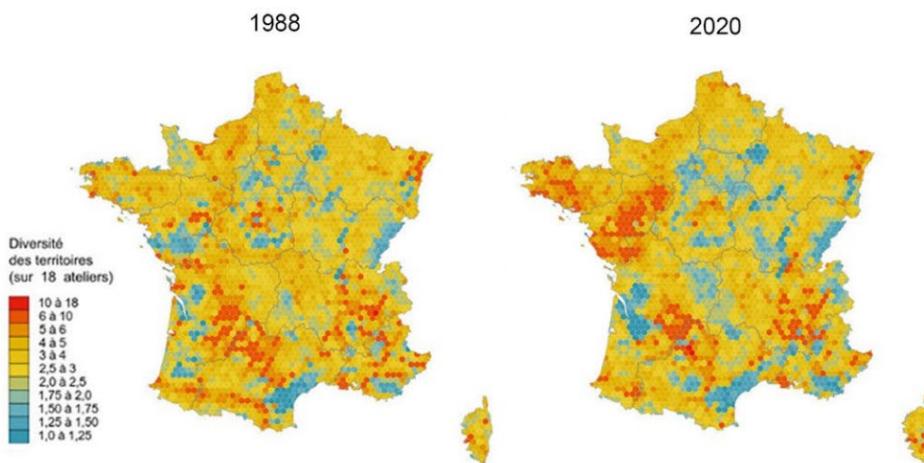
Figure 3 : Évolution de la diversité des productions à l'échelle des exploitations entre 1988 et 2020



Source : Reproduite d'après Hugonnet et Depyrot (2024).

Cependant, le calcul de l'indice de Simpson à l'échelle de territoire de 225 km² révèle que si les exploitations sont de plus en plus spécialisées, les productions restent diversifiées à l'échelle de ces territoires qui présentent pour la majorité d'entre eux un indice de Simpson supérieure à deux (cf. figure 4). En outre, cette diversité est remarquablement stable dans le temps, à l'exception de deux territoires qui ont vu la diversité de leurs productions augmenter significativement entre 1988 et 2020 : la Bretagne et les Pays-de-la-Loire³⁶. Dans ces deux régions, la diversification des activités s'explique par le recul de l'élevage de volailles dont la part dans la PBS a été réduite par trois³⁷ du fait de la suppression des restitutions aux exportations de la PAC³⁸. Les territoires conservent donc une forme de diversité, bénéfique pour leur résilience (cf. 3.2.2).

Figure 4 : Évolution de la diversité des productions à l'échelle des territoires entre 1988 et 2020



Source : Reproduite d'après Hugonnet et Depyrot (2024).

³⁶ Sur les 170 territoires (hexagones de 225 km²) dont l'indice de diversité économique a augmenté d'au moins une unité entre 1988 et 2020, 86 sont localisés en Pays de la Loire et dans les Deux-Sèvres (augmentation moyenne de l'indice de 2,2 à 7,8), tandis que 42 sont localisés en Bretagne (augmentation moyenne de l'indice de 3,9 à 8,0). Les autres sont dispersés sur l'ensemble du territoire.

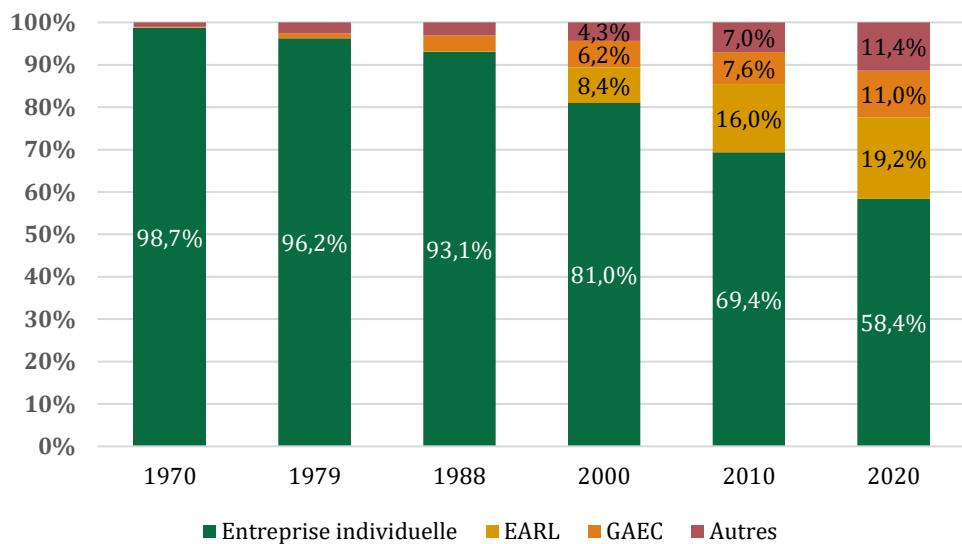
³⁷ Alors que cette activité représentait 43 % de la PBS en Bretagne et 66 % dans les Pays de la Loire et dans les Deux-Sèvres en 1988, elle ne représente plus que 12 % et 22 % respectivement en 2020.

³⁸ Ce dispositif visait à compenser la différence de prix sur le marché intérieur européen et le prix à l'international.

1.4. L'agrandissement des exploitations s'est accompagné d'une diversification des formes juridiques et notamment d'un recours aux formes sociétaires particulièrement marqué dans les grandes exploitations

Les évolutions structurelles des exploitations agricoles mentionnées *supra* se sont accompagnées d'une diversification de leur statut juridique avec le développement de formes sociétaires. Aussi, la part des exploitations individuelles décroît depuis l'apparition des formes sociétaires (en 1962, cf. *infra*), mais en particulier depuis les années 2000. En 2020, les exploitations individuelles représentent 58,4 % des exploitations (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Évolution de la part des exploitations selon leur statut juridique



Source : Agreste, recensements agricoles 1970 à 2020.

Le groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC), créé dès 1962³⁹, se veut une construction sociétaire originale dans laquelle sont privilégiées une organisation du travail et une entente entre les associés qui « doivent participer effectivement au travail en commun »⁴⁰. En pratique, les GAEC ont permis de structurer des collaborations familiales et sont peu capitalistiques. En effet, dans le cas des GAEC, la capitalisation financière est directement liée au travail en commun et personnel des associés qui sont des exploitants indépendants, ne laissant pas la possibilité à un investissement extérieur. Les GAEC représentent 11 % des exploitations en 2020 (cf. graphique 9).

En 1985, la création de l'exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL) permet de reconnaître l'activité des conjoints en leur conférant le statut de coexploitant. Une évolution législative en 2006 autorise l'entrée en société de non-exploitants – et donc d'investissements extérieurs – dès lors que les associés exploitants participant effectivement aux travaux de l'exploitation restent majoritaires et détiennent le pouvoir de gestion⁴¹. Cependant cette possibilité est peu utilisée en pratique – seuls 11 % des EARL disposent de capitaux

³⁹ Loi n° 62-933 du 8 aout 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole n° 60-808 du 5 août 1960.

⁴⁰ Article L. 323-7 du code rural et de la pêche maritime.

⁴¹ Article L. 324-8 du code rural et de la pêche maritime. La part du capital possédée par les non-exploitants doit donc être strictement inférieure à 50 %.

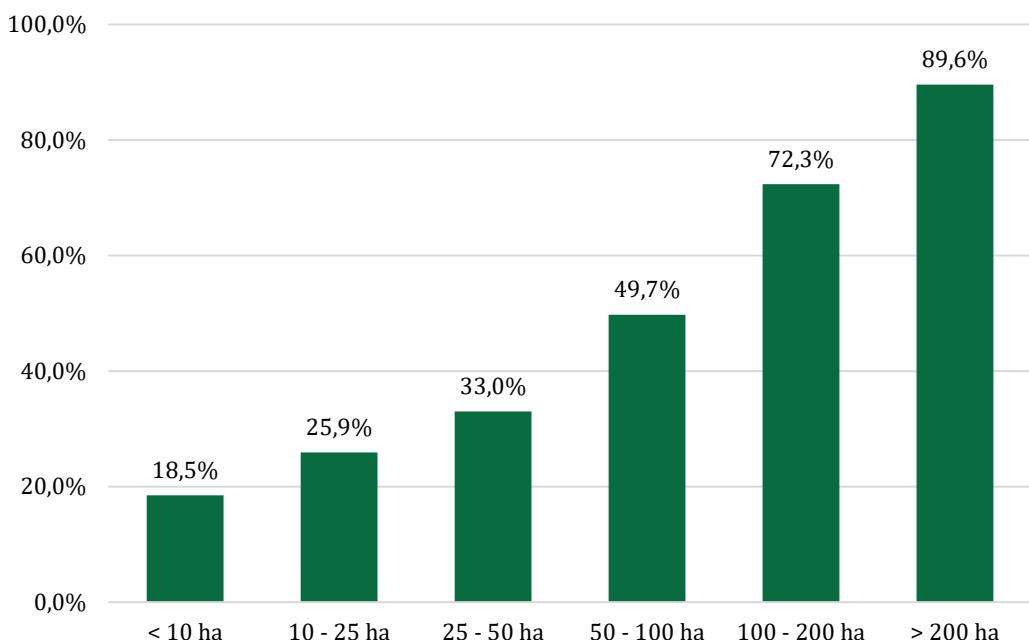
Annexe I

extérieurs⁴². L'EARL est majoritaire parmi les formes sociétaires depuis 2000, et représente en 2020 19,2 % des exploitations (cf. graphique 9).

Pour permettre une plus grande entrée de capitaux, les exploitations agricoles peuvent adopter des formes sociétaires civiles à objet agricole – société civile d'exploitation agricole (SCEA), groupement foncier agricole (GFA) – et des formes sociétaires de droit commun – société anonyme (SA), société par action simplifiée (SAS) société anonyme à responsabilité limitée (SARL). Ces formes représentent en 2020 11,4 % des exploitations agricoles (cf. graphique 7), la plus utilisée étant la SCEA (7 % des exploitations agricoles)⁴³.

Le recours à la forme sociétaire n'est pas homogène au sein des typologies et productions des exploitations. Il est très corrélé à la taille surfacique et économique des exploitations car la forme sociétaire, en permettant le recours à des investissement extérieurs, est plus adaptée aux grandes exploitations capitalistiques. Ainsi 90 % des exploitations de plus de 200 hectares (cf. graphique 8) et 85 % des exploitations dont la PBS est supérieure à 250 k€ sont en forme sociétaire (cf. graphique 9). Le recours à la forme sociétaire dépend également du type de production. La forme sociétaire est très utilisée pour les orientations requérant un fort capital telles que les exploitations d'élevage spécialisées en bovins laits (70 %) ou en porcins et volailles (62 %), la forme sociétaire est au contraire peu utilisée pour les exploitations spécialisées en cultures fruitières (30 %) ou en élevage de bovins viandes (30 %) et ovins, caprins et autres herbivores (26 %)⁴⁴.

Graphique 8 : Évolution de la part des formes sociétaires en fonction de la surface en 2020



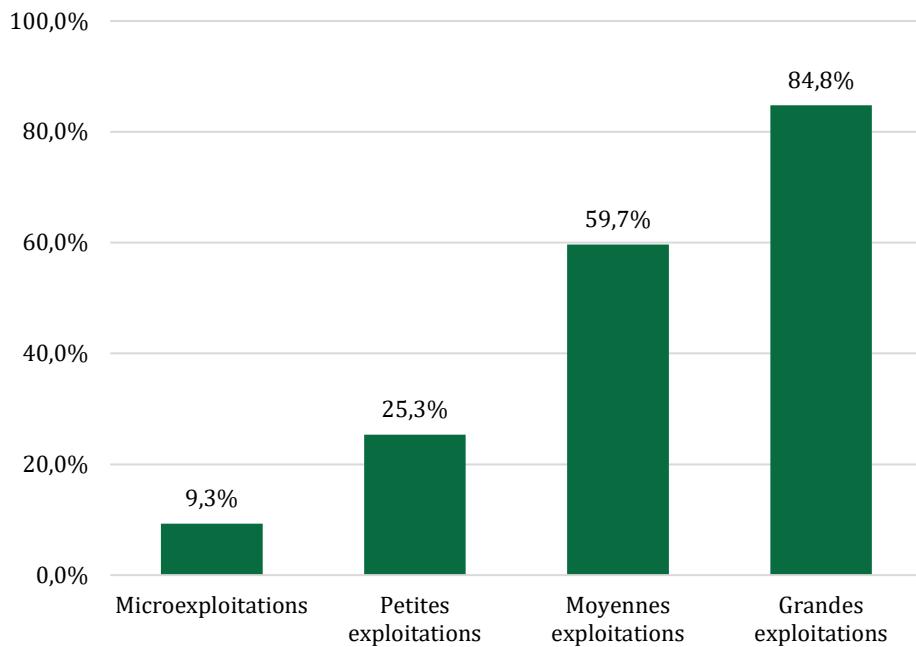
Source : Agreste, recensement agricole 2020.

⁴² Ministère chargé de l'agriculture, 2016. L'agriculture familiale en France métropolitaine : éléments de définition et de quantification, *Centre d'études et de prospective*, analyse n° 90.

⁴³ En 2018, la SCEA représentait 17 % des formes sociétaires. Cette proportion étant stable depuis 2008, elle a été appliquée à la distribution de 2020. Source : Jeanneaux, P., Bodiguel, L., Purseigle, F. and Hervieu, B., 2020. Fragmentation du modèle de l'exploitation familiale et nouvelles structurations des relations capital-travail-foncier en agriculture. *Agronomie, Environnement & Sociétés*, 10.

⁴⁴ Graph'Agri 2023, *op. cit.*, p. 20.

Graphique 9 : Évolution de la part des formes sociétaires en fonction de la taille économique en 2020



Source : Agreste, recensement agricole 2020.

1.5. Les dynamiques actuelles sont tendancielles et devraient se prolonger à l'horizon 2035, sans « rupture de pente »

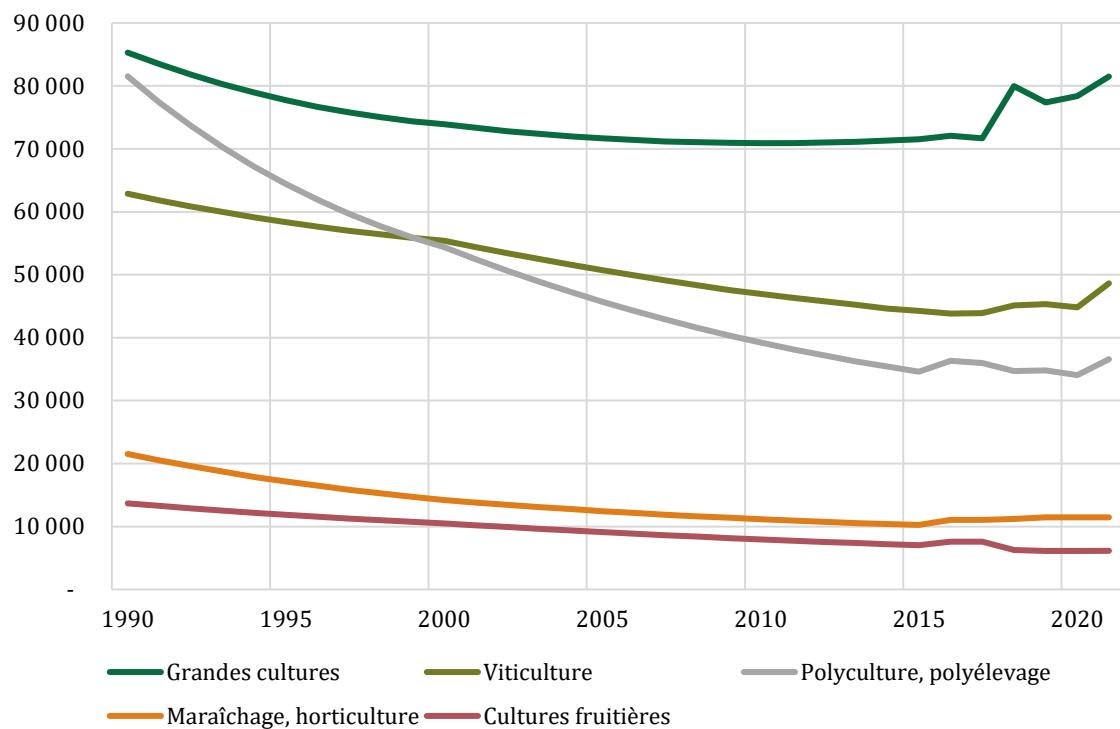
1.5.1. Comme l'ensemble des phénomènes étudiés, l'évolution du nombre d'exploitations par OTEX est tendancielle et ne présente pas de rupture

Les évolutions analysées dans cette partie semblent tendancielles, sans « rupture de pente ». Cependant, il convient, pour s'assurer de ce phénomène, d'étudier l'évolution du nombre d'exploitations par OTEX. L'analyse des données du réseau d'information comptable agricole (RICA) permet de suivre l'évolution du nombre d'exploitations dont la PBS est supérieure à 25 k €, c'est-à-dire les exploitations petites à grandes, hors microexploitations.

Il ressort de cette analyse (cf. graphique 10 et graphique 11) qu'il n'y a pas de rupture de courbe, à l'exception d'une perturbation autour des années 2017-2018 due à la modification des coefficients de productions standards (CPS) entre la série 1990-2017 (utilisant les CPS 2007) et la série 2018-2021 (utilisant les CPS 2013). Ces coefficients étant à l'origine du calcul de la PBS, leur modification explique la perturbation observée, non du fait d'une évolution du nombre d'exploitations mais de la modification du champ des exploitations considérées.

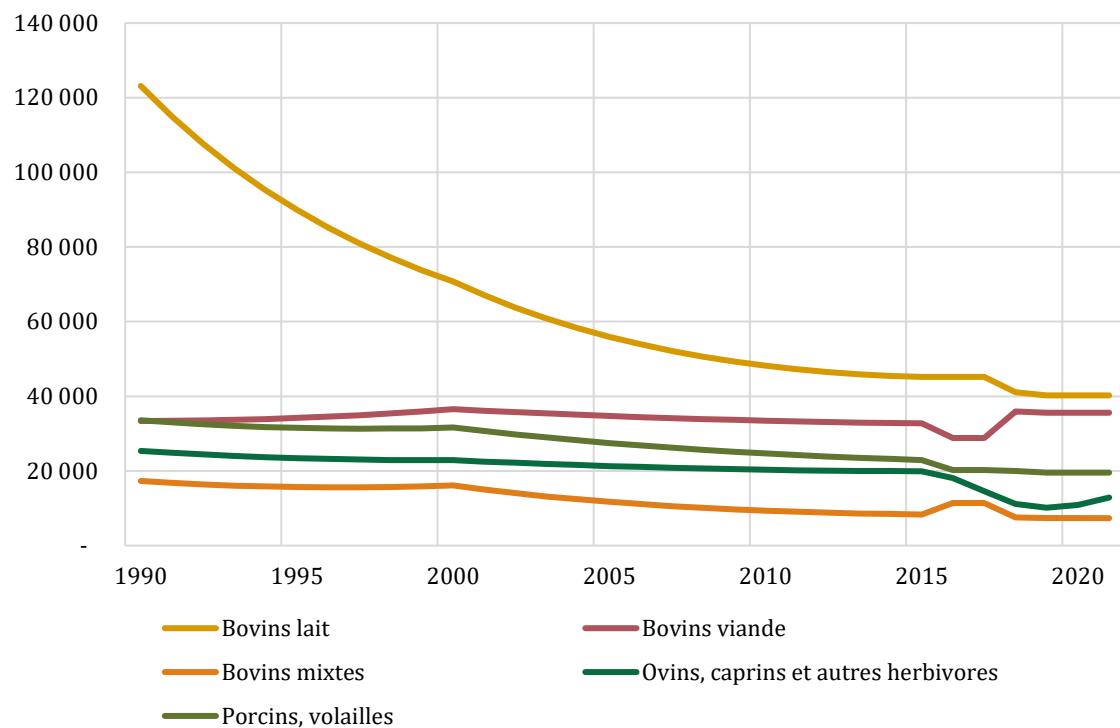
Annexe I

Graphique 10 : Evolution du nombre d'exploitations de PBS supérieure à 25 000 € par OTEX de cultures en France métropolitaine



Source : RICA, séries 1988-2017 (CPS 2007) et 2018-2021 (CPS 2013).

Graphique 11 : Evolution du nombre d'exploitations de PBS supérieure à 25 000 € par OTEX d'élevage en France métropolitaine



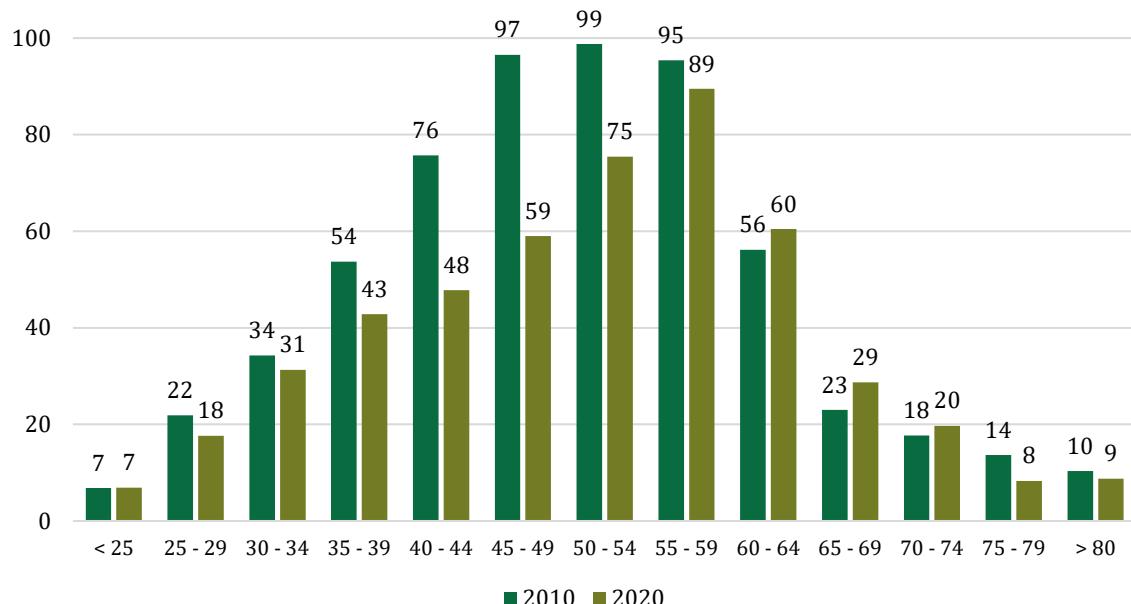
Source : RICA, séries 1988-2017 (CPS 2007) et 2018-2021 (CPS 2013).

1.5.2. 60 % des chefs d'exploitations actifs en 2020 sont susceptibles de partir à la retraite d'ici à 2035, ce qui devrait accroître le nombre annuel de départ de maximum 30 % par rapport à la situation actuelle

La population agricole est soumise à deux évolutions simultanées. D'une part, une diminution de ses effectifs (cf. 1.1) et, d'autre part, un vieillissement. En effet, l'étude de l'évolution de la répartition des exploitations en fonction de l'âge du chef d'exploitation durant la dernière décennie permet de montrer ce décalage de la courbe de répartition (cf. graphique 12). La part d'exploitations dont le chef est âgé d'au moins 50 ans a augmenté de cinq points entre 2010 et 2020 (cf. graphique 13). Aussi, 60 % des chefs d'exploitations actifs en 2020 sont susceptibles de partir à la retraite d'ici à 2035. Il faut cependant noter à ce stade plusieurs limites à cette analyse :

- ◆ certains chefs d'exploitation restent exploitants après l'âge de la retraite : 13 % des chefs d'exploitation en sont âgés de 65 ans ou plus en 2020 ;
- ◆ l'ouverture des droits à la retraite (au titre du régime des exploitants agricoles) ne signifie pas nécessairement une sortie du statut d'exploitant et une cessation d'activité agricole ; au contraire le cumul de la pension avec la poursuite de l'exploitation d'une parcelle dite « de subsistance » ou d'une activité assujettie au régime des exploitants agricoles est possible sous certaines conditions⁴⁵ ;
- ◆ même dans l'hypothèse où le chef d'exploitation cesse son activité, cela ne signifie pas nécessairement la transmission de son exploitation à un nouvel installé ; en particulier dans le cas de formes sociétaires collectives, l'exploitation peut être transmise aux autres associés.

Graphique 12 : Évolution de la répartition des exploitations (en milliers) en fonction de l'âge du chef d'exploitation entre 2010 et 2020

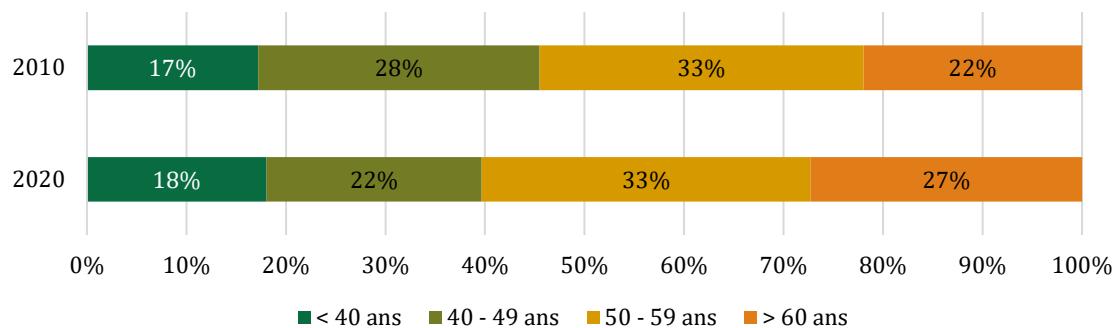


Source : Agreste, recensements agricoles 2010 et 2020.

⁴⁵ Le cumul de la pension avec la poursuite d'une activité non salariée agricole est possible pour des activités d'entrepreneurs de travaux agricoles ou des productions hors sol. Corolaire de la baisse et du vieillissement de la population agricole, ce type de cumul a eu plutôt tendance à baisser ces dernières années : 25 465 retraités non-salariés agricoles de 2015 y ont eu recours en 2016, 15 765 en 2020 (Cour des comptes, *op. cit.*, p. 27)

Annexe I

Graphique 13 : Évolution de la part des exploitations en fonction de l'âge du chef d'exploitation entre 2010 et 2020

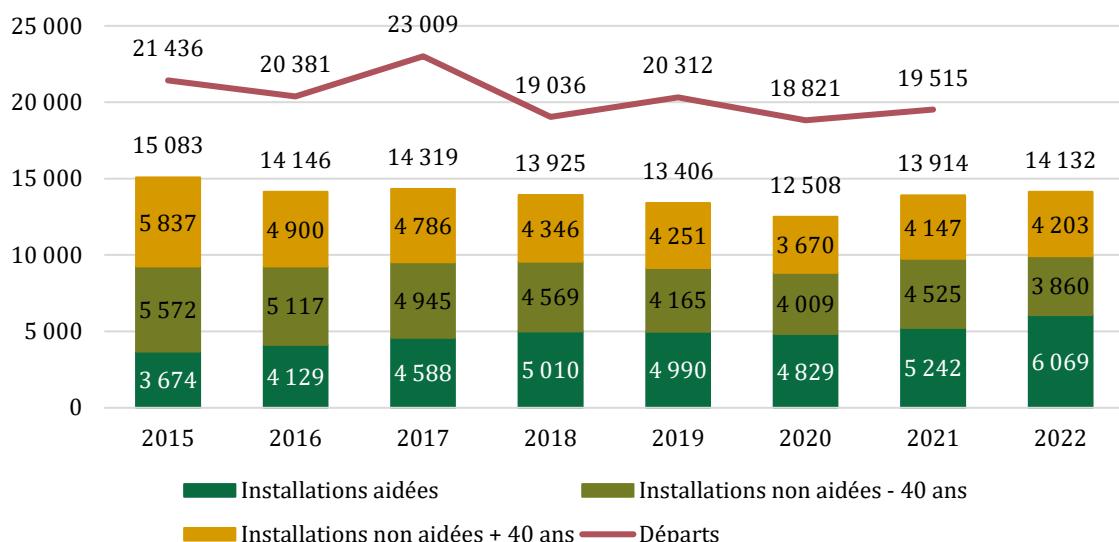


Source : Agreste, recensements agricoles 2010 et 2020.

Ce vieillissement de la population des exploitants agricoles s'explique par un renouvellement des générations agricoles insuffisant, caractérisé par un taux de remplacement⁴⁶ inférieur à 1 (cf. graphique 14). En moyenne, entre 2015 et 2022, 13 929 agriculteurs se sont installés contre 20 359 départs, soit un taux de remplacement de 68,4 %. Sur cette même période, le taux de renouvellement moyen a été de 3,4 %⁴⁷.

Le vieillissement de la population agricole représente – à juste titre – une forme d'urgence. Les projections effectuées par le ministère chargé de l'agriculture prévoient un accroissement du nombre de départs entre 25 000 et 26 000 jusqu'en 2027, puis une diminution entre 22 000 et 24 000 jusqu'en 2033, avant de passer sous la barre des 20 000 à partir de 2034⁴⁸. Le vieillissement de la population agricole est une préoccupation majeure, avec un rythme annuel de départs qui devrait varier au maximum de 30 % par rapport à la situation actuelle.

Graphique 14 : Evolution du nombre d'installations et de départ entre 2015 et 2022



Source : Données MSA et ASP.

⁴⁶ Le taux de remplacement est défini comme le rapport du nombre d'installé sur le nombre de départs.

⁴⁷ Le taux de renouvellement est défini comme le rapport du nombre de départs sur le nombre total d'exploitants en activité sur l'année. Source : MSA et ASP.

⁴⁸ Cour des comptes, 2023. La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles, communication à la commission des finances du Sénat, p. 27.

1.5.3. Compte tenu de la stabilité du nombre d'installations, un renouvellement des générations de « un pour un » n'est pas atteignable et les projections indiquent que la France devrait compter 275 000 exploitations de 96 hectares en 2040, majoritairement sous forme sociétaire

S'il est prévu que le nombre de départs augmente dans les années à venir, il n'en va pas de même pour le nombre d'installations, globalement stable depuis 20 ans – il oscille entre 12 000 et 16 000⁴⁹. Aussi, en l'absence de modification profonde de la politique d'installation ou de la situation du monde agricole, il semble très peu probable qu'un remplacement des exploitants de « un pour un » soit possible dans les années à venir. Conformément aux projections présentées par l'Insee⁵⁰ ou la Cour des comptes⁵¹, la France devrait connaître une continuation de la tendance identifiée précédemment (cf. 1.2), à savoir une baisse du nombre d'exploitants dont le rythme est en ralentissement (ou égal) par rapport à la décennie 2010-2020 (cf. graphique 15).

Selon la projection présentée par l'Insee, la réduction du nombre d'exploitations devrait suivre un rythme de - 2,31 %/an (contre - 2,27 %/an entre 2010 et 2020) pour atteindre 305 000 exploitations en 2030 et 275 000 en 2035. Selon la projection présentée par la Cour des comptes prévoyant un ralentissement plus important, le rythme de baisse devrait être de - 1,89 %/an d'ici 2035 puis - 1,20 %/an entre 2035 et 2040 pour atteindre 294 000 exploitations en 2035 et 277 000 en 2040.

Ces projections sont d'autant plus crédibles que la projection réalisée par les mêmes auteurs⁵² entre 2010 et 2020 a été très proche de la tendance observée *a posteriori*, l'erreur n'étant que de 5 000 exploitations soit une erreur relative de 1,2 %.

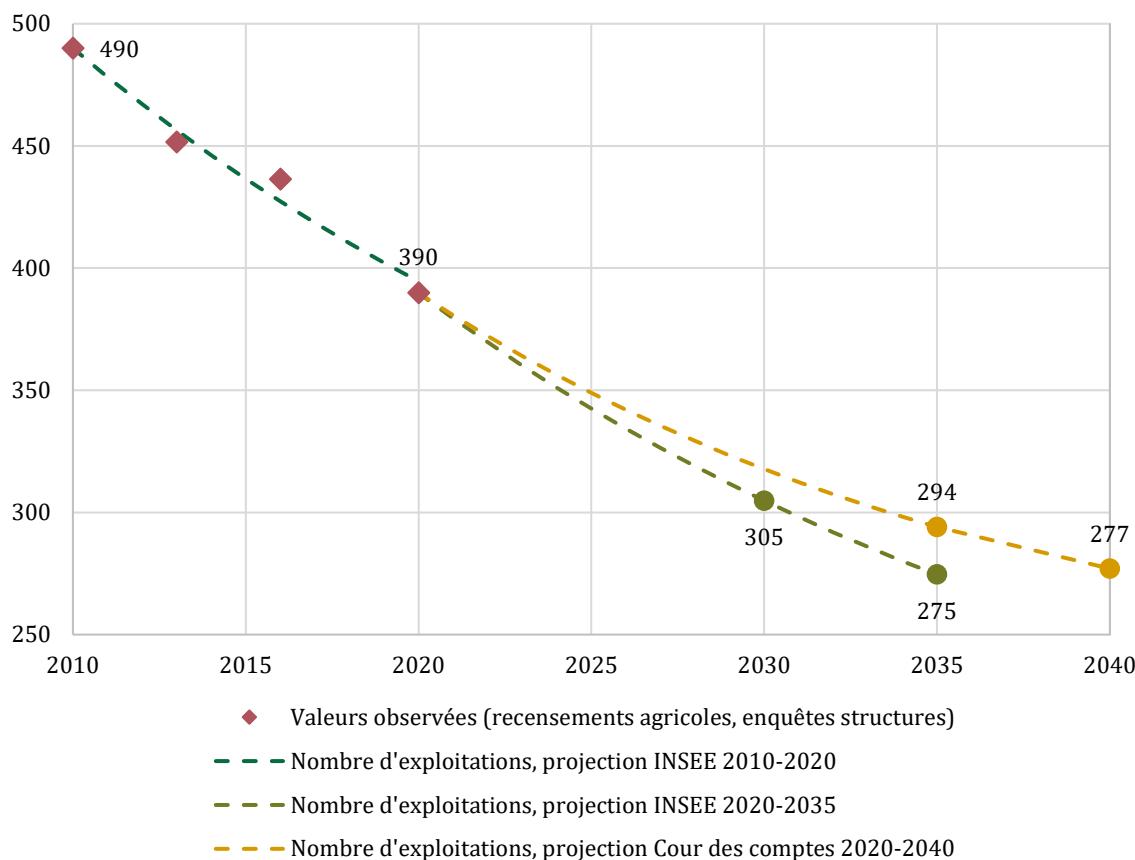
⁴⁹ Graph'Agri 2023, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁰ Insee, 2014. Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires, *Insee Référence*, Édition 2014, p. 23-24.

⁵¹ Cour des comptes, 2023, *op. cit.*, annexe n° 7, p. 114. Projection effectuée par François Lafont (Cour des comptes, direction méthodes et données) Loïa Lamarque (Cour des comptes, direction méthodes et données) Laurent Piet (Inrae, UMR SMART) et Legrand D. F. Saint-Cyr (Anses, direction Sciences sociales, économie et société)

⁵² Des membres de la Cour des comptes ont participé à la projection présentée par l'Insee.

Graphique 15 : Projections du nombre d'exploitations françaises à l'horizon 2040



Source : Insee, 2014. *Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires*, Insee Référence, Édition 2014, p. 23-24 et Cour des comptes, 2023. *La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles, communication à la commission des finances du Sénat, annexe n° 7, p. 114.*

Compte tenu de la prolongation des tendances actuelles de diminution du nombre d'exploitations, il n'existe pas de raison de penser *a priori* que la diminution de la SAU observée durant ces 10 dernières années pourrait s'aggraver sur la prochaine décennie. À plus forte raison, la stabilisation de la SAU devrait se renforcer du fait de la mise en place du « zéro artificialisation nette » prévue par la loi climat et résilience. Aussi, la réduction du nombre d'exploitations devrait continuer à alimenter l'agrandissement. En prenant l'hypothèse conservatrice d'une prolongation de la tendance observée sur la décennie 2010-2020 – à savoir une réduction de la SAU de 21 738 ha par an – on peut projeter la surface moyenne des exploitations à 87,0 ha en 2030 et 96,2 ha en 2035 selon la projection présentée par l'Insee ou 89,9 ha en 2035 et 95,0 ha en 2040 selon la projection présentée dans le rapport de la Cour des comptes.

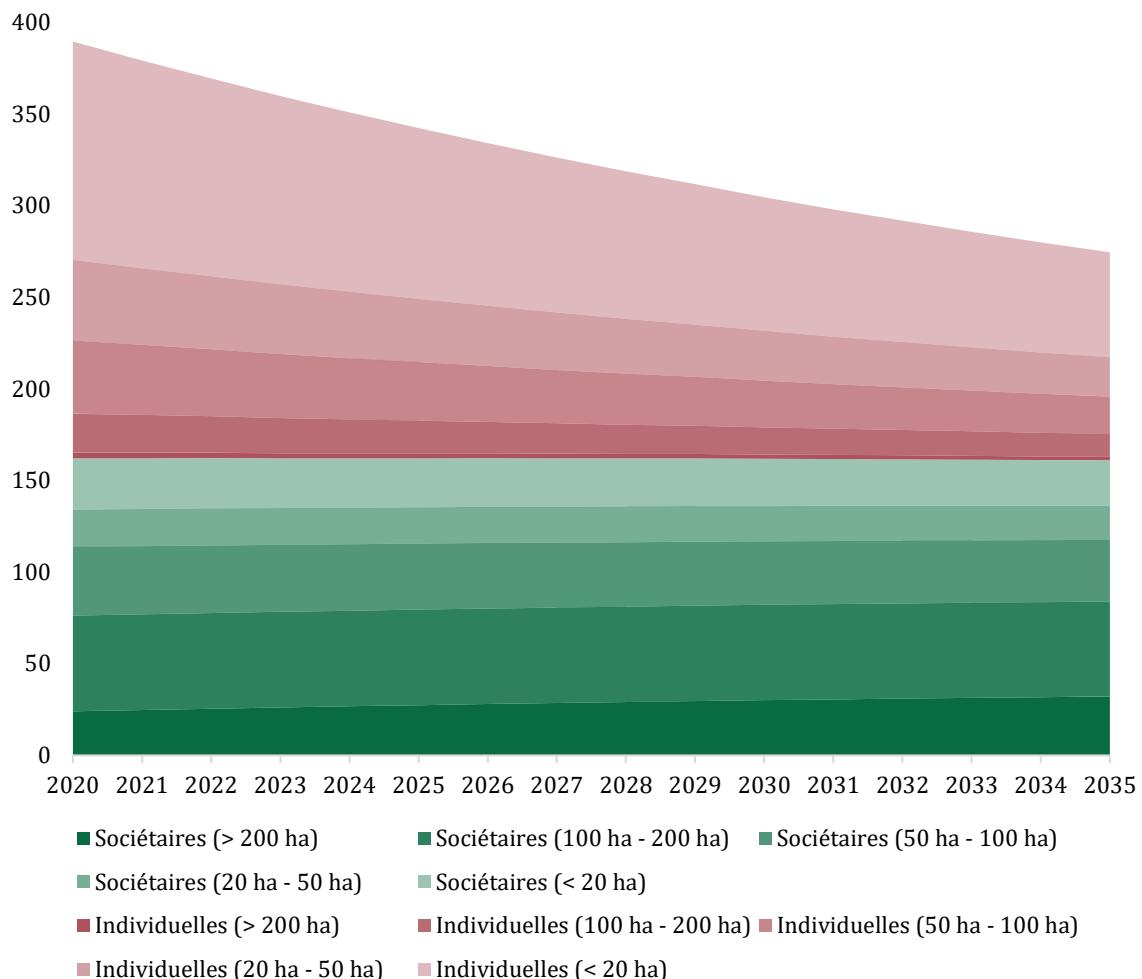
Enfin, la projection du nombre d'exploitations selon leur forme juridique et leur surface (cf. graphique 16) permet de mettre en évidence une prolongation de la tendance à l'augmentation des formes sociétaires, de 41,6 % en 2020 à 58,7 % en 2035. Fait marquant, la projection prévoit une stagnation du nombre d'exploitations en forme sociétaire (de 162 000 en 2020 à 161 000 en 2035). Cette évolution montre l'intérêt des jeunes aidés pour l'installation sous forme sociétaire (deux tiers des installations aidées depuis 2000)⁵³. À l'inverse, la quasi-totalité de la diminution du nombre d'exploitations est supportée par les exploitations individuelles dont le nombre décroît de moitié (de 228 000 en 2020 à 114 000 en 2035).

⁵³ Graph'Agri 2023, *op. cit.* p. 28.

Annexe I

Autre fait notable, les trois catégories d'exploitations de moins de 100 hectares connaissent des évolutions similaires (à savoir une baisse de 10 % pour les formes sociétaires et de 50 % pour les formes individuelles) tandis que les exploitations sociétaires de plus de 200 hectares sont les seules dont le nombre augmente sur la période considérée (+ 34 %).

Graphique 16 : Projection du nombre d'exploitations agricoles (en milliers) en France métropolitaine à l'horizon 2035 selon la forme juridique et la SAU



Source : Reproduit d'après Insee, 2014. Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires, Insee Référence, Édition 2014, p. 25.

Il résulte de l'étude menée dans cette première partie que, malgré l'urgence que représente le vieillissement de la population agricole, les projections décrivent une prolongation des tendances observées jusqu'à présent, sans « rupture de pente ». L'analyse de l'évolution du nombre d'exploitations par OTEX (cf. graphique 10 et graphique 11) permet également d'aboutir à la même conclusion.

Cependant, en sus de l'évolution quantitative décrite ci-dessus, l'agriculture française est soumise à des transformations profondes, notamment une mutation du modèle familial (cf. § 2) et l'adaptation à de nouveaux défis (tels que l'exigence de souveraineté alimentaire, l'injonction de compétitivité ou la nécessité d'engager une transition agroécologique, cf. § 3).

La suite de cette annexe détaille ces transformations du modèle agricole français à l'aune de l'évolution quantitative décrite ci-dessous, et d'en tirer les conclusions quant aux conséquences de ces évolutions sur la transmission des exploitations.

2. L'évolution du modèle de l'agriculture française nécessite d'accompagner toutes les transmissions, familiales et hors cadre familial

2.1. L'évolution du modèle familial de l'agriculture française se caractérise par une disjonction entre famille et exploitation agricole

2.1.1. Le modèle familial traditionnel à deux UTA se définit par une conjonction du capital, du travail et du pouvoir de décision et par une superposition de la cellule familiale avec l'exploitation agricole

La préservation du caractère familial de l'agriculture française est affirmée par l'article L1 (I, 3°) du code rural et de la pêche maritime sans pour autant que cette notion fasse l'objet d'une définition claire. La doctrine académique⁵⁴ considère cependant le modèle familial comme une entité de production où entreprise et famille se superposent. Le modèle familial est donc marqué par la conjonction du travail, de la maîtrise du foncier (qu'il soit en propriété ou en fermage), des autres moyens de production (bâtiments, équipement, stocks), et du pouvoir de gestion et de décision.

Cette conjonction du travail et du capital marque une différence fondamentale avec les entreprises capitalistiques classiques où la force de travail est rémunérée par un salaire tandis que le propriétaire du capital (l'actionnaire) est rémunéré par un profit qui représente un retour sur investissement. Au contraire, dans le modèle familial, le profit réalisé par l'entreprise est réparti par l'agriculteur lui-même entre rémunération personnelle et accroissement du capital de production par l'investissement⁵⁵ ou la constitution de réserves (cf. § 3.2.3.3).

La conjonction du travail et du capital dans le modèle familial impose une prédominance de la nature familiale de la main d'œuvre, en particulier celle de l'exploitant agricole et, si nécessaire, celle de membres de sa famille (conjoint(e), enfants, collatéraux ou même ainés). La construction historique du modèle familial depuis les années 1960 a d'ailleurs promu un modèle de l'exploitation familiale dit « à deux UTA » (unité de travail agricole, correspond à un ETP), à savoir le couple d'exploitants.

Le modèle familial à deux UTA a constitué un « idéal agricole » pour les pouvoirs publics et les organisations professionnelles en tant qu'organisation productive de dimension humaine permettant à une famille de vivre de son travail et de se transmettre de génération en génération. Ainsi, les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 promeuvent ce modèle sur lequel doit s'appuyer le développement de l'agriculture française⁵⁶. Cependant, l'augmentation des tailles des exploitations et de la productivité du fait de l'exigence de compétitivité ont engendré des modifications concernant les formes d'organisation du travail et de l'organisation globale des exploitations agricoles.

⁵⁴ Olivier-Salvagnac, V. and Legagneux, B., 2017. Les exploitations agricoles françaises aux allures de firme. Lecture statistique d'une diversité *in* Purseigle, F., Nguyen, G. and Blanc, P., 2017. Le nouveau capitalisme agricole. De la ferme à la firme. *Les Presses de Sciences Po*.

⁵⁵ Cochet, H., 2018. *Capital/Labour separation in French agriculture: The end of family farming?*. *Land Use Policy*, 77, p. 553-558

⁵⁶ Actif'Agri, *op. cit.*, chapitre 10, p. 167-181

Il faut noter à ce stade que l agrandissement et la recherche de gains de productivité ne sont pas en eux-mêmes incompatibles avec un modèle d exploitation familiale. L exemple des Etats-Unis prouve au contraire la coexistence de ces phénomènes avec le maintien d un modèle en grande partie familial⁵⁷. Cependant dans le cas français, la poursuite de ces objectifs s est accompagnée de modifications structurelles du modèle agricole caractérisant un éloignement du modèle familial, notamment :

- ◆ la quasi disparition de la main d œuvre permanente familiale et le développement du salariat (cf. § 2.1.2) ;
- ◆ la diversification des activités de la cellule familiale et de l exploitant (cf. § 2.1.3) ;
- ◆ la dissociation du travail et de la propriété du capital via le développement de la sous-traitance (cf. § 2.2.2) ;
- ◆ le développement de structures juridiques nouvelles, en particulier les formes sociétaires (cf. § 1.4 et 2.2.1).

2.1.2. Loin d un modèle d exploitation unique, l étude des formes actuelles de recours à la main d œuvre agricole permet de proposer une typologie de six catégories d exploitations agricoles

Comme évoqué au § 1.1, l évolution de l agriculture française des 50 dernières années a été marquée par l érosion de l emploi agricole, compensée par des gains de productivité. Cependant, cette évolution s est également accompagnée d une mutation de la main d œuvre agricole elle-même, qui peut être classiquement décomposée comme suit :

- ◆ la main d œuvre dite « familiale », composée des chefs d exploitation (exploitants et coexploitants) ainsi que de la main d œuvre familiale permanente ;
- ◆ la main d œuvre salariée permanente (en contrat à durée indéterminée) ;
- ◆ la main d œuvre salariée temporaire, qui comprend (i) les saisonniers et les employés sous contrat à durée déterminée, les stagiaires et les apprentis rémunérés et (ii) la main d œuvre externalisée des entreprises de travaux agricoles (ETA) et des coopératives d utilisation de matériel agricole (CUMA).

L analyse de l évolution de la composition de la main d œuvre agricole totale depuis 1970 permet de dégager trois tendances : (i) l effacement de la main d œuvre familiale, (ii) le renforcement de la quantité de travail des exploitants et coexploitants et (iii) le développement du salariat (cf. graphique 17).

Si en 1970, 84 % de la main d œuvre agricole était familiale, cette proportion est aujourd hui réduite à 67 % (cf. graphique 17). Cette évolution est en particulier marquée par la quasi disparition de la main d œuvre familiale permanente (hors exploitants et coexploitants). Ce phénomène peut s apprécier en proportion de la main d œuvre agricole totale (de 36 % en 1970 à 8 % en 2020) mais est encore plus marquant en valeur absolue : en 50 ans, la main d œuvre familiale permanente est passée de 856 000 à 54 000 ETP, soit une baisse de 94 % (contre 66 % pour l ensemble de la main d œuvre agricole)⁵⁸.

Outre la quasi disparition de la main d œuvre familiale permanente, la recomposition de la main d œuvre agricole est également marquée par le renforcement de quantité de travail des exploitants et coexploitants (de 48 % en 1970 à 59 % en 2020). Cette évolution s explique d une part par l augmentation de 12 % de leur quantité moyenne de travail en particulier

⁵⁷ Devienne, S., Bazin, G. et Charvet, J.P., 2005. Politique agricole et agriculture aux États-Unis : évolution et enjeux actuels. *Annales de géographie*, n° 1, p. 3-26.

⁵⁸ Agreste, recensements agricoles 1970 à 2020.

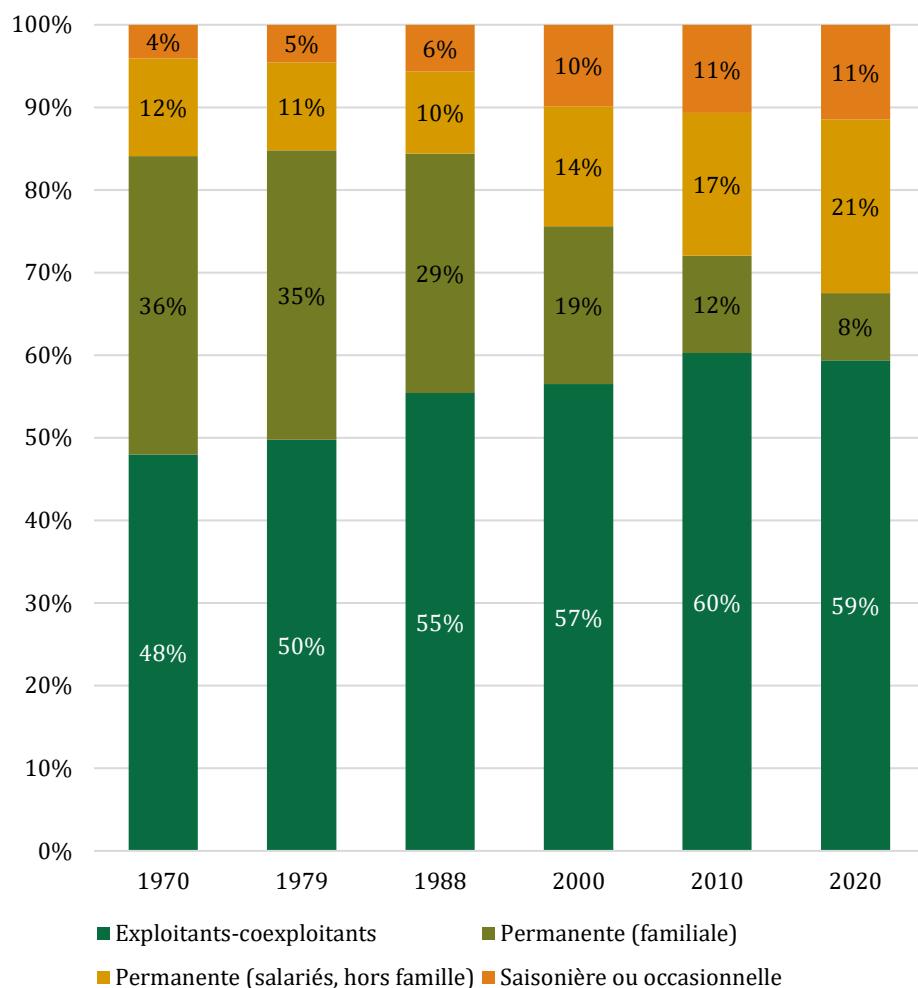
Annexe I

depuis les années 2000⁵⁹, et, d'autre part, par l'augmentation du nombre d'exploitants et de coexploitants par exploitation de 27 %⁶⁰, cette dernière évolution étant due au développement des formes sociétaires.

Enfin, la recomposition de la main d'œuvre agricole est marquée par le développement de la main d'œuvre salariée permanente et occasionnelle, dont la part dans la main d'œuvre totale a doublé en 50 ans (de 16 % en 1970 à 33 % en 2020). Cependant, si le travail salarié permanent se développe en valeur relative, la main-d'œuvre familiale reste majoritaire dans 95 % des exploitations⁶¹.

Enfin, outre la main d'œuvre salariée classique, le recours à la sous-traitance a doublé entre 2010 et 2020, mais reste encore très marginal (3,3 % du volume total de travail en 2020)⁶².

Graphique 17 : Évolution de la répartition de la main d'œuvre agricole (mesurée en ETP)



Source : Agreste, recensements agricoles 1970 à 2020.

⁵⁹ Le volume de travail moyen par exploitant ou coexploitant est resté presque constant à environ 0,7 ETP jusqu'en 2000 (0,71 en 1970 puis 0,73 de 1979 à 1988 et 0,70 en 2000) puis a augmenté à 0,74 ETP en 2010 et 0,79 ETP en 2020. Source : recensements agricoles 1970 à 2020.

⁶⁰ Le nombre moyen d'exploitants et de coexploitants par exploitations est passé de 1,00 en 1970 à 1,27 en 2020. Source ; recensements agricoles 1970 à 2020.

⁶¹ Ministère chargé de l'agriculture, 2016. L'agriculture familiale en France métropolitaine : éléments de définition et de quantification, *Centre d'études et de prospective*, analyse n° 90.

⁶² Graph'Agri 2023, *op. cit.*, p. 43.

La classification des exploitations agricoles selon leur type de recours à la main d'œuvre permet de proposer une typologie de six catégories d'exploitations agricoles (cf. tableau 4) :

- ◆ les exploitations de type « familial » regroupent les agriculteurs travaillant en binôme familiaux ou en famille élargie ; elles correspondant au modèle de l'agriculture familiale traditionnel mais ne représentent en 2016 que 30 % des exploitations et sont en diminution de plus de moitié depuis 2000 ;
- ◆ les exploitations de type « exploitant seul » ou « exploitations à travail réduit » (moins de 0,75 ETP) représentent en 2016 40 % des exploitations pour seulement 22 % de la PBS ; leur nombre est également en baisse ;
- ◆ les exploitations de type « famille et salariés » représentent 13 % des exploitations et 24 % de la PBS ; leur nombre est relativement constant depuis 2000 (-2 %) mais cache une augmentation des exploitations de ce type dont l'exploitant est seul (+ 40 %) et une diminution des exploitations conservant une part de main d'œuvre familiale (- 20 %) ;
- ◆ les exploitations de type « salariés prépondérants » regroupent des exploitations dans lesquelles les salariés familiaux effectuent au moins deux tiers du travail permanent, ou dans lesquelles le chef d'exploitation est salarié ; elles représentent que 5,8 % des exploitations mais 14 % de la PBS et leur nombre est en progression de 23 % depuis 2000⁶³ ;
- ◆ les exploitations de type « exploitants associés », où au moins un exploitant est sans lien de parenté ou comportant au moins quatre exploitations familiaux, représentent 3,2 % des exploitations mais sont en progression de 79 % depuis 2000 ; ce type d'exploitation est très présent en spécialisation « bovin lait » ;
- ◆ les exploitations de type « délégation » s'appuient de manière notable sur l'externalisation du travail auprès d'ETA ; elles représentent 6,6 % des exploitations dont 70 % sont de taille moyenne ou grande et dont le nombre a doublé depuis 2000, principalement en ce qui concerne des exploitations spécialisées en grandes cultures et en viticulture.

⁶³ Cette progression est beaucoup plus marquée (45 %) pour les exploitations employant moins de 3 ETP, alors que les exploitations employant plus de 3 ETP ont un nombre relativement stable depuis 2000. L'observation de terrain et l'analyse statistique permettent d'expliquer ce phénomène notamment par le développement de holdings agricoles pour les plus grandes exploitations. Il semble en effet que ces exploitations s'agrandissent préférentiellement par juxtaposition d'unités de production plutôt que par agrandissement des unités préexistantes. En outre, cette évolution peut également être expliquée par les gains de productivité permis par l'agrandissement (ActifAgri, *op. cit.*, p. 29).

Annexe I

Tableau 4 : Typologie des exploitations agricoles selon leur mobilisation de la main d'œuvre

Typologie	Part dans le nombre d'exploitations en 2016	Part dans la PBS en 2016	Sous-type	Evolution 2000-2016 (en nombre)
Type « familial »	30 %	28 %	Type « binôme familial »	- 49 %
			Type « familial élargie »	- 68 %
Type « exploitant seul »	40 %	22 %	Type « exploitant seul »	- 2 %
			Type « exploitation à travail réduit »	- 38 %
Type « famille avec salariés »	13 %	24 %	Type « exploitant seul avec un salarié »	+ 40 %
			Type « famille avec salariés »	- 20 %
Type « salariés prépondérants »	5,8 %	14 %	< 3 ETP	+ 45 %
			3-6 ETP	+ 4 %
			6-13 ETP	- 4 %
			+ 13 ETP	- 7 %
Type « exploitants associés »	3,2 %	6,7 %	-	+ 79 %
Type « délégation »	6,6 %	5,5 %	Moyennes et grandes exploitations	+ 103 %
			Petites exploitations	- 3 %

Source : Typologie développée par Geneviève Nguyen et Bruno Legagneux, avec l'appui d'Olivier Pauly (SSP) et de José Ramanantsoa (CEP), dans le cadre du projet « REPRO-INNOV » du programme « Pour et sur le Développement Régional - PSDR4 » et présentée dans Actif'Agri, p. 27-28.

2.1.3. Conséquences du développement de la pluriactivité des exploitants et de la libération de la main d'œuvre du conjoint, les revenus agricoles ne représentent plus que 28 % des revenus des ménages agricoles

Dans le modèle traditionnel de l'exploitation familiale à deux UTA, le niveau de vie de la cellule familiale était assurée grâce aux revenus de l'activité agricole exercée par les deux membres du couple d'exploitants. Or, la disparition de la main d'œuvre familiale sous l'effet du développement du salariat ou d'exploitants travaillant seuls (cf. § 2.1.1) a libéré la force de travail du conjoint pour d'autres activités. Ainsi, lors du recensement agricole de 2010, seuls 11 % des conjoints étaient coexploitants. Sur les 89 % de conjoints non coexploitants, 41 % conservaient une activité sur l'exploitation tandis que 48 % n'était pas actifs sur l'exploitation ; et 45 % d'entre eux exerçaient une activité en dehors de l'exploitation⁶⁴. Enfin lorsqu'il exerce une activité, le conjoint de l'exploitant est salarié dans 70 % des cas⁶⁵. Le fait que la moitié des conjoints d'exploitants n'exercent plus aucune activité sur l'exploitation permet, là encore, de caractériser l'effacement du caractère familial de l'agriculture française.

⁶⁴ Actif'Agri, *op. cit.*, p. 44.

⁶⁵ Insee, 2021. Le niveau de vie des ménages agricoles est plus faible dans les territoires d'élevage, *Insee Première*, n° 1876.

Annexe I

Outre la libération de la main d'œuvre du conjoint, l'exploitant lui-même peut être amené à développer une pluriactivité en complétant son activité de production par une ou plusieurs activités de diversification. En 2020, c'est le cas de 36,4 % des exploitations⁶⁶, cette proportion étant d'autant plus élevée que la taille économique de l'exploitation est faible⁶⁷. Cette diversification peut soit prendre la forme de travail à façon⁶⁸ (8,7 % des exploitations en 2020), s'inscrire en prolongement direct de la production agricole comme la transformation de produits (14,5 %) ou vente en circuits courts (23,1 %) ou être au contraire plus éloignées de l'activité agricole *stricto sensu*, comme la production d'énergie renouvelable pour la vente (3,5 %) ou le développement d'une activité touristique ou de loisirs (3,4 %). Entre 2010 et 2020, les activités de diversification dont la progression est la plus importante sont la réalisation de travail à façon (de 3,4 % à 8,7 %) et la production d'énergie renouvelable pour la vente (de 0,4 % à 3,5 %).

La composition des revenus des ménages agricoles reflète cette diversification des activités de l'exploitant et de conjoint (cf. tableau 5). **Ainsi, en 2018, les salaires sont la première source de revenu des ménages agricoles (40 %)**, de l'exploitant pluriactif ou de son conjoint. Les revenus agricoles viennent en deuxième position et ne représentent que 28 % des revenus totaux. Viennent ensuite les revenus du patrimoine (17 %), essentiellement des revenus fonciers correspondant à des fermages, souvent issus de terres possédées par l'agriculteur et louées par la société dont il est associé⁶⁹. Enfin, les autres activités non salariées (dont les activités non agricoles développées sur l'exploitation) représentent 7 % du revenu, le reste étant constitué de pensions, retraites et prestations sociales.

Tableau 5 : Composition des revenus des ménages agricoles en 2018

	Montant (€)	Part du total des revenus (avant imposition)	Part du revenu disponible (après imposition)
Revenus agricoles	17 654	28,0 %	33,7 %
Salaires, traitements, chômage	25 639	40,7 %	48,9 %
Autres revenus des activités non salariées	4 507	7,2 %	8,6 %
Revenus du patrimoine et autres revenus	10 436	16,6 %	19,9 %
Pensions et retraite	2 683	4,3 %	5,1 %
Prestations sociales	2 036	3,2 %	3,9 %
Revenu total moyen (avant imposition)	6 955	100,0 %	120,1 %
Impôts directs	- 10 557	-16,8 %	-20,1 %
Revenu disponible moyen (après imposition)	52 398	83,2 %	100,0 %

Source : Insee, Filosofi 2018.

⁶⁶ Insee, 2014. Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires, *Insee Référence*, Édition 2014, p. 88-89.

⁶⁷ Si, en moyenne en 2013, 25 % des chefs d'exploitations étaient bi-actifs, cette proportion était de 42 % pour les microexploitations, 23 % pour les petites exploitations et seulement 12 % pour les moyennes et grandes exploitations (*Actif'Agri, op. cit.*, p. 43).

⁶⁸ Le travail à façon comprend l'ensemble des travaux réalisés avec les moyens de l'exploitation pour le compte d'autres entités (exploitations agricoles, particuliers, collectivités territoriales, etc.)

⁶⁹ Insee, 2021. Le niveau de vie des ménages agricoles est plus faible dans les territoires d'élevage, *Insee Première*, n° 1876.

2.1.4. Malgré la disjonction grandissante entre organisation de la famille et organisation de l'exploitation agricole, la majorité des exploitations demeure marquée par la conjonction du capital, du travail et du pouvoir de décision et relève à ce titre de la définition de l'agriculture familiale

Le modèle familial traditionnel *stricto sensu* (exploitation de type « binôme familial » ou « familiale élargie ») ne représente plus aujourd’hui que 30 % des exploitations et est le type d’exploitation dont la décroissance est la plus forte (diminution de moitié entre 2000 et 2016, cf. § 2.1.2). Ainsi, le modèle traditionnel français de la ferme familiale à deux UTA n’est plus la matrice partagée d’une monde agricole homogène.

Les chefs d’exploitations travaillent de moins en moins en famille mais de plus en plus seuls, en recourant à la mécanisation ou en sollicitant un apport de travail extérieur au cercle familial par le salariat, tandis que la majorité des conjoints se consacrent à une activité professionnelle hors de l’exploitation. L’évolution de la structure des revenus des ménages agricoles (cf. § 2.1.3) permet d’ailleurs de caractériser la disjonction entre famille et exploitation agricole, alors que l’imbrication de ces entités caractérisait le modèle familial traditionnel.

Il convient cependant de nuancer cette analyse. En effet, si le modèle familial traditionnel est devenu minoritaire, une majorité d’exploitations conservent la conjonction entre un travail majoritairement d’origine familiale, la maîtrise du foncier, la propriété des moyens de production et le pouvoir de gestion. Des travaux de l’organisation des Nations unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO)⁷⁰ identifient la conjonction de ces éléments comme la définition d’un nouveau modèle familial (par opposition au modèle familial traditionnel) de l’agriculture française, malgré la disjonction entre famille et exploitation agricole. Selon cette nouvelle définition, *a minima* 70 % des exploitations françaises correspondent au modèle familial (exploitations de type « familial » et « exploitant seul »), voire 83 % si l’on considère également aussi les exploitations de type « famille avec salariés ».

2.2. Certaines formes d’exploitation et d’emploi de la main d’œuvre permettent une dissociation accrue entre capital, travail et gestion, mais restent en pratique très marginales

2.2.1. Si certaines formes sociétaires (SCEA, SARL, SAS) permettent de dissocier propriété du capital et pouvoir de gestion, cette situation est de fait très minoritaire

Comme décrit au § 1.4, les exploitations agricoles peuvent adopter plusieurs formes juridiques s’inscrivant plus ou moins dans une logique de l’exploitation familiale. Le nouveau modèle familial se caractérisant par la conjonction entre le travail, la détention du capital et le pouvoir de gestion, la nature des détenteurs du capital des différentes formes d’exploitations permet de les inscrire ou non dans le cadre de l’exploitation familiale. Il faut noter que cette analyse ne permet pas de caractériser une exploitation familiale car la nature de la force de travail n’est pas ici analysée. En revanche, la dissociation entre propriété du capital et gestion permet d’exclure certaines formes du modèle familial.

Les formes individuelles et le GAEC s’inscrivent totalement dans ce cadre du fait de la détention de la totalité du capital d’exploitation par l’exploitant ou le coexploitant. Dans le cas de l’EARL, le capital est majoritairement détenu par les associés exploitants, à qui de plus le pouvoir de décision revient nécessairement. De surcroit, dans les faits, seuls 11 % des EARL recourent à

⁷⁰ FAO, 2013. *Investigating in smallholder agriculture for food security*, HLPE Report, Rome.

Ramos A., 2014. *Compilation of the definitions and methodologies commonly used and accepted at a national, regional and international level to define and describe family farming based on its diversity*.

des capitaux extérieurs. Aussi, l'EARL s'inscrit également dans le cadre de l'exploitation familiale. Ces types d'exploitation s'inscrivant dans le cadre du modèle familial représentent en 2020 l'immense majorité (88,6 %) des exploitations

En revanche, les autres formes sociétaires (SCEA, GFA, SARL) demeurent minoritaires mais en progression (cf. graphique 7). Elles permettent de dissocier propriété et gestion car elles n'imposent pas de limite à l'entrée de capitaux autres que ceux de l'exploitant. Il est ainsi possible d'intégrer des membres non exploitants de la famille ou de l'extérieur. Cependant, dans les faits, une minorité des exploitations adoptant ces formes sociétaires ont un capital majoritairement détenu par des personnes non considérées comme exploitantes (14 % des SCEA et autres sociétés civiles, 25 % des SA, SARL et SAS)⁷¹. Aussi, le développement des formes sociétaires civiles ou relevant du droit commun des sociétés répond plus à la volonté de donner un statut à des membres de la famille ou à des stratégies d'optimisation fiscale et sociale qu'à l'arrivée conséquente de capitaux extérieurs⁷².

Bien qu'autorisée par certaines formes sociétaires, la dissociation entre capital et gestion (et *a fortiori* avec le travail) reste marginale dans l'agriculture française. L'immense majorité des exploitations (les exploitations individuelles, GAEC et EARL) s'inscrivent dans le cadre du modèle familial de droit tandis que la majorité des autres formes sociétaires permettant la dissociation entre propriété du capital et gestion s'inscrivent, de fait, dans ce modèle en permettant aux exploitants de conserver la majorité du capital et donc le pouvoir de gestion.

2.2.2. De nouvelles formes de sous-traitance peuvent se traduire par une dissociation capital/travail et un frein à la libération de foncier

La sous-traitance agricole – aussi appelée délégation ou externalisation – permet à l'origine à de petites exploitations agricoles d'accéder à un matériel trop onéreux pour être détenu en propre en recourant à une entreprise de travaux agricoles (ETA). Si la délégation concerne à l'origine la réalisation d'une tâche ou chantier spécifique, on assiste dans certains cas à une délégation de l'ensemble des tâches d'un atelier, voire de l'ensemble des travaux réalisés sur une exploitation, y compris la gestion économique et administrative (décisions d'assoulements, gestion comptable, déclarations PAC, etc.) On parle alors de délégation intégrale des travaux agricoles.

Ce phénomène prend de l'ampleur depuis les années 1990⁷³ et en particulier depuis les années 2000. En effet, le développement de la délégation est aujourd'hui principalement le fait, non de petites exploitations, mais d'exploitations moyennes ou grandes, leur nombre ayant doublé entre 2000 et 2016 (cf. tableau 4). Cette évolution a pour corollaire une augmentation entre 2004 et 2014 de 10 % des ETA et de 73 % de leur nombre d'employés⁷⁴.

Des enquêtes de terrain⁷⁵ ont permis d'identifier de manière qualitative les principales motivations incitant au recours à la délégation intégrale, parmi lesquelles l'absence de repreneurs (dans certains cas la volonté de conserver l'exploitation dans l'attente d'une hypothétique reprise par un membre de la famille), la réticence d'un exploitant en fin de carrière à moderniser son équipement, les contraintes inhérentes au statut du fermage où à

⁷¹ Ministère chargé de l'agriculture, 2016. L'agriculture familiale en France métropolitaine : éléments de définition et de quantification, *Centre d'études et de prospective*, analyse n° 90.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Insee, 2007. Les agriculteurs recourent de plus en plus à des prestataires de services, *Collection Insee Première*, n°1160.

⁷⁴ FNEDT-CCMSA, 2015, Rapport d'activité 2015 consolidé.

⁷⁵ Actif'Agri, *op. cit.*, p. 40 et Cochet, H., 2018. *Capital/Labour separation in French agriculture: The end of family farming? Land Use Policy*, 77, p. 553-558.

l'embauche d'un gérant ou la volonté de se consacrer à d'autres activités que la production agricole (notamment la transformation et commercialisation).

Cette évolution du recours à la délégation intégrale a entraîné une mutation des ETA identifiée dans le cadre du projet ANR « JCJC *Agrifirme* ». Alors que l'ETA « traditionnelle » réalisait principalement des tâches spécifiques et de la délégation intégrale pour quelques exploitations, sont apparues des ETA « multi-services » dédiées à la délégation intégrale travaillant pour le compte d'une dizaine d'exploitations couvrant plusieurs centaines d'hectares. Enfin, les ETA de type « opérateur prestataire de service » agissent principalement comme un intermédiaire entre (i) des « agriculteurs », détenteurs du patrimoine foncier assurés d'un retour sur leur patrimoine, (ii) des ETA assurées d'avoir une activité et (iii) des industries agroalimentaires assurée d'avoir un approvisionnement en quantité.

Ces nouvelles formes d'ETA marquent le passage d'une gestion globale de la production à une logique de gestion patrimoniale du foncier agricole. Il s'opère alors une dissociation entre travail externalisé du cercle familial⁷⁶ et propriété foncière qui reste familiale (*via* une ou des structures de type SCEA ou GFA)⁷⁷ dont le but est d'assurer un revenu à l'ensemble des associés issus de la famille⁷⁸. La délégation n'est alors plus un prolongement de l'exploitation agricole familiale mais signe son effacement et son remplacement. Se dessinent ainsi les contours d'une forme « [d']agriculture sans agriculteurs »⁷⁹ entièrement gérée par des prestataires de service.

Ces nouvelles formes d'externalisation révèlent une reconfiguration inédite de la division du travail en agriculture qui s'opère non seulement en France, mais également en Amérique⁸⁰ et en Asie⁸¹. Cependant, bien que le recours à la sous-traitance ait doublé entre 2010 et 2020, il reste très minoritaire (3,3 % de la main d'œuvre totale en 2020, cf. 2.1.2). Il serait donc prématuré de craindre à ce stade une disparition du modèle de l'exploitant agricole français dans les prochaines années. Cependant, il convient d'identifier en quoi ce nouveau mode de valorisation du foncier agricole impacte les transmissions.

Si la délégation intégrale peut être un atout en permettant le maintien de la production d'une exploitation en l'attente d'un repreneur, elle devient un frein lorsque l'externalisation est utilisée pour ne pas conclure de nouveaux baux, limitant ainsi le foncier disponible. En effet, la mise à bail est parfois considérée par les propriétaires fonciers comme contraignante et/ou moins rentable que le fermage⁸². Enfin, le recours à la sous-traitance par des exploitants en fin de carrière leur évite d'investir dans le remplacement et la modernisation de leurs équipements ou de leurs bâtiments, reportant ainsi la charge d'investissement sur le repreneur.

⁷⁶ Nguyen, G. and Purseigle, F., 2012. Les exploitations agricoles à l'épreuve de la firme : l'exemple de la Camargue. *Études rurales*, 190(2), pp.99-118.

⁷⁷ Cochet, H., 2018. Capital/Labour separation in French agriculture: The end of family farming?. *Land Use Policy*, 77, p. 553-558

⁷⁸ Purseigle, F. and Hervieu, B., 2009. Pour une sociologie des mondes agricoles dans la globalisation. *Études rurales*, 183(1), p. 177-200.

⁷⁹ Purseigle, F. and Hervieu, B., 2022. Une agriculture sans agriculteurs. La révolution indiscible. Les Presses de Sciences Po.

⁸⁰ Clasadonte, L., De Vries, E., Trienekens, J., Arbeletche, P., & Tourrand, J. F., 2013. Network companies: a new phenomenon in South American farming. *British food journal*, 115(6), p. 850-863.

⁸¹ Zhang, X., Yang, J., & Thomas, R., 2017. Mechanization outsourcing clusters and division of labor in Chinese agriculture. *China Economic Review*, 43, p. 184-195.

⁸² Cette remarque est souvent revenue lors des entretiens de la mission.

2.3. Symptôme de l'effacement du caractère familial de l'agriculture française, plus de la moitié des porteurs de projets ne sont pas issus du milieu agricole et la proportion d'installation hors cadre familial augmente

Dans le cadre du modèle familial traditionnel, la transmission s'effectuait des exploitants vers leurs descendants. Cependant, la réalité du monde agricole est aujourd'hui bien différente. Il faut pour l'appréhender distinguer quelques notions clés.

- ◆ une installation d'exploitation agricole peut s'envisager :
 - dans le cadre familial lorsqu'elle est une succession des exploitants vers leurs descendants ;
 - hors cadre familial (HCF) lorsqu'elle est une succession dans laquelle l'exploitant cédant n'a pas de lien de parenté avec son successeur ;
- ◆ un porteur de projet peut être :
 - issu du milieu agricole s'il est issu d'une famille d'agriculteurs (exploitants ou salariés), qu'il a déjà exercé une activité agricole ou qu'il a reçu une formation agricole ;
 - non issu du milieu agricole (NIMA) s'il n'a pas d'attache familiale dans l'agriculture et n'a ni exercé d'activité agricole, ni reçu de formation agricole⁸³ ;
- ◆ un exploitant nouvellement installé (au sens d'un agriculteur actif⁸⁴ pour la première fois et depuis moins de cinq ans⁸⁵) peut être :
 - un jeune agriculteur (JA) s'il a moins de 40 ans au moment du dépôt de la demande et est titulaire d'un diplôme agricole de niveau IV⁸⁶, supérieur ou équivalent ;
 - un nouvel agriculteur (NA) s'il est titulaire d'un diplôme de niveau III⁸⁷ ou dispose d'une expérience professionnelle dans le secteur de la production agricole d'au moins deux ans au cours des trois années précédant l'installation ;

Ces différentes notions sont souvent superposées, et sont, de ce fait, régulièrement confondues. Par exemple, une transmission HCF ne présume pas du fait que le repreneur soit issu ou non du milieu agricole. Par exemple un enfant d'agriculteur peut s'inscrire dans une transmission HCF s'il reprend la ferme d'une personne avec qui il n'a pas de liens de parenté (un voisin par exemple). En revanche si un NIMA succède à un exploitant, il s'agit nécessairement d'une transmission HCF. Par ailleurs, le caractère issu ou non du monde agricole d'un porteur de projet ne présage pas de son âge.

⁸³ Il convient cependant de noter qu'il n'existe pas de définition, au sens statistique du terme, de la notion de NIMA. Source : CGAAER, 2023. Adaptations de la politique d'accompagnement de l'installation en particulier vis-à-vis des personnes non issues du milieu agricole, rapport n° 23030, p. 12.

⁸⁴ Le statut d'agriculteur actif est la condition d'accès au aides PAC. Pour une personne physique, il faut être assuré affiliée pour son propre compte contre les accidents du travail et les maladies professionnelles sous un régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles (ATEXA), et ne pas avoir fait valoir ses droits à retraite (y compris dans un autre régime) si le bénéficiaire a dépassé l'âge légal de la retraite à taux plein (67 ans).

⁸⁵ Ces cinq années correspondent à la durée de l'aide complémentaire au revenu pour jeunes agriculteurs (mesure n° 30.01 du PSN 2023-2027) et donc de la durée du statut de « jeune agriculteur aidé ».

⁸⁶ Ces diplômes sont le baccalauréat professionnel ou technologique agricole ou un brevet professionnel agricole listés à l'annexe 1 de l'arrêté du 18 février 2022 fixant la liste des diplômes, titres et certificats permettant de satisfaire à la condition de diplôme de la capacité professionnelle prévue à l'article L. 330-1 du code rural et de la pêche maritime et conférant la capacité professionnelle prévue à l'article L. 331-2 du même code.

⁸⁷ Ces diplômes sont le certificat d'aptitude professionnelle agricole (CAPA), le brevet d'études professionnelles agricoles (BEPA) et le brevet professionnel agricole (BPA)

De plus, il existe souvent une confusion consistant à parler de « jeune agriculteur » pour évoquer indistinctement les nouvelles personnes installées ou projetant une installation. Aussi, on parlera dans ce rapport de « porteur de projet » ou de « candidat à l'installation » pour désigner une personne manifestant de l'intérêt pour une installation (notamment les personnes se présentant au point d'accueil installation – PAI, cf. annexe 4) et de « nouvel installé » pour désigner indistinctement les agriculteurs actifs pour la première fois et installés depuis moins de cinq ans, quels que soient leur âge, leur formation ou le fait qu'ils reçoivent des aides de la PAC. En effet, un candidat peut recevoir des aides à l'installation de la PAC – on parle alors de JA ou de NA aidé. – selon des critères définis à la fois au plan national et régional.

En 2022, plus du tiers (35 %) des installations aidées s'inscrivent hors du cadre familial, cette proportion étant relativement stable depuis 2000⁸⁸. Une partie de ces installations hors cadre familial sont portées par des NIMA, sans qu'il soit possible de quantifier cette proportion⁸⁹. De même, il n'existe pas de données sur la part d'installations hors cadre familial ou de la proportion de NIMA dans l'ensemble des installations. Certaines données moins fines permettant néanmoins de dégager une **tendance à l'augmentation du nombre d'installations hors cadre familial**. Ainsi, 39 % des installations entre 2011 et 2020 se sont faites hors cadre familial alors que cette proportion est de 23 % pour les installations antérieures à 2010⁹⁰.

En 2019, 60 % des personnes s'informant en PAI ne sont pas issus du milieu agricole⁹¹. Cependant là encore, il existe peu d'informations historiques sur cet indicateur, ce qui ne permet pas d'en mesurer l'évolution. Néanmoins, les parties prenantes avec lesquelles la mission s'est entretenue soulignent toutes une montée en puissance de ce phénomène.

Il n'en reste pas moins que la proportion de NIMA s'informant en PAI est bien plus importante que celle des installations hors cadre familial des JA aidés, prouvant les difficultés des NIMA à s'installer en agriculture. Ces difficultés peuvent résulter d'un déficit d'accompagnement (cf. annexe 4), et la difficulté d'accéder aux moyens de production (cf. annexe 2), en particulier dans la mesure où les mesures fiscales facilitant la transmission sont prioritairement orientées vers la transmission dans le cadre familial (cf. annexe 3).

⁸⁸ Le nombre d'installations aidées hors cadre familial était de 30 % en 2000, de 26 % en 2015, de 36 % en 2021 et de 35 % en 2022. (Graph'Agri 2023, *op. cit.*, p. 28).

⁸⁹ CGAAER, 2021. Renforcement de la qualité des plans d'entreprise support des demandes de dotation jeunes agriculteurs, rapport n° 20016, p. 16.

⁹⁰ Insee, 2024. Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires, *Insee Références*, p. 109.

⁹¹ Comité national installation-transmission, 2021. État des lieux de la politique d'installation transmission et travaux d'amélioration en cours.

3. Face au vieillissement de la population agricole et aux nouveaux défis de l'agriculture, le renouvellement des générations est une réponse adaptée conditionnée par des choix politiques

3.1. L'agriculture française est soumise à diverses exigences de souveraineté alimentaire, de compétitivité et de transition climatique et agroécologique

3.1.1. La souveraineté alimentaire, une nouvelle priorité affichée de la politique agricole française comme déclinaison du principe européen de sécurité alimentaire

Le principe de souveraineté alimentaire, apparu dans les années 1990⁹², a été affirmé par le Président de la République Emmanuel Macron lors de son discours de la Sorbonne de septembre 2017. Les tensions d'approvisionnement provoquées successivement par la crise sanitaire de la Covid-19 puis la guerre en Ukraine achèvent d'imposer ce thème – sous le terme de « sécurité alimentaire » – comme déclinaison du concept d'autonomie stratégique de l'Union européenne aux enjeux agricoles et alimentaires⁹³. Aussi, ce concept est successivement affirmé à l'échelle européenne par la déclaration dite « de Versailles »⁹⁴ en 2022 puis par la résolution du Parlement européen du 14 juin 2023⁹⁵. En France, le terme de souveraineté alimentaire reste utilisé. Depuis 2022, le ministre chargé de l'agriculture est également chargé de la souveraineté alimentaire⁹⁶.

La souveraineté alimentaire désigne la capacité d'un territoire à satisfaire, en toutes circonstances, les besoins alimentaires des consommateurs en quantité, en qualité et en variété. La souveraineté alimentaire ne signifie pas l'autosuffisance ou l'autarcie alimentaire, mais implique, pour un territoire, de maîtriser de manière satisfaisante ses dépendances externes⁹⁷. Cependant les indicateurs de mesure de la souveraineté alimentaire ne sont pas entièrement consolidés⁹⁸. L'état des lieux de la souveraineté alimentaire européenne réalisé par FranceAgriMer en 2023⁹⁹ mobilise quatre indicateurs complémentaires :

⁹² Cet objectif est en effet affirmé dans la déclaration de Rome pour la souveraineté alimentaire du mouvement paysan *Via Campesina* en marge du sommet mondial de l'alimentation de novembre 1996. Le concept de souveraineté alimentaire est ensuite réaffirmé notamment par l'appel de Dakar des organisations agricoles et paysannes en 2003, puis lors du forum de Nyélini au Mali en 2007. Il désigne alors non seulement le droit à une alimentation en quantité et en qualité suffisante, notamment dans les pays du Sud global.

⁹³ Le concept d'autonomie stratégique a initialement été envisagé en matière de défense (Conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, EUCO 217/13).

⁹⁴ Déclaration faite à l'issu de la réunion informelle des chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Union européenne à Versailles les 10 et 11 mars 2022.

⁹⁵ Résolution du Parlement européen du 14 juin 2023, Garantir la sécurité alimentaire et la résilience à long terme de l'agriculture dans l'Union, 2022/2183(INI)

⁹⁶ Le décret n° 2022-840 du 1er juin 2022 relatif aux attributions du ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire précise qu'il est responsable « de la politique de renforcement de la souveraineté alimentaire ».

⁹⁷ Assemblée nationale, 2024. Rapport d'information n°2215 sur la souveraineté alimentaire européenne, p. 14 & 23.

⁹⁸ Le *global food security index* (GFSI) établit par la société *The Economist Intelligence Unit* (EIU) établit un score reposant sur quatre critères la disponibilité, la qualité et les caractères abordable et soutenable des produits alimentaires. Cet indicateur a été évalué favorablement par le centre commun de recherche de la Commission européenne (Thomas, A.C. et al., *The use of the Global Food Security Index to inform the situation in food insecure countries, JRC Technical Reports*, 2017) mais est limité en ce qu'il ne permet pas d'apprécier le caractère résilient de la production et la sécurité de l'approvisionnement.

⁹⁹ FranceAgriMer, 2023. Souveraineté alimentaire : un éclairage par les indicateurs de bilan.

Annexe I

- ◆ le taux d'auto-provisionnement, calculé en rapportant la production à la consommation ;
- ◆ le taux de couverture de la consommation intérieure par la production nationale, obtenu en retranchant les exportations de la production puis en rapportant cette valeur à la consommation ;
- ◆ la capacité d'exportation, calculée en rapportant les exportations à la somme de la production et des importations ;
- ◆ la dépendance aux importations, calculée en rapportant les importations à la production.

Actuellement, la souveraineté alimentaire de la France est encore largement assurée¹⁰⁰. En effet, la France est autosuffisante (taux d'auto-provisionnement supérieur à 95 %) pour 19 filières¹⁰¹ représentant 76 % de sa consommation totale en volume, six filières¹⁰² ont un bon taux d'auto-provisionnement (compris entre 75 % et 95 %), tandis que seules six filières¹⁰³ souffrent d'une dépendance aux exportations (taux d'approvisionnement inférieur à 75 %). Cette répartition a été relativement stable sur la période 2010-2020¹⁰⁴. Outre certaines filières structurellement importatrices, une des faiblesses majeures de la souveraineté alimentaire française est sa dépendance en intrants amonts essentiels à la production agricole : protéines végétales (dont graines et tourteaux pour l'alimentation animale dont les deux tiers sont importés, notamment du Brésil et d'Argentine), azote minérale (dont les trois quarts sont importés avec un bilan environnemental lourd), et graines oléagineuses essentielles à la production de biocarburants (dont le tiers est importé, essentiellement d'Australie).

Aussi, l'amélioration de la souveraineté alimentaire de la France repose aujourd'hui sur trois dimensions¹⁰⁵ :

- ◆ regagner en souveraineté alimentaires sur les certaines filières structurellement importatrices et conserver un taux d'auto-provisionnement sur les autres ;
- ◆ limiter la dépendance de la France en intrants¹⁰⁶ ;
- ◆ améliorer la résilience des exploitations agricoles face au changement climatique et à l'effondrement de la biodiversité (cf. § 3.1.3).

¹⁰⁰ Les constats et données issues de ce paragraphe sont issus du rapport du gouvernement de mars 2024 portant sur l'évaluation de la souveraineté agricole et alimentaire de la France.

¹⁰¹ Ces filières comptent notamment des productions de grandes cultures (blé tendre, blé dur, orge, maïs, colza, tournesol, sucre, pomme de terre) et les produits d'élevage (bovins, porcins, œufs, fromage, crème, yaourts).

¹⁰² On compte notamment certains fruits et légumes (tomate, melon, fraises), les volailles ou le beurre.

¹⁰³ Il s'agit notamment du riz, des fruits tropicaux et agrumes, ou des poissons.

¹⁰⁴ Le nombre de filières dépendantes est passé de 5 à 6 sur cette période.

¹⁰⁵ Le rapport du gouvernement précité évoque un quatrième enjeu à savoir l'élargissement de la souveraineté alimentaire à une notion de souveraineté agricole voire même de souveraineté biomasse. Cette évolution doit permettre de prendre en compte les futurs conflits d'utilisation des sols entre production alimentaire, production agricole non alimentaire (notamment biocarburants), production de biomasse forestière et les autres productions énergétiques (notamment l'agrivoltaïsme).

¹⁰⁶ CGAAER, 2023. La dépendance des industries agroalimentaires à l'égard des biens et services étrangers et les priorités pour s'en affranchir, rapport n° 22046.

3.1.2. La perte de compétitivité de la ferme France peut représenter à terme un risque pour la souveraineté alimentaire car les producteurs français verraien leurs parts de marché diminuer et leur capacité d'investissement se réduire

Si la « ferme France » remplit en grande partie l'objectif d'assurer la souveraineté alimentaire du pays, on ne peut en dire autant de sa compétitivité dont l'évaluation a fait l'objet d'un rapport d'information du Sénat en 2022¹⁰⁷. Certes, l'excédent commercial s'est maintenu entre sept et neuf milliards d'euros sur les dix dernières années, mais il n'est aujourd'hui plus tiré que par le prix des exportations, en particulier des vins et des spiritueux, et non par les volumes¹⁰⁸. Depuis 2015, la France est déficitaire avec l'Union européenne en matière alimentaire, et même avec le monde entier hors produits viticoles. Enfin, dans un contexte de triplement du marché agroalimentaire, la stabilité de l'excédent commercial se traduit par une perte de parts de marchés. Ainsi, la France est l'un des seuls grands pays agricoles dont les parts de marché reculent, passant du rang de deuxième à cinquième exportateur mondial sur les vingt dernières années. Ce constat mérite cependant d'être contrasté. En effet la balance commerciale de la France reste solide sur les produits bruts mais s'est largement dégradée sur les produits transformés (à l'exception des produits laitiers)¹⁰⁹.

Deux tiers des pertes de marché de la France proviennent de sa perte de compétitivité¹¹⁰ due, selon les sénateurs, à une hausse des charges des producteurs, une stagnation de la productivité ou encore une stratégie perdante du « tout montée en gamme » portée par la majorité gouvernementale et s'inscrivant dans la lignée des politiques agricoles françaises portées depuis la fin des années 1990¹¹¹. Cette politique se traduit par deux phénomènes : recentrement de la production agricole sur le marché intérieur, plus rémunérateur, et promotion d'accords de libre échange pour exporter une production haut de gamme. Or si cette politique est une bonne solution pour certaines filières très compétitives, sa généralisation à l'ensemble de la ferme France conduit selon les sénateurs la France dans une impasse : certaines filières conservent leur part de marché au prix de la diminution de leurs revenus (notamment la filière laitière) tandis pour les autres, des produits étrangers plus compétitifs concurrencent les produits français sur le marché intérieur, la montée en gamme de l'agriculture française étant déconnectée des attentes des consommateurs français touchés par l'inflation et la crise du pouvoir d'achat qui en résulte.

Il est nécessaire de souligner à ce stade que, selon ce rapport, certaines raisons structurelles du manque de compétitivité de la « ferme France » résultent des caractéristiques de l'économie agricole et du modèle socio-économique français. Ainsi, selon ce rapport, la taille plus faible des fermes françaises par rapport à leurs concurrentes directes européennes et mondiales¹¹² limite les économies d'échelle tandis que la compétitivité prix des filières intensives en main d'œuvre (notamment le maraîchage ou les cultures fruitières) est impactée par le coût important de la main d'œuvre salariée française, reflet d'un certain modèle social¹¹³.

¹⁰⁷ Sénat, 2022. Rapport d'information sur la compétitivité de la ferme France.

¹⁰⁸ Rapport précité du Gouvernement sur la souveraineté agricole et alimentaire.

¹⁰⁹ Rapport précité du Gouvernement sur la souveraineté agricole et alimentaire.

¹¹⁰ Ministère chargé de l'agriculture, 2021. Dégradation de l'excédent commercial agricole et agroalimentaire français : principaux facteurs explicatifs, Centre d'étude et de prospective, analyse n° 172.

¹¹¹ Cette stratégie consiste à penser que la perte de compétitivité des produits agricoles français peut être compensée par une montée en gamme permettant d'atteindre des marchés de niche plus rémunérateurs. Cette logique a été réaffirmée par le président de la République lors du discours de Rungis de 2018.

¹¹² Sénat, 2022. Rapport d'information sur la compétitivité de la ferme France.

¹¹³ Rapport précité du Gouvernement sur la souveraineté agricole et alimentaire.

Il n'en reste pas moins que cette perte de compétitivité relative de la « ferme France » peut représenter à terme une menace pour la souveraineté alimentaire française et sa capacité d'export. En effet la réduction des revenus agricoles comme la perte de parts de marché représente un danger pour la capacité d'investissement des exploitations agricoles, alors que la transition agroécologique nécessite au contraire une hausse des investissements (cf. § 3.1.3) et constitue une condition nécessaire au renforcement de la compétitivité nationale¹¹⁴.

3.1.3. Le manque d'investissement et les difficultés de transmission représentent deux freins majeurs à la transition agroécologique

Comme le reste de l'économie française, l'agriculture doit faire face à de profonds bouleversements : l'adaptation aux conséquences du changement climatique et de l'effondrement de la biodiversité en réalisant la transition agroécologique. Cela implique à la fois des investissements, l'acquisition de nouvelles compétences, le recours à l'innovation et le changement de certaines pratiques agricoles.

D'une part, le développement d'une agriculture intensive et de plus en plus spécialisée a eu de multiples conséquences sur la biodiversité, si importantes que l'agriculture est aujourd'hui considérée comme l'une des premières activités humaines ayant conduit au dépassement de « limites planétaires »¹¹⁵, en l'espèce l'intégrité de la biosphère et la déstabilisation des flux biogéochimiques¹¹⁶. Cet effondrement de la biodiversité est notamment dû au recours massif aux intrants industriels entraînant une démultiplication des flux d'azote et de phosphore¹¹⁷, mais aussi à l'utilisation de produits phytosanitaires¹¹⁸ ou aux modifications du paysage agricole¹¹⁹, en particulier par la disparition des haies¹²⁰ et l'augmentation de la taille des parcelles¹²¹.

Or l'agriculture, même intensive, repose sur des services écosystémiques tels que le contrôle de la pollinisation, le contrôle biologique des adventices, des insectes ravageurs, des maladies des plantes cultivées et des animaux d'élevage, la structuration des sols, le contrôle de l'érosion, le stockage et la restitution de l'eau, la fourniture en nutriments et oligoéléments, ou encore la régulation du microclimat¹²². C'est pourquoi la France s'est dotée d'une stratégie de restauration des écosystèmes dans le cadre de la stratégie nationale biodiversité (SNB) reposant notamment sur la plantation de 50 000 km de haies et un milliard d'arbres d'ici à 2030 et la réduction des produits phytosanitaires dans le cadre du plan Ecophyto 2030.

¹¹⁴ L'investissement et l'innovation en matière environnementale sont identifiés par les sénateurs comme l'un des cinq axes permettant de relancer la compétitivité de la « ferme France ».

¹¹⁵ Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin III, F.S., Lambin, E., Lenton, T.M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H.J. et Nykvist, B., 2009. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and society*, 14(2).

¹¹⁶ Campbell, B.M., Beare, D.J., Bennett, E.M., Hall-Spencer, J.M., Ingram, J.S., Jaramillo, F., Ortiz, R., Ramankutty, N., Sayer, J.A. et Shindell, D., 2017. Agriculture production as a major driver of the Earth system exceeding planetary boundaries. *Ecology and society*, 22(4).

¹¹⁷ Peñuelas, J. et Sardans, J., 2022. The global nitrogen-phosphorus imbalance. *Science*, 375(6578), p. 266-267.

¹¹⁸ Isenring, R., 2010. Pesticides and the loss of biodiversity. *Pesticide Action Network Europe*, London, 26. + herbicides.

¹¹⁹ Tscharntke, T., Klein, A.M., Kruess, A., Steffan-Dewenter, I. et Thies, C., 2005. Landscape perspectives on agricultural intensification and biodiversity–ecosystem service management. *Ecology letters*, 8(8), pp.857-874.

¹²⁰ Lecq, S., 2013. Importance de la structure des haies, des lisières, et de la disponibilité en abris sur la biodiversité, implications en termes de gestion, Thèse de l'université de Poitiers.

¹²¹ Ministère chargé de l'agriculture, 2021. Hétérogénéité des paysages agricoles, biodiversité et services écosystémiques, *Centre d'étude et de prospective*, n° 163.

¹²² Therond, O. et Duru, M., 2019. Agriculture et biodiversité : les services écosystémiques, une voie de réconciliation?. *Innovations agronomiques*, 75, p. 29-47.

D'autre part, les effets du changement climatique en agriculture peuvent être décomposés en deux catégories¹²³. Les effets directs désignent les modifications systémiques provoqués par le changement climatique, liées aux modifications de température¹²⁴, des régimes de précipitation ou à l'augmentation de la concentration en CO₂ atmosphérique¹²⁵. Ils se traduisent par une modification de la croissance des plantes (leur calendrier de développement¹²⁶ et leur rendement¹²⁷) et le déplacement géographique des zones de culture¹²⁸. Les effets indirects ou effets « en cascade » désignent quant à eux des événements ponctuels dont la fréquence et l'intensité devraient être amplifiés par le changement climatique, tels que le développement d'espèces nuisibles et invasives et les événements climatiques extrêmes (sécheresse, vague de chaleur, grêles, gelées tardives, etc.)

Les conséquences des effets directs et indirects du changement climatique sur la production agricole se font d'ores et déjà ressentir en Europe et en France, notamment par :

- ◆ la stagnation des rendements de certaines grandes cultures depuis le milieu des années 1990 (et en particulier du blé)¹²⁹ ;
- ◆ la réduction des productions animales du fait (i) de la diminution de la pousse d'herbe des prairies¹³⁰ qui représentent la majorité de l'alimentation protéique des troupeaux de ruminants¹³¹ et (ii) de l'impact des conditions climatiques sur la santé des animaux¹³².

Face aux conséquences du changement climatique et de l'effondrement de la biodiversité, les exploitations agricoles vont nécessairement devoir investir pour financer des mesures d'atténuation et d'adaptation¹³³. Les investissements d'adaptation concernent notamment l'équipement (bâtiment d'élevage, irrigation, protection contre les intempéries) et la modification des pratiques (donc l'achat de nouveaux équipements et la formation nécessaires). Outre l'adaptation, les exploitations agricoles vont également devoir investir pour atténuer leurs émissions de gaz à effets de serre (GES), conformément à la planification écologique. D'après le Haut Conseil pour le climat, les principaux leviers de réduction des GES de l'agriculture sont la diminution des apports de fertilisants minéraux

¹²³ Cette typologie est proposée par l'Agence européenne pour l'environnement dans la publication suivante : AEE, 2019. *Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe*, n° 04/2019, p. 19.

¹²⁴ L'augmentation des températures entraîne de nombreux effets. Par exemple une accélération du développement phénologique des plantes, entraînant une réduction du temps d'assimilation de la biomasse et donc une diminution des rendements, ou encore une augmentation de l'évapotranspiration et ainsi les besoins en eau (AEE, 2019, *op. cit.*, p. 42-43).

¹²⁵ L'augmentation de la concentration en CO₂ dans l'atmosphère aurait un effet bénéfique sur les rendements agricoles du fait de l'augmentation (i) de la productivité des cultures et (ii) de l'efficacité d'utilisation de la ressource en eau (et ainsi de la meilleure résistance des plantes à des conditions plus sèches). Cependant, cet effet bénéfique est moins puissant que les autres effets négatifs du changement climatique. Une réduction des rendements est donc observée. Source : Olesen, J.E., Trnka, M., Kersebaum, K.C., Skjelvåg, A.O., Seguin, B., Peltonen-Sainio, P., Rossi, F., Kozyra, J. and Micale, F., 2011. Impacts and adaptation of European crop production systems to climate change. *European journal of agronomy*, 34(2), p. 96-112.

¹²⁶ Olesen, J.E., Børgesen, C.D., Elsgaard, L., Palosuo, T., Rötter, R.P., Skjelvåg, A.O., Peltonen-Sainio, P., Börjesson, T., Trnka, M., Ewert, F. et Siebert, S., 2012. Changes in time of sowing, flowering and maturity of cereals in Europe under climate change. *Food Additives & Contaminants: Part A*, 29(10), p. 1527-1542.

¹²⁷ AEE, 2019, *op. cit.*, p. 43.

¹²⁸ Le changement climatique entraîne en effet un déplacement vers le nord des zones climatiques et donc des zones de cultures (voir AEE, 2019, p. 44).

¹²⁹ Gate, P., Brisson, N. et Gouache, D., 2010. Les causes du plafonnement du rendement du blé en France : d'abord une origine climatique. *Comptes rendus de l'Académie d'agriculture de France*, 96(3), p. 17-23.

¹³⁰ Agreste Infos rapides, 2022. Prairies. Une pousse d'herbe inférieure de près d'un tiers à la normale, n° 2022-101.

¹³¹ AEE, 2019, *op. cit.*, p. 40.

¹³² Olesen *et al.*, 2011, *op. cit.*

¹³³ CGAAER, 2022. Evaluation du coût du changement climatique pour les filières agricoles et alimentaires, Rapport n° 21044

azotés, les actions de stockage de carbone dans le sol ou la biomasse, la modification de l'alimentation animale et la valorisation des effluents¹³⁴. En mettant à profit ces leviers, la planification écologique vise des émissions de GES de l'agriculture à hauteur de 16 millions de tonnes équivalent CO₂ à l'horizon 2030¹³⁵, soit une réduction de 18 % par rapport à 2015¹³⁶.

Or, les investissements à réaliser pour atteindre cet objectif sont l'un des principaux freins à la transformation de l'agriculture selon le Haut Conseil pour le climat¹³⁷, en particulier dans un contexte où le revenu des agriculteurs est faible et instable. En outre, le Haut Conseil identifie les difficultés liées à la transmission agricole comme étant un frein supplémentaire à la transition en raison de l'opportunité représentée par la transmission pour faire évoluer les pratiques et investir dans les exploitations.

En définitive, l'ensemble de ces enjeux doit être apprécié de manière globale et intriquée. L'exigence de souveraineté alimentaire et la recherche de compétitivité de la « ferme France » ne peuvent s'envisager sans considérer la nécessaire transition agroécologique pour laquelle la difficulté des transmissions agricoles est un frein. Le présent rapport s'inscrit donc tout à fait dans ces enjeux.

3.2. Si les évolutions actuelles sont tendancielles et ne représentent pas de menace à court terme pour la souveraineté alimentaire, elles forment un ensemble de risques qui nécessitent de réfléchir dès à présent aux conditions de transmission des exploitations

3.2.1. S'il n'existe pas de menace immédiate de perte de souveraineté alimentaire, la prise en compte des risques est nécessaire

Comme étudié au § 1, les évolutions de l'agriculture françaises sont tendancielles et ne présentent pas de « rupture de pente ». En particulier, l'augmentation du nombre de départs dans les années à venir devrait être contenu (cf. § 1.5.1). Aussi, le rapport du Gouvernement dédié à l'évaluation de la souveraineté alimentaire de la France de mars 2024 précité n'identifie pas le renouvellement des générations comme une menace à court terme. Cependant, s'il n'y a pas *a priori* de menace à court terme, il reste nécessaire de souligner que cette évolution s'accompagne tout de même d'un ensemble de risques à plus long terme qu'il convient d'analyser dans la mesure où ils pourraient provoquer une perte de souveraineté alimentaire.

Le premier risque est lié au manque de visibilité des futurs cédants sur le devenir de leurs exploitations, qui pourrait entraîner une perte de SAU ou un frein à l'installation. Ce sentiment a été identifié lors du recensement agricole de 2020 en interrogeant les chefs d'exploitations de plus de 60 ans¹³⁸ – dont les exploitations représentent 27 % des exploitations et 19 % de la SAU. Seuls 32 % d'entre eux étaient certains des modalités de leur départ et de leur succession, tandis que 33 % ne savaient pas et que 35 % n'envisageaient pas de partir à la retraite dans l'immédiat. En outre, la proportion des chefs d'exploitations certains

¹³⁴ Haut Conseil pour le climat, 2024. Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone, résilient et juste, *Rapport thématique*, p. 87-88

¹³⁵ La planification écologique de la France prévoit une réduction des émissions de l'agriculture de -13 Mt eqCO₂ décomposée comme suit (en Mt eqCO₂) : -6 pour les leviers « azote » (culture de légumineuses, réduction des engrains minéraux), -5 pour l'élevage (modification de l'alimentation animale, valorisation des effluents, réduction tendancielle des cheptels), -3 pour les bâtiments et machines agricoles (émissions des engins, moteurs et chaudières), -2 pour la plantation de haies, -2 pour l'augmentation des surfaces de prairies, et -1 pour le développement d'autres pratiques stockantes.

¹³⁶ Ministère chargé de l'environnement, 2020. Stratégie nationale bas carbone, p. 98

¹³⁷ Haut Conseil pour le climat, 2024. *op. cit.*, p. 99

¹³⁸ Cour des comptes, 2023, *op. cit.*, p. 29.

de leurs modalités de succession est d'autant plus faible que l'exploitation est petite¹³⁹. Parmi les 32 % de chefs d'exploitations ayant identifié leurs modalités de succession, 20 % déclarent que leur successeur sera un membre de la famille et 6 % qu'il s'agira d'un tiers, tandis que 6 % envisagent une disparition de leur exploitation au profit de l agrandissement. Alors que 60 % de la population s'informant en PAI est non issue du monde agricole (cf. 2.3), le fait que seuls 6 % des futurs cédants envisagent de céder leur exploitation à un tiers démontre l'existence de freins à la transmission hors cadre familial.

Aussi, **l'incertitude sur le devenir des surfaces agricole concerne 57 % de la SAU susceptible de faire l'objet d'un changement de chef d'exploitation dans les sept prochaines années**. Il convient cependant de nuancer ce risque. En effet, la proportion de chefs d'exploitation ayant anticipé leur transmission est stable depuis 2000. Or, cette faible anticipation n'a pas impacté la stabilité de la SAU sur cette période (cf. § 1.2.1). Cela est probablement dû au fait que le taux de reprise des exploitations en l'absence d'anticipation est proche de celui observé sur l'ensemble des exploitations (83 % contre 90 %)¹⁴⁰. Cependant, la nature de ces reprises est différente. En effet, les acteurs interrogés par la mission ont souligné que le manque d'anticipation des cédants était défavorable à la transmission-installation et favorisait l'agrandissement. Dans un contexte d'augmentation du nombre de départs, le manque d'anticipation pourrait donc aboutir soit à une perte de SAU (en raison d'un taux de départ trop important qui ne pourrait plus être absorbé par les exploitations restantes), soit à une accélération de l'agrandissement des exploitations restantes, soit à l'absence de transmission et à une valorisation patrimoniale de l'exploitation (cf. § 2.2 et 3.2.2.4).

Le deuxième risque est la moindre résilience des exploitations agricoles face au changement climatique et à l'effondrement de la biodiversité. En effet une prolongation de la tendance de spécialisation croissante des exploitations (cf. § 1.2.3) représente un danger pour leur résilience, compte tenu de l'augmentation des aléas (événements climatiques extrêmes, développement de nuisibles) dû au changement climatique (cf. § 3.1.3). Alors que le coût de ces nouveaux aléas pourrait atteindre un milliard d'euros par an¹⁴¹, le fait que 37 % des exploitations n'ont aujourd'hui qu'un seul atelier de production significatif (cf. § 1.2.3) représente un risque réel de fragilisation économique de ces exploitations. En revanche, le maintien de la diversité à l'échelle des territoires est de nature à renforcer la résilience de la production agricole française et donc de la souveraineté alimentaire.

La tendance probable à l'agrandissement de toutes les exploitations agricoles dans les années à venir devra s'accompagner d'une modification des pratiques variables selon les productions (diversification, développement de pratiques afro-écologiques) pour renforcer leur résilience. Or, cette modification des pratiques nécessite un fort investissement, la capacité et la volonté d'investissement étant justement un autre risque de la tendance actuelle (cf. *infra*).

¹³⁹ Cette proportion varie cependant selon la taille des exploitations et se réduit à mesure que la taille augmente. Ainsi, les exploitants de grandes fermes déclarant avoir identifié les modalités de succession dans 48 % des cas (Cour des comptes, *op. cit.*, p. 29).

¹⁴⁰ Ministère chargé de l'agriculture, 2015. La transmission des exploitations agricoles, *Agreste Les Dossiers*, n° 29. Ces travaux sont anciens et mériteraient d'être actualisés.

¹⁴¹ CGAAER, 2022. Evaluation du coût du changement climatique pour les filières agricoles et alimentaires, Rapport n° 21044.

Le troisième risque est en effet un sous-investissement dans l'appareil de production, d'autant plus préjudiciable alors que de grandes transformations doivent être engagées en particulier pour renforcer la compétitivité et la résilience des exploitations. L'étude des raisons du recul de l'investissement privé en Allemagne¹⁴² a permis de mettre en exergue le vieillissement des dirigeants du *Mittelstand* comme impactant négativement leurs investissements. De plus, ce sous-investissement serait aggravé en l'absence de perspective de transmission de l'entreprise. Or la conjonction de ces deux facteurs a été identifiée dans l'agriculture française (cf. *supra*). Certes, la reproduction de dynamiques industrielles allemandes dans l'agriculture française pourrait être mise en cause, mais un phénomène similaire a été identifié. En effet, une des raisons du recours à une ETA est l'absence de volonté de modernisation de l'équipement de la part d'exploitants en fin de carrière (cf. § 2.1.3). De plus, le manque d'investissement dû au vieillissement de la population a en particulier été identifiée comme une cause de décapitalisation des cheptels français par l'interprofession française du bétail et de la viande¹⁴³.

Le quatrième risque est une perte de dynamisme et d'attractivité des espaces ruraux, conséquence de la réduction importante du nombre de microexploitations¹⁴⁴. Or ces exploitations emploient en moyenne 6,25 ETP/km² tandis que les exploitations petites à grandes emploient 2,41 ETP/ha¹⁴⁵. De manière équivalente, les microexploitations emploient 1 ETP tous les 16 ha, tandis que les autres exploitations emploient 1 ETP tous les 42 ha. Aussi, dès lors que 26 hectares de micro exploitations disparaissent au profit de l agrandissement d'exploitations de taille supérieure, 1 ETP agricole est perdu. Outre la création d'emploi directs, le maintien d'exploitations de petite taille sur le territoire possède de nombreux avantages indirects selon une revue de la littérature¹⁴⁶, notamment :

- ◆ le maintien de services publics, d'artisanat local et de commerce de proximité ;
- ◆ le maintien du paysage, du bâti et de la biodiversité ;
- ◆ le développement des circuits alimentaires de proximité ;
- ◆ le renforcement de l'attractivité (entrepreneuriale et touristique) et du dynamisme du territoire.

Le cinquième risque est à terme celui de l'intransmissibilité des exploitations à un porteur de projet du fait du renchérissement du coût des transmissions dû à une accélération intensive (acquisition de moyens de production toujours plus performants) et extensive (agrandissement) des phénomènes de capitalisation des exploitations agricoles (cf. 3.2.3 *infra*).

¹⁴² Direction générale du Trésor, L'investissement privé est-il trop faible en Allemagne ?, *Trésor-Éco*, n° 172.

¹⁴³ Réponses écrites de l'interprofession française du bétail et de la viande obtenue dans le cadre du rapport d'information sur la souveraineté alimentaire européenne de l'Assemblée nationale précité.

¹⁴⁴ Le nombre de microexploitations a diminué de 31 % entre 2010 et 2020 contre 16% pour le reste des exploitations (Agreste, recensement agricoles 2010 et 2020).

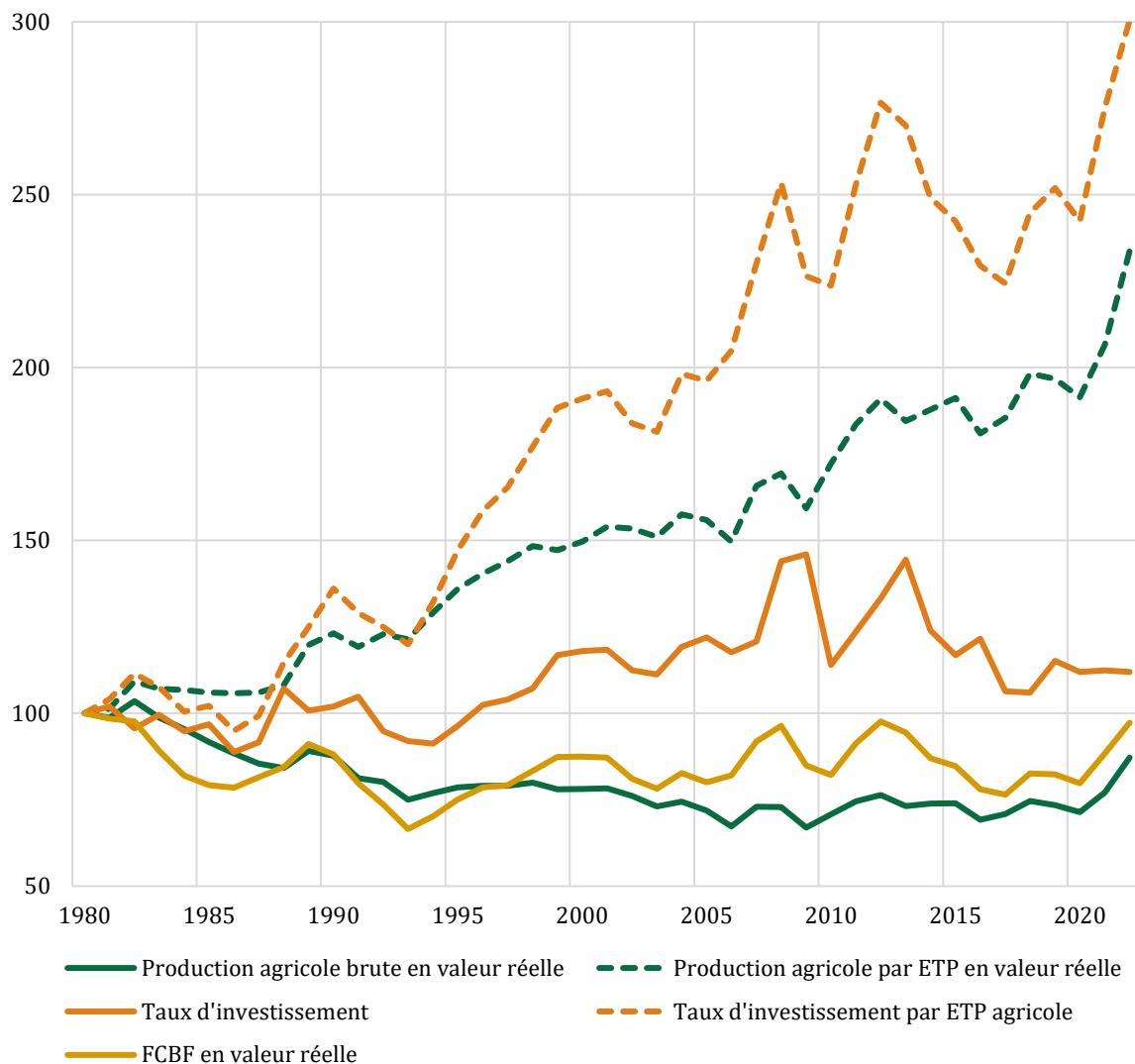
¹⁴⁵ Agreste, recensement agricole 2020.

¹⁴⁶ Lataste, D., 2020. Agrandissement des exploitations agricoles. Quel coût pour les territoires ? *Pour*, 237(1-2), pp.22-29.

3.2.2. La tendance à l agrandissement et à la capitalisation renchérit le coût des transmissions et peut faire peser un risque d'intransmissibilité des exploitations dans le cadre du modèle actuel

3.2.2.1. L'augmentation de la productivité en agriculture s'est faite aux prix d'un taux d'investissement 5 points supérieur au reste de l'économie

Graphique 18 : Évolution de la production, de la formation brute de capital fixe (FBCF) et du taux d'investissement du secteur agricole depuis 1980 (base 100 en 1980)



Source : Mission, d'après données Insee (comptes provisoires de l'agriculture 2022 et comptes nationaux annuels).

L'augmentation de la productivité du travail (cf. § 1.2) a été rendue possible par l'investissement dans des moyens de production (matériels, bâtiments, cheptels) toujours plus importants par unité de travail. En effet, si la formation brute de capital fixe (FBCF) en termes réels a diminué de 33 % entre 1980 et 1993, cette baisse correspond à la diminution de la production agricole en valeur réelle sur la même période. Aussi, le taux d'investissement¹⁴⁷

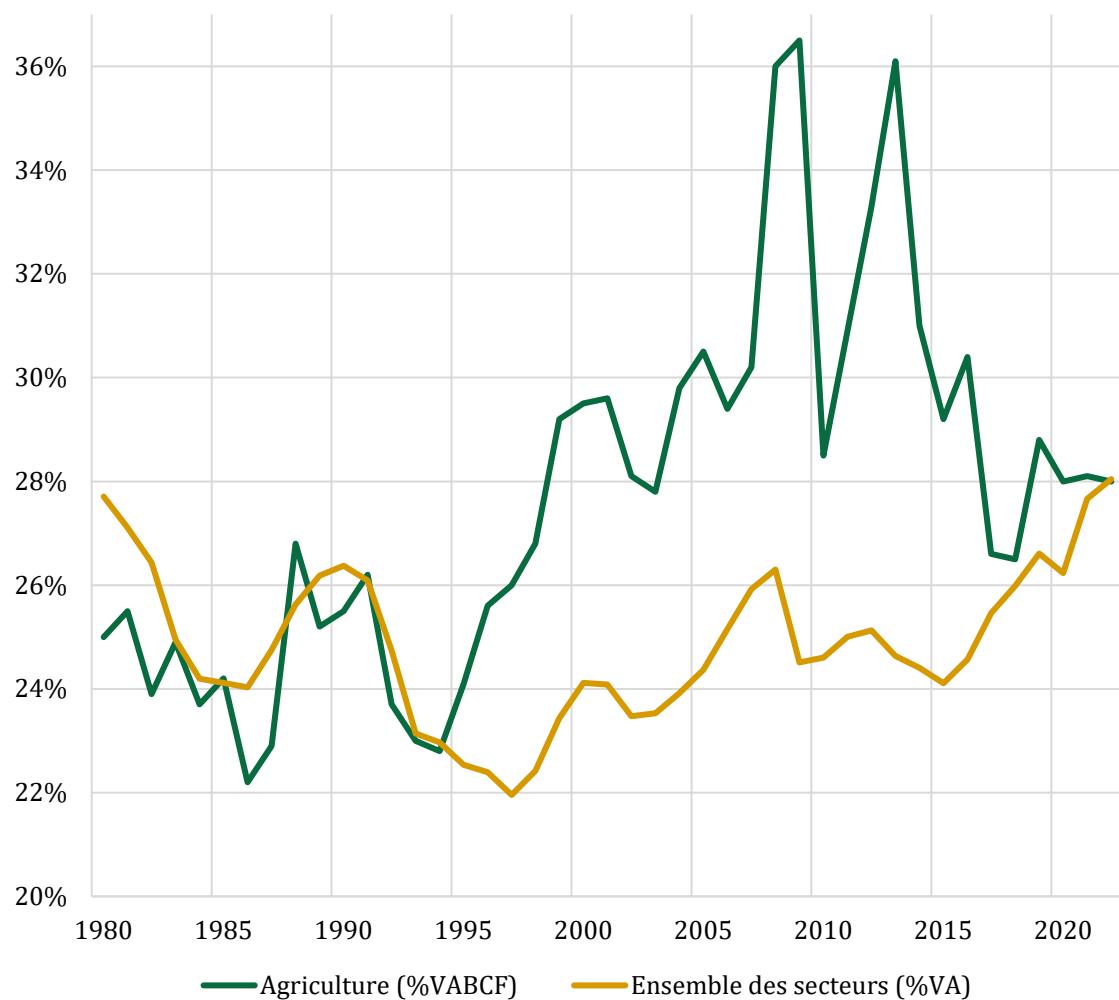
¹⁴⁷ L'investissement est défini comme le rapport entre la formation brute de capital fixe et la valeur ajoutée. Dans le cas de la branche agricole, on utilise la valeur ajoutée brute au coût des facteurs comme dénominateur afin de prendre en compte les subventions.

Annexe I

reste relativement constant entre 1980 et 1993¹⁴⁸. En revanche depuis 1993, la valeur réelle de la FBCF a augmenté pour se stabiliser depuis 2000 autour de 85 % de la valeur de 1980. En 2019, la FBCF a atteint 11 milliards d'euros dont 61 % pour le matériel agricole, 24 % pour les bâtiments et 10 % pour les stocks (bétail et cultures pérennes)¹⁴⁹.

Compte tenu de l'évolution de la production agricole, cette évolution de la FBCF se traduit par une hausse du taux d'investissement de 20 % en moyenne sur la période 2000-2020 par rapport à la période 1980-2000. Alors qu'il était comparable au reste de l'économie entre 1980 et 1994, le taux d'investissement du secteur agricole a été supérieur à celui de l'ensemble des secteurs de 5,2 points en moyenne entre 1995 et 2020 (cf. graphique 19). Rapporté au nombre d'actifs, les investissements ont été multipliés par 2,4 entre 1980 et 2020 (cf. graphique 18).

Graphique 19 : Évolution du taux d'investissement du secteur agricole par rapport au reste de l'économie, entre 1980 et 2022



Source : Mission, d'après données Insee (comptes provisoires de l'agriculture 2022 et comptes nationaux annuels).

¹⁴⁸ En moyenne sur la période 1980-1993, le taux d'investissement est inférieur de 2,1 % à la valeur de 1980.

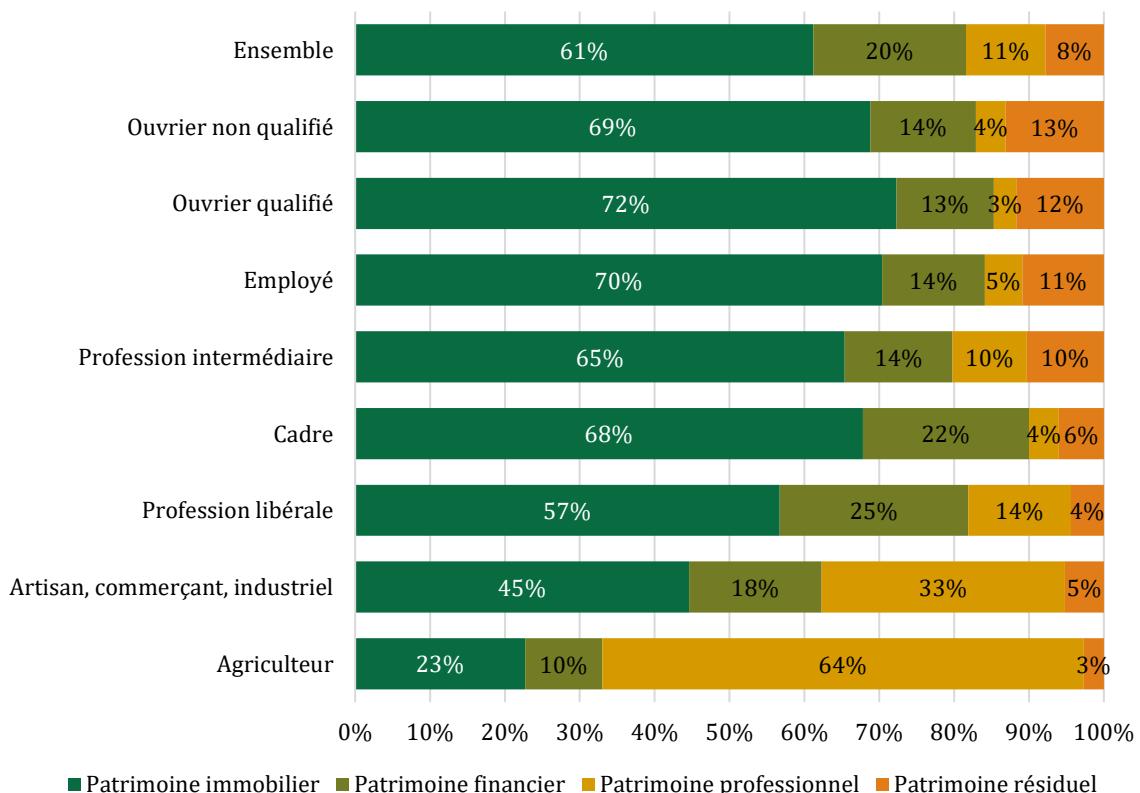
¹⁴⁹ Jeanneaux et Velay, 2021. Capitalisation du revenu agricole et formation du patrimoine professionnel des exploitations agricoles. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, (378), p. 97-117.

3.2.2.2. Conséquence de cet investissement, le patrimoine net moyen des ménages agricoles est plus de trois fois supérieur à la moyenne française et est le plus élevé de toutes les catégories socioprofessionnelles

Outre une augmentation de la productivité, cette accumulation d'actifs professionnels par l'investissement permet la production d'un patrimoine professionnel pour l'exploitant. Ainsi, le patrimoine net moyen des ménages d'agriculteurs¹⁵⁰ est le plus important parmi les catégories socioprofessionnelles, et est plus de trois fois supérieur au patrimoine net moyen des ménages français (cf. tableau 6).

La composition du patrimoine des agriculteurs est distincte de celle des autres catégories socioprofessionnelles du fait de l'importance du patrimoine professionnel (représentant 64 % du patrimoine brut), tandis que pour les autres catégories socioprofessionnelles le patrimoine immobilier est majoritaire (cf. graphique 20). Par rapport aux autres secteurs de l'économie, l'importance et la spécificité de la logique d'investissement dans l'outil de production du secteur agricole s'apprécie au vu du montant du patrimoine professionnel des ménages agricoles, trois fois supérieur à celui des ménages d'artisans, de commerçants ou d'industriels et 20 fois supérieur à celui de l'ensemble des ménages français (cf. tableau 6).

Graphique 20 : Composition du patrimoine brut selon la catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence du ménage, en 2018



Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine 2017-2018.

Note : Toutes les catégories socioprofessionnelles ne sont pas détaillées, en particulier les retraités.

¹⁵⁰ Dans cette partie on parlera abusivement des « ménages d'agriculteurs ». Cette appellation doit être comprise comme les ménages dont la personne de référence appartient à la catégorie socioprofessionnelle « agriculteur » selon l'Insee.

Annexe I

Tableau 6 : Composition du patrimoine moyen (en euros) selon catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence du ménage, en 2018

Catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence du ménage	Patrimoine brut	Patrimoine net	Endettement	Patrimoine immobilier	Patrimoine financier	Patrimoine professionnel	Patrimoine résiduel
Agriculteur	920 500	774 900	145 600	208 954	94 812	591 882	24 854
Artisan, commerçant, industriel	597 400	501 000	96 400	266 440	105 740	194 155	31 065
Profession libérale	768 800	644 700	124 100	435 910	193 738	105 326	33 827
Cadre	448 100	357 100	91 000	303 812	99 478	17 924	26 886
Profession intermédiaire	237 500	181 700	55 800	155 325	34 200	23 513	24 463
Employé	129 700	98 000	31 700	91 309	17 769	6 485	14 137
Ouvrier qualifié	135 600	101 700	33 900	98 039	17 628	4 068	15 865
Ouvrier non qualifié	86 600	69 500	17 100	59 581	12 211	3 464	11 345
Ensemble	276 000	239 900	36 100	168 912	56 304	29 256	21 528

Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine 2017-2018.

Note : Toutes les catégories socioprofessionnelles ne sont pas détaillées, en particulier les retraités.

3.2.2.3. *Le patrimoine des ménages agricoles est une forme de revenu différé et réalisable lors de la cession de l'exploitation représentant une ressource essentielle pour la retraite de l'exploitant*

L'étude des logiques de répartition de la richesse créée au sein d'une exploitation¹⁵¹ entre d'une part l'investissement dans l'appareil de production (*via* l'autofinancement et/ou le remboursement des annuités d'emprunts réalisés pour financer les investissements) et d'autre part la rémunération de la force de travail de l'exploitant (*via* des prélèvements privés) a permis de mettre en évidence l'allocation de plus de la moitié de la richesse créée¹⁵² sur une exploitation agricole à l'investissement dans le but de gagner en productivité et ainsi d'augmenter ladite richesse¹⁵³. L'investissement peut également avoir pour but d'agrandir l'exploitation par acquisition foncière, qu'il s'agisse d'un foncier en location ou en propriété¹⁵⁴.

Ainsi, la moitié de la richesse produite sur les exploitations permet à l'exploitant, non de se rémunérer, mais d'acquérir un patrimoine professionnel important (cf. § 3.2.3.2) qui peut être assimilé à une forme de revenu capitalisé et en partie réalisable dans le futur, lors de la cession de l'exploitation. Compte tenu du faible montant des retraites agricoles, la réalisation de ce revenu capitalisé est une ressource essentielle pour le cédant.

3.2.2.4. *L'augmentation intensive et extensive de la capitalisation des exploitations agricoles fait peser un risque d'intransmissibilité*

Les dynamiques actuellement à l'œuvre interrogent sur la pérennité du modèle familial si elles venaient à se poursuivre. En effet, la conjonction d'une très forte capitalisation – intensive du fait des gains de productivité et extensive du fait de l'agrandissement – et de l'importance de la réalisation de ce patrimoine lors de la cession de l'exploitation renchérit le coût des transmissions et la barrière à l'entrée qu'elle représente pour les porteurs de projet. En outre, l'extensification de la capitalisation des exploitations est en accélération. En effet, les tendances projetées de diminution des exploitations agricoles entraînent une augmentation de la surface moyenne des exploitations de 1,4 ha/an entre 2010 et 2020 à 1,8 ha/an entre 2020 et 2035 (selon la projection de l'Insee, cf. § 1.5.2).

De fait, la transmission des exploitations est de plus en plus difficile dans un cadre familial. Si les exploitants en activité peuvent suivre cette intensification de la capitalisation en réinvestissement une partie de la production de leur exploitation, le ticket d'entrée pour un nouvel associé est de plus en plus important. Ce phénomène conduit selon certains chercheurs¹⁵⁵ l'exploitation familiale dans une impasse sociale et économique : plutôt que de transmettre les exploitations, les ayant droits pourraient conserver un patrimoine dont le

¹⁵¹ Jeanneaux et Velay, 2021. Capitalisation du revenu agricole et formation du patrimoine professionnel des exploitations agricoles. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, (378), p. 97-117. Dans cette étude les auteurs ont détaillé les choix d'affectation de la richesse produite pour 1 538 exploitations du Puy-de-Dôme et de la Haute-Loire entre 2001 et 2018.

¹⁵² Les auteurs relèvent dans leur étude l'homogénéité des pratiques d'affectation de l'EBC entre les systèmes de production : 42 % à 48 % de l'EBC sont alloués aux prélèvements privés et 49 % à 63 % aux investissements.

¹⁵³ Cette logique avait aussi été déjà observée au cours des décennies 1960-1970. Source : Butault, 1980. Une approche de la rémunération et du coût de la force de travail familiale agricole. *Économie rurale*, 137(1), pp.20-28.

¹⁵⁴ Par exemple entre 2001 et 2018 sur leur échantillon, Jeanneaux et Velay (*op. cit.*) ont observé une augmentation de 10 hectares de la surface possédée en propriété et de 11 hectares de la surface louée.

¹⁵⁵ Jeanneaux P., 2016, Crise et fin de l'exploitation agricole familiale française. *Pouvoirs Locaux*, I/2016, p. 88-96.

rendement, même s'il n'est pas très élevé¹⁵⁶, peut être une source de revenu régulier pour les descendants qui le feraient exploiter en délégation (cf. § 2.1.3). Certes, ce phénomène reste encore très minoritaire, mais il commence à apparaître. Or, sa généralisation marquerait de fait l'effacement du modèle familial.

3.3. Le renouvellement des générations agricoles permet d'atténuer l'ensemble des risques identifiés et de renforcer la soutenabilité du modèle agricole français

Le rapport du Conseil économique, social et environnemental de 2015 sur la transmission et l'installation en agriculture énonce que « pour garantir la sécurité alimentaire dans les prochaines décennies, assurer le dynamisme des zones rurales et réussir les transitions écologique, climatique, énergétique, économique et sociale qui s'imposent, la présence de très nombreux agriculteurs et salariés agricoles répartis sur l'ensemble des territoires est indispensable »¹⁵⁷, sans pour autant détailler ces arguments.

L'analyse menée dans cette partie démontre que, si la situation actuelle ne présente pas de menace à court terme pour le modèle agricole français, elle s'accompagne de risques que l'on ne peut ignorer : risque de perte de SAU, risque d'accélération de l'agrandissement, risque de moindre résilience des exploitations face au changement climatique, risque de sous-investissement, risque de perte d'attractivité des espaces ruraux, et, enfin, risque de renchérissement du coût des transmissions par l'accélération des phénomènes de capitalisation (en particulier du fait d'un agrandissement excessif). Or, le renouvellement des générations est une réponse adaptée pour atténuer l'ensemble de ces risques en favorisant l'usage agricole des terres, l'utilisation de nouvelles pratiques, l'investissement et le dynamisme des espaces ruraux. Comme le souligne le Parlement européen, « le renouvellement des générations joue un rôle déterminant pour la durabilité sociale, économique et environnementale des zones rurales à l'avenir »¹⁵⁸.

De plus, les politiques agricoles françaises depuis les lois d'orientation de 1960 et 1962 ont promu une agriculture familiale notamment *via* la limitation de l'agrandissement excessif par la mise en place du contrôle des structures. Plus récemment en 2018, la loi dite « Sempastous »¹⁵⁹ vise également à favoriser le modèle familial existant et à lutter contre la concentration excessive du foncier agricole. Aussi, le modèle familial de l'agriculture française est une orientation politique structurante depuis les années 1960.

Il s'agit donc de répondre à l'ensemble des risques, à modèle agricole constant¹⁶⁰. Or, l'accélération des phénomènes de capitalisation porte en elle-même un risque de soutenabilité du modèle : d'une part, les nouveaux entrants doivent acquérir un capital de plus en plus important pour pouvoir s'installer, et, d'autre part, la majorité des formes d'exploitations interdisent ou limitent le recours à des capitaux extérieurs (cf. § 1.4). Aussi, il n'est pas exclu à moyen terme que la prolongation des dynamiques actuelles rende de plus en plus difficile l'installation de nouveaux exploitants, en particulier hors du cadre familial. La diminution du

¹⁵⁶ Jeanneaux, P., Bodiguel, L., Purseigle, F. and Hervieu, B., 2020. Fragmentation du modèle de l'exploitation familiale et nouvelles structurations des relations capital-travail-foncier en agriculture. *Agronomie, Environnement & Sociétés*, 10.

¹⁵⁷ Conseil économique, social et environnemental, 2015. Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture ! *Les avis du CESE*, p. 12.

¹⁵⁸ Résolution 2022/2182(INI) du Parlement européen du 19 octobre 2023 sur le renouvellement des générations dans les exploitations agricoles de l'UE de l'avenir, 1.

¹⁵⁹ Loi n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires.

¹⁶⁰ Dans la mesure où ce modèle est une orientation politique structurante et qu'il permet de répondre à l'ensemble des risques identifiés, il n'appartient pas à la mission de remettre en cause la pertinence du modèle.

Annexe I

nombre d'installés entraînerait soit une perte de SAU (du fait de l'impossibilité pour certaines exploitations de trouver un repreneur), soit plus probablement une accélération de l'agrandissement des exploitations restantes, compromettant également leur propre transmissibilité. Ce phénomène serait donc défavorable à l'entrée de nouveaux acteurs et entraînerait à terme une concentration des moyens de production au sein d'un nombre de plus en plus restreint d'exploitations. Pour éviter un tel phénomène, il apparaît nécessaire de limiter l'agrandissement des exploitations par le renouvellement des générations et de favoriser la transmission vers de nouveaux installés.

ANNEXE II

Les facteurs de production en agriculture

SOMMAIRE

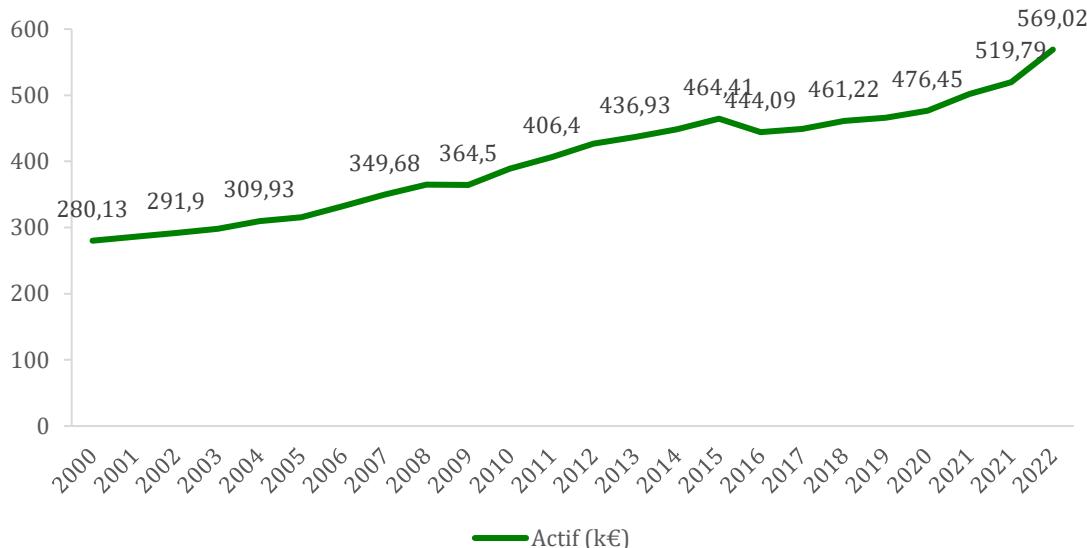
1. QUELS SONT LES FACTEURS DE PRODUCTIONS POUR UN JEUNE QUI S'INSTALLE ?	1
1.1. Le foncier agricole est un facteur de production essentiel en agriculture pour lequel l'État a mis en place des outils de régulation afin d'en réserver l'usage aux agriculteurs.....	1
1.1.1. <i>L'absence de foncier peut mettre en péril un projet d'installation.....</i>	4
1.1.2. <i>Si le renchérissement du foncier à l'achat peut peser sur le rachat d'exploitation, la réglementation du prix du fermage ne constitue pas une charge à la rentabilité des exploitations.....</i>	5
1.1.3. <i>Le poids du foncier dans l'actif des exploitations a été divisé par 2 en 20 ans et représente en moyenne 8 % de l'actif et 5 % des charges d'exploitation.....</i>	17
1.2. Si l'acquisition du bâti pèse de plus en plus sur l'actif des exploitations, la reprise des équipements et des stocks ne constitue pas un frein à l'installation	21
1.2.1. <i>Des équipements qui pèsent 16 % de l'actif des exploitations mais ne constituent pas pour autant une charge à la reprise.....</i>	21
1.2.2. <i>Si l'acquisition de stocks est nécessaire pour certains types de cultures, la liquidité de ces actifs ne constitue pas un frein important à l'acquisition d'une exploitation.....</i>	24
1.2.3. <i>L'augmentation des normes augmente le coût de construction et de modernisation des bâtiments d'exploitation, participant au renchérissement de la valeur des exploitations.....</i>	25
2. SI, EN MOYENNE, LES EXPLOITATIONS AGRICOLES GÉNÈRENT SUFFISAMMENT D'AUTOFINANCEMENT POUR FACILITER L'ACCÈS AU CRÉDIT, LEUR ÉVALUATION DOIT TENIR COMPTE AUSSI BIEN DE LEUR VALEUR PATRIMONIALE QUE DE LEUR VALEUR ÉCONOMIQUE.....	27
2.1. L'évaluation de la valeur d'une exploitation doit tenir compte de sa valeur patrimoniale et économique afin de faciliter l'accès au financement pour un jeune agriculteur	27
2.1.1. <i>La mission a cherché à développer sa propre méthode d'évaluation de la valeur des exploitations.....</i>	30
2.2. Pour une rentabilité deux fois moindre, le secteur agricole nécessite trois fois plus de capital que pour d'autres secteurs équivalents même si la capacité d'autofinancement des exploitations facilite leur accès au crédit	38
2.2.1. <i>La capacité d'autofinancement des exploitations facilite l'accès au crédit.....</i>	40

2.3. Le développement de la vente à terme (ou crédit-vendeur) d'exploitation pourrait faciliter la cession des exploitations à des jeunes agriculteurs en limitant le recours au crédit bancaire	42
3. UNE MODIFICATION DE LA FISCALITÉ SUR LA PUBLICITÉ FONCIÈRE POURRAIT ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DU PORTAGE FONCIER, MÊME SI LES OUTILS EXISTANT DE PORTAGE (BÂTIMENTS ET MATÉRIEL) PERMETTENT DÉJÀ DE RÉPONDRE AUX BESOINS DES CANDIDATS À L'INSTALLATION	45
3.1. Le développement des sociétés de portage du foncier agricole pourrait être encouragé par une diminution de la fiscalité sur la publicité foncière.....	45
3.1.1. <i>L'acquisition de foncier pourrait être facilitée pour les sociétés de portage.</i>	47
3.1.2. <i>La ventilation de la durée d'instruction varie selon l'origine des dossiers.</i> 50	
3.2. S'agissant du portage du bâti et du matériel, les dispositifs existants permettent déjà de répondre aux besoins des candidats à l'installation.....	51
3.2.1. <i>Le portage des bâtiments, d'habitation et d'exploitation, pourrait se développer grâce au bail emphytéotique</i> 51	
3.2.2. <i>En diminuant le coût initial d'accès au matériel, le développement des Cuma participe à faciliter l'installation des jeunes agriculteurs</i> 52	
4. L'INSTALLATION DE JEUNES AGRICULTEURS PEUT ÊTRE FAVORISÉE PAR DES BAUX DE LONGS TERMES DONT LE FERMAGE POURRAIT ÊTRE GARANTI.....	53
4.1. La viabilité d'un projet de reprise d'exploitation en dehors du cercle familial nécessite de renégocier de nombreux baux pour le repreneur.....	53
4.2. Malgré les avantages qu'ils présentent, les baux à long terme connaissent peu de succès et pourraient être encouragés par une mesure fiscale	54
4.3. La fiscalité des revenus du fermage pourrait être revue afin de favoriser la mise à bail de jeunes agriculteurs	55
4.3.1. <i>Le fermage est un loyer réglementé dont le rendement locatif a baissé de 23 % depuis dix ans</i> 55	
4.3.2. <i>La fiscalité des revenus du fermage peut représenter jusqu'à 50 % des revenus locatifs.....</i> 56	
4.3.3. <i>L'allègement de la fiscalité du revenu foncier locatif pourrait inciter à la mise à bail auprès de jeunes agriculteurs pour un coût fiscal limité à 3,5 M€</i> 58	
4.4. Un crédit d'impôt lors de la souscription de contrats d'assurance « garantie de fermage » pourrait favoriser l'installation de jeunes agriculteurs pour un coût annuel de 2,5 M€	62

1. Quels sont les facteurs de productions pour un jeune qui s'installe ?

Entre 2000 et 2022, l'actif moyen des exploitations agricoles a été multiplié par deux, à la fois sous l'effet de la consolidation de la taille des exploitations, mais aussi sous l'effet des investissements successifs dans du matériel neuf et la mise aux normes des bâtiments de production (cf. Graphique 1).

Graphique 1 : Évolution de l'actif moyen d'une exploitation agricole entre 2000 et 2022 (en k€)



Source : RICA.

1.1. Le foncier agricole est un facteur de production essentiel en agriculture pour lequel l'État a mis en place des outils de régulation afin d'en résérer l'usage aux agriculteurs

Pour répondre au défi du renouvellement des générations, accompagner l'installation des jeunes agriculteurs et participer au maintien d'une agriculture performante et durable, créatrice d'emplois et de valeur ajoutée dans les territoires, l'État a développé des outils de protection et de régulation du foncier agricole compte tenu de l'importance qu'il revêt en termes de facteur de production en agriculture.

Ces outils revêtent une importance renforcée alors que la qualité du foncier a tendance à se dégrader en France sous l'effet du changement climatique et de l'érosion (ADEME, sols agricoles, une ressource précieuse, 2020).

Annexe II

L'organisation de cette régulation et la gestion du foncier agricole s'appuient sur trois piliers :

- ◆ le statut du fermage¹, ensemble de textes régissant les rapports entre les propriétaires (bailleurs) et les fermiers (preneurs) tout au long de la vie du bail rural ;
- ◆ les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)², qui sont des sociétés anonymes ayant pour principale mission de service public d'installer des exploitants et de préserver les terres agricoles. Elles disposent, pour ce faire, d'un droit de préemption qu'elles peuvent mettre en œuvre lors de la vente de terres agricoles ;
- ◆ le contrôle des structures³, régime administratif selon lequel la mise en valeur des terres agricoles par des exploitants fait l'objet d'une autorisation administrative préalable d'exploiter.

Ces trois instruments mis en application depuis le milieu du 20e siècle permettent de favoriser les installations, dès lors qu'un candidat à l'installation se signale auprès des autorités et structures compétentes (demande d'autorisation préalable d'exploiter, par exemple) par rapport notamment à un projet d'extension d'une exploitation existante.

Ils ont permis de contenir, dans une certaine mesure, l'augmentation du prix des terres agricoles qui demeure faible en France comparativement aux phénomènes observés chez certains de nos voisins européens, faisant ainsi du coût de la terre agricole un facteur de compétitivité⁴.

Cette organisation s'appuie également sur d'autres outils visant la préservation du foncier agricole, et notamment :

- ◆ les commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), qui sont constituées notamment de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des professions agricole et forestière, des propriétaires fonciers et des associations agréées de protection de l'environnement. Elles sont consultées par les préfets de département avant toute décision relative à la réduction des surfaces naturelles, agricoles ou forestières ;
- ◆ la compensation collective agricole, mise en œuvre par les maîtres d'ouvrage de projets de travaux ou d'aménagements qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole ;
- ◆ l'observatoire de l'artificialisation des sols, outil d'information géographique en cours de développement, qui permet de garantir une approche globale, régulière, harmonisée et cohérente du suivi de la consommation des espaces et de l'artificialisation des sols. L'observatoire devrait être achevé, France entière, en 2024.

¹ Les lois sur le statut du fermage ont été créées dans les années 1940 (modifications du Code Civil du 4 septembre 1943, puis du 17 octobre 1945 avec extension au métayage en 1946), à un moment où l'agriculture française avait besoin de moderniser ses techniques de production. Les textes concernant le statut du fermage font partie du Code Rural. Les dispositions générales du statut du fermage et du métayage sont définies par les articles L.411-1 et suivants et R.411-1 et suivants du code rural.

² Les SAFER ont été créées par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960.

³ Articles L331-1 et suivants relatifs à l'application du contrôle des structures des exploitations agricoles, à la mise en valeur des terres agricoles ou des ateliers de production hors sol au sein d'une exploitation agricole.

⁴ Eurostat données 2019 : Les Pays-Bas sont, d'ailleurs, le pays d'Europe où les prix du foncier agricole sont les plus élevés, à 69 632 €/ha en moyenne en 2019. Ils sont les plus bas dans les pays d'Europe de l'Est : 3 395 €/ha en Croatie, pays où les prix des terres sont les plus bas, 3 361 €/ha en Estonie, 3 922 €/ha en Lettonie. À l'inverse, les terres sont chères en Italie, à 34 156 €/ha en moyenne, et en Irlande, à 28 068 €/ha.

Annexe II

Ces outils ont connu récemment plusieurs évolutions avec :

- ◆ la mise en œuvre du principe du « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050 : l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 « climat et résilience » a prévu que les documents de planification régionale intègrent des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, en particulier avec un objectif de réduction par tranches de dix années ;
- ◆ la mise en œuvre d'un contrôle renforcé des opérations sociétaires : issue d'une proposition de loi déposée par le député Jean-Bernard Sempastous, la loi n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires définit des modalités de contrôle des mouvements de parts sociales des sociétés détenant et/ou exploitant des terres à vocation ou usage agricole ;
- ◆ la mise en œuvre de dispositifs de portage du foncier notamment à destination des jeunes qui s'installent en agriculture. Des investisseurs institutionnels sont amenés à investir dans le foncier pour le donner à bail à de nouveaux arrivants en agriculture. À une date déterminée dans le contrat de portage, lorsque l'exploitation bénéficie d'une assise solide, l'entrant peut alors acquérir et les investisseurs prendre leur bénéfice (rendements faibles mais faisant l'objet d'un certain niveau de garantie). Ces dispositifs sont portés par des collectivités territoriales, des fonds dédiés dont la société de gestion fait l'objet d'un enregistrement auprès de l'autorité des marchés financiers, des fondations et des foncières. Ces initiatives se développent, à ce stade, sans outil de mesure des montants et des surfaces concernées. Une convention du 12 avril 2024 entre l'État et la Caisse des Dépôts et Consignations relative à la mise en œuvre du volet « Entrepreneurs du vivant » (395 M€) du plan « France 2030 », fixe les objectifs et critères auxquels seront soumis les fonds et sociétés de portage foncier agricole sélectionnés par la Caisse des dépôts.

Cela étant, la propriété du foncier agricole reste aujourd'hui très majoritairement assurée par des personnes physiques, soit 85 % des 26 millions d'hectares cultivés ou pâturés⁵. La nouvelle génération de propriétaires n'entreprendra peut-être pas le même lien que la génération précédente avec l'activité agricole, héritant de la terre mais pas du métier exercé par les agriculteurs, lesquels seront confrontés davantage encore au morcellement, voire à l'émettement de la propriété au fil des partages successoraux ou à sa conservation dans le cadre d'indivisions qui multiplieront le nombre de leurs interlocuteurs.

À cet égard, Frédéric Courleux s'intéressait dans un article publié en 2011⁶ aux transactions de terres agricoles et à leurs caractéristiques retracées par la base de données des SAFER, mettait déjà en évidence que le foncier agricole était principalement vendu par des non-agriculteurs et acheté par des agriculteurs. Il l'expliquait par la propension des agriculteurs retraités propriétaires de leurs terres à ne pas réaliser le capital foncier agricole : ils loueraient leurs terres de leur vivant, lesquelles seraient ensuite vendues par leurs héritiers non agriculteurs. Pour lui, la baisse tendancielle du taux de faire-valoir direct (passé de 55 % de la SAU en 1945 à 20 en 2022⁷), c'est-à-dire la part des terres détenues en propriété par les exploitants, serait ainsi un effet conjugué de l'augmentation de l'espérance de vie des retraités agricoles et des stratégies patrimoniales des anciens exploitants propriétaires de leurs terres.

Ce phénomène de concentration d'achat par des personnes physiques relevant du milieu agricole semble se perpétuer puisque, selon les SAFER, les personnes physiques (agricoles et non agricoles) représentent encore 76 % des acquéreurs de terres agricoles.

⁵ Graph'Agri 2023.

⁶ « *Le foncier agricole : une ressource sous tensions* » par Jean Cavailhès, Annie Mesrine et Céline Rouquette chez Economie et Statistique n° 444-445, année 2011.

⁷ Prix des terres 2023 par la fédération nationale des SAFER.

1.1.1. L'absence de foncier peut mettre en péril un projet d'installation

La terre est le principal facteur de production : quel que soit le type d'exploitation, le manque de terrain peut mettre en péril l'équilibre économique du projet d'un candidat à l'installation puisque le foncier constitue un actif essentiel en agriculture pour la création de valeur.

La valeur de la production agricole française en 2023, hors subvention s'est établie à 95,5 milliards d'euros (cf. Tableau 1).

Tableau 1 : Valeur de la production agricole en France en 2023

Indicateur	Valeur (en milliards d'euros)
Production hors subventions (A)	95,5
Produits végétaux	56,6
<i>Céréales</i>	13,0
<i>Oléagineux, protéagineux</i>	3,4
<i>Autres plantes industrielles¹</i>	2,1
<i>Fourrages</i>	7,1
<i>Légumes, pommes de terre, plantes et fleurs</i>	12,0
<i>Fruits</i>	3,7
<i>Vins</i>	15,3
Produits animaux	33,2
<i>Bétail</i>	13,9
<i>Volaille, œufs</i>	6,3
<i>Lait et autres produits de l'élevage</i>	13,1
Services	5,7
Subventions sur les produits (B)	1,1
Production au prix de base (C=A+B)	96,6
Consommations intermédiaires (D)	57,2
<i>dont achats</i>	47,7
Valeur ajoutée brute (E=C-D)	39,4
Subventions d'exploitation (F)	8,4
Autres impôts sur la production (G)	1,9
<i>dont impôts fonciers</i>	1,1
Valeur ajoutée brute au coût des facteurs (H=E+ F-G)	45,9

Source : Insee, compte prévisionnel de l'agriculture arrêté en novembre 2023.

Or, l'ensemble de ces productions impose de disposer de foncier agricole.

C'est une évidence quand il s'agit de production végétale (56,6 Mds €), l'agriculture urbaine avec ses jardins partagés, ses fermes verticales ou aquaponiques, ses cultures sur terrasses ou sur toitures ne constituant à ce jour qu'une production marginale.

C'est moins évident mais pourtant tout aussi nécessaire pour les productions animales (33,2 Mds€), le plus souvent parce que la terre participe à la conduite des cheptels qui, en élevage extensif, doivent disposer d'espaces pour être accueillis, en l'occurrence des pâturages pour les bovins, ovins, caprins, ..., mais aussi pour assurer leur alimentation (production de fourrage) ou leur bien-être (litière) dans une recherche d'autosuffisance de l'éleveur.

Cela étant, les élevages intensifs sont tout autant soumis à cette contrainte foncière bien qu'ils impliquent un confinement des animaux en intérieur. Ce système d'élevage qui se caractérise par l'utilisation de surfaces réduites, avec une densité élevée de population, loge les animaux dans des bâtiments généralement fermés. Les exploitations d'élevage intensif sont également marquées par une faible surface de culture dédiée à l'alimentation des animaux pour faire davantage appel à des fabricants d'aliments à l'échelle industrielle.

Ces élevages intensifs relèvent généralement, en fonction de leur taille, du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)⁸. En effet, pour répondre à la problématique de l'épandage des effluents d'élevage (fumier, lisier, fientes), les exploitants doivent disposer d'un plan d'épandage assurant une superficie suffisante pour une fertilisation équilibrée des cultures en fonction de la quantité d'azote apportée et des besoins des plantes. Le plan d'épandage contient notamment une description de l'exploitation, des effluents produits (quantités et origines) et du parcellaire qui va recevoir les effluents, la surface disponible pour l'épandage devant s'avérer suffisante au regard des quantités d'effluents produits. À défaut, lorsque des parcelles extérieures à l'exploitation sont mises à disposition de l'éleveur pour l'épandage, des conventions doivent être établies entre le producteur des effluents et l'exploitation réceptrice et être intégrées dans le plan d'épandage⁹. Un candidat à l'installation dans le cadre d'une création ou de la reprise d'un élevage intensif est donc lui aussi soumis à cette exigence d'accès au foncier agricole pour assurer l'aboutissement de son projet.

Ces éléments justifient les outils de régulation et de gestion du foncier agricole, et notamment les missions confiées à la SAFER en la matière pour favoriser l'installation.

1.1.2. Si le renchérissement du foncier à l'achat peut peser sur le rachat d'exploitation, la règlementation du prix du fermage ne constitue pas une charge à la rentabilité des exploitations.

1.1.2.1. Malgré une stabilité des prix depuis 2017, l'agrandissement moyen des exploitations a renchéri leur valeur moyenne de 10 % en 20 ans

Les SAFER ont, dans le cadre de leur mission de service public, à assurer la transparence des marchés fonciers ruraux grâce aux remontées d'informations - transmises par les notaires - sur tous les projets de vente qui ont pour objet des biens immobiliers ruraux. Depuis 2016, elles reçoivent également les informations sur les cessions de parts ou actions de sociétés agricoles. Cette observation du marché sociétaire est élargie depuis 2023 à l'ensemble des opérations portant sur des sociétés possédant ou exploitant, directement ou indirectement, des biens immobiliers à usage ou à vocation agricole.

L'analyse de l'ensemble de ces données permet une connaissance précise des flux, des prix, des vendeurs et des acquéreurs, des dynamiques territoriales pour *in fine* appréhender les évolutions des marchés fonciers ruraux qui couvrent :

- ◆ les marchés agricoles, à savoir les biens acquis dans une perspective d'exploitation agricole ;
- ◆ le marché des forêts, à savoir tous les biens à dominante forestière qui n'ont pas vocation à être urbanisés ;
- ◆ le marché de l'urbanisation, à savoir les terrains d'origine agricole, destinés à l'urbanisation, non viabilisés : logements, équipements collectifs, infrastructures ...
- ◆ le marché des maisons à la campagne, c'est-à-dire des biens bâtis résidentiels vendus avec un terrain agricole ou naturel de moins de 5 ha, libre de bail, acquis par des non-agriculteurs ;

⁸ La direction générale de la prévention des risques (DGPR) identifie (données de l'année 2021), 102 000 établissements soumis aux ICPE agricoles, sachant que 145 000 exploitations se consacrent à l'élevage (37% de l'ensemble des exploitations agricoles françaises).

⁹ Le rejet moyen d'une vache laitière est de l'ordre de 100 kg d'azote par an avec une limite d'épandage autorisée par la directive nitrate (91/676/CEE) de 170 kg d'azote par ha de SAU et par an.

Annexe II

- le marché des espaces résidentiels et de loisirs non bâties, définis comme des espaces soustraits à l'agriculture mais non imperméabilisés : étangs ou prairies de loisirs, terrains pour agrandissement privatif ...

S'agissant spécifiquement des marchés agricoles qui constituent l'objet de cette annexe, ils se structurent autour :

- du marché des terres et prés qui comprend également deux autres catégories de biens :
 - les cultures spéciales : maraîchage, cultures légumières, horticulture, pépinières, tunnels et serres, marais salants, parcs à huîtres, vergers, etc. ;
 - les biens mixtes : biens comprenant plusieurs natures de cultures ;
- du marché des vignes.

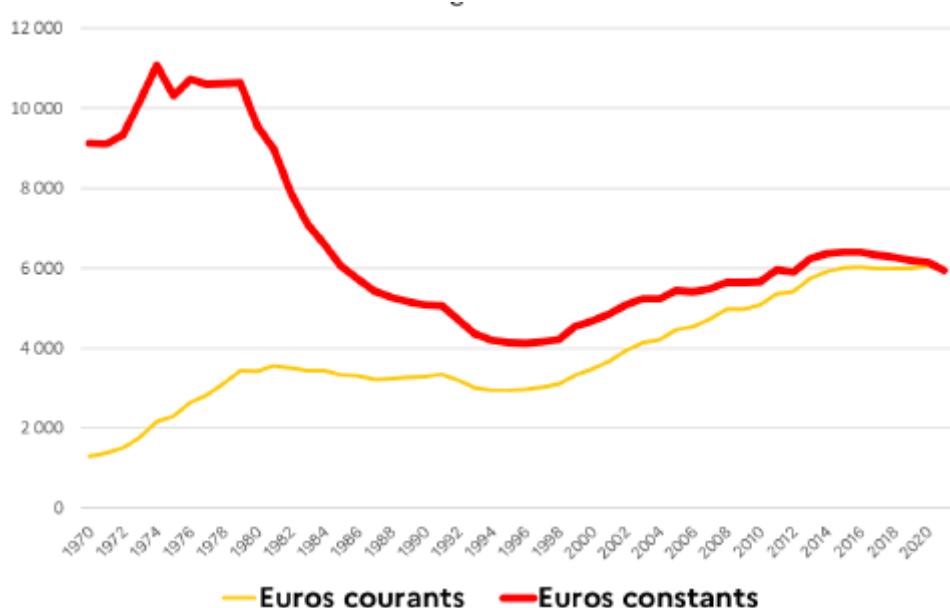
Mais au-delà de cette mission d'observation des marchés, les SAFER assurent un rôle de régulateur pour répondre à l'une de leurs grandes missions : favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs.

Ainsi, sur la base des notifications notariales (377 000 en 2022), elles peuvent exercer un droit de préemption puis, le cas échéant, procéder à l'acquisition (dans le cadre de la préemption mais le plus souvent à l'amiable), puis au « stockage » et à la rétrocession du foncier. Ces rétrocessions s'exercent principalement en faveur de l'agriculture (87 038 ha sur un total de 101 700 ha de rétrocessions tous secteurs en 2022) et, en particulier, en faveur de l'installation de nouveaux agriculteurs (35 900 ha en 2022).

1.1.2.1.1. Une tendance à la baisse du prix des terres agricoles très marquée au cours des années 1980-1990

Le prix du foncier a baissé de 32 % en euros constants depuis 40 ans, malgré quelques disparités régionales : Nord-Pas-de-Calais (+ 100 %), Basse-Normandie (+ 77 %), Auvergne (+56 %), Alsace et Franche-Comté (+2 %)

Graphique 2 : Prix des terres agricoles en 1970 et 2020 (en €/ha)



Source : Agreste, FN SAFER.

Annexe II

1.1.2.1.2. Un retour récent à la stabilité des prix du foncier agricole depuis 2017.

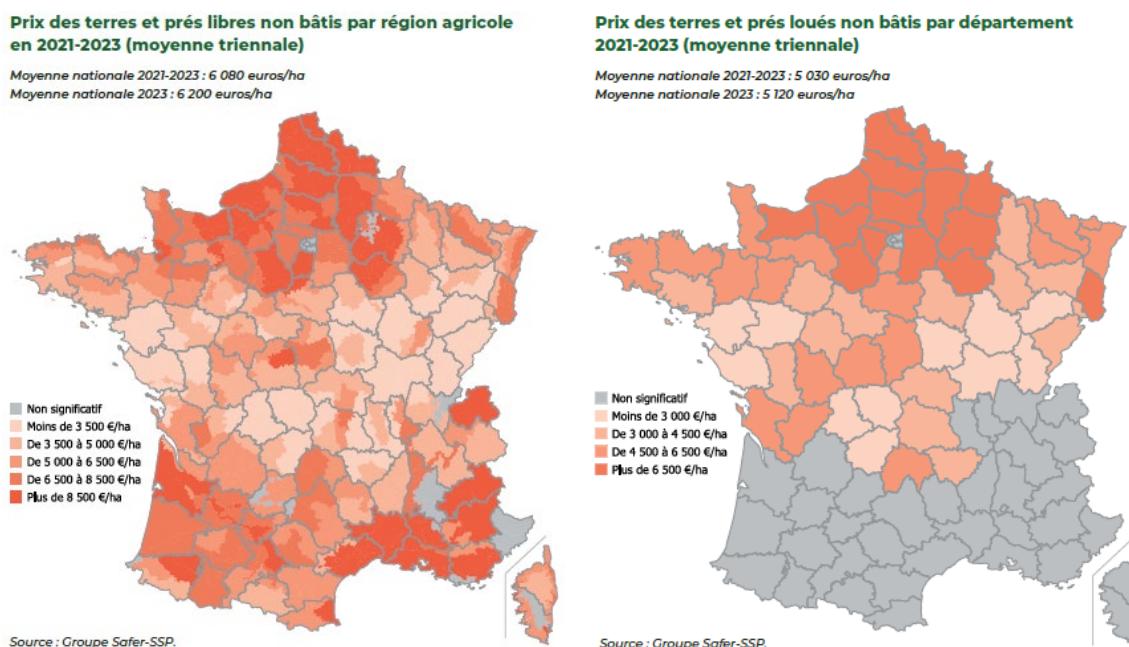
Le prix des terres agricoles est principalement influencé par deux fondamentaux : les taux d'intérêt et les résultats économiques agricoles.

Depuis 2017, en valeur courante, le prix des terres et prés libres non bâtis acquis par des agriculteurs affiche une relative stabilité, compris entre 5 980 € et 6 190 €/ha. Entre 2017 et 2020, la baisse rapide des taux d'intérêt n'entraîne pas de hausse du prix moyen, dans un contexte de stabilité des revenus agricoles. Puis, alors que les revenus augmentent sensiblement en 2021 et en 2022, la remontée des taux amorcée en 2022 et qui s'est prolongée en 2023 semble limiter la hausse du prix moyen (+ 4,3 % en deux ans).

Cela étant, le prix peut aussi être influencé localement par le taux de conversion des terres agricoles à des usages urbains, de la probabilité de telles conversions et de l'effet qu'elles induisent sur le revenu agricole. En effet, il est influencé par la plus-value d'urbanisation que ces terres seront susceptibles de procurer à leurs propriétaires dans une transaction ultérieure.

Un autre facteur de pression des prix sur la ressource foncière peut aussi s'exercer à proximité du littoral à la fois à la hausse mais aussi à la baisse. À la hausse, lorsqu'il est susceptible de devenir constructible ; à la baisse lorsque ce foncier agricole se situe sur des sites naturels à protéger qui prévoient des zonages interdisant ou limitant la constructibilité et donc en annulant les anticipations de plus-values de conversion.

Graphique 3 : Répartition spatiale des prix des terres agricoles en 2023



1.1.2.1.3. La SAFER a procédé à 3 220 rétrocessions en faveur de l'installation en 2022.

En 2022, le nombre d'opérations conduites par les SAFER s'élève à **3 220** :

- 2 210 opérations pour des installations proprement dites,
- 1 010 opérations pour des consolidations (étoffements) liées à des installations.

Annexe II

Parmi les 2 210 opérations d'installations agricoles, les SAFER ont contribué à :

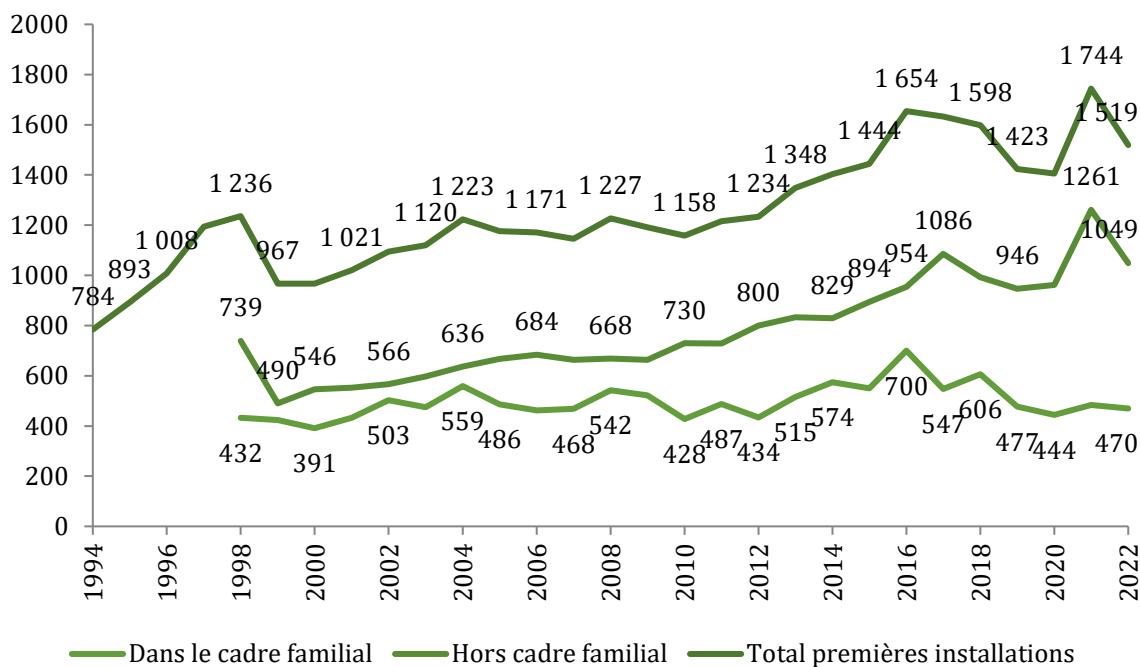
- ◆ 1 520 premières installations, soit environ 10% du nombre de nouveaux installés ;
- ◆ 150 opérations de réinstallation ;
- ◆ 180 installations de nouvelles sociétés à vocation agricole ;
- ◆ 360 autres créations d'activité agricole.

Sur les 1 010 opérations d'étoffement en faveur de l'installation :

- ◆ 330 se réalisent avant l'installation pour conforter les exploitations à reprendre ;
- ◆ 680 s'effectuent au moment de l'installation ou dans un délai maximal de 5 ans.

Le nombre d'installations hors cadre familial accompagnées par les SAFER a été multiplié par 2,1 entre 1999 et 2022, passant de 490 à 1 050. En 2022, elles représentent 69 % des premières installations.

Graphique 4 : Évolution des premières installations SAFER par type d'intervention entre 1994 et 2022



Source : Groupe SAFER.

En 2022, les surfaces orientées par les SAFER pour l'installation sont, par type de production, les suivantes :

- ◆ ovins, caprins et autres herbivores (dont équins) : 5 237 ha ;
- ◆ polyculture-polyélevage : 4 897 ha ;
- ◆ grandes cultures : 4 401 ha ;
- ◆ viticulture : 1 944 ha.

Annexe II

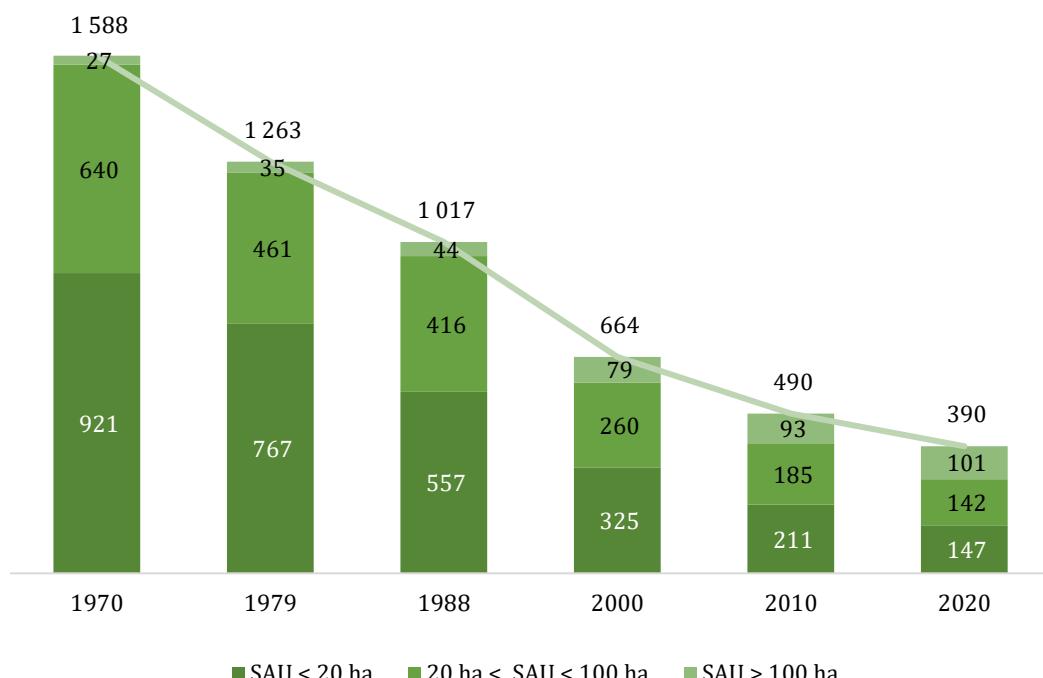
1.1.2.1.4. Des exploitations plus grandes et donc plus chères à la vente, ce qui peut accélérer leur démembrement.

Alors que la loi d'orientation agricole de 1962 mettait en place des dispositifs financiers pour favoriser le départ à la retraite des agriculteurs afin de rajeunir et de réduire les effectifs de chefs d'exploitation tout en agissant sur les structures pour rendre l'agriculture plus rentable et compétitive, l'enjeu démographique s'est depuis inversé et les questions de rentabilité se posent en d'autres termes.

Moins nombreuses (-100 000 entre 2010 et 2020), les exploitations s'agrandissent. En 2020, elles exploitent en moyenne 69 hectares (ha), soit 14 ha de plus qu'en 2010 et 27 de plus qu'en 2000 (cf. graphique 5). Cette surface moyenne a doublé en 30 ans.

L'extension des surfaces est plus marquée pour les éleveurs que pour les exploitations spécialisées en production végétale. Ainsi, de 2010 à 2020, les surfaces moyennes des élevages de vaches laitières augmentent de 78 à 105 ha, celles des élevages de bovins viande de 65 à 85 ha, et celles des producteurs de céréales et oléo-protéagineux de 80 à 96 ha

Graphique 5 : Évolution du nombre d'exploitations en fonction de leur SAU

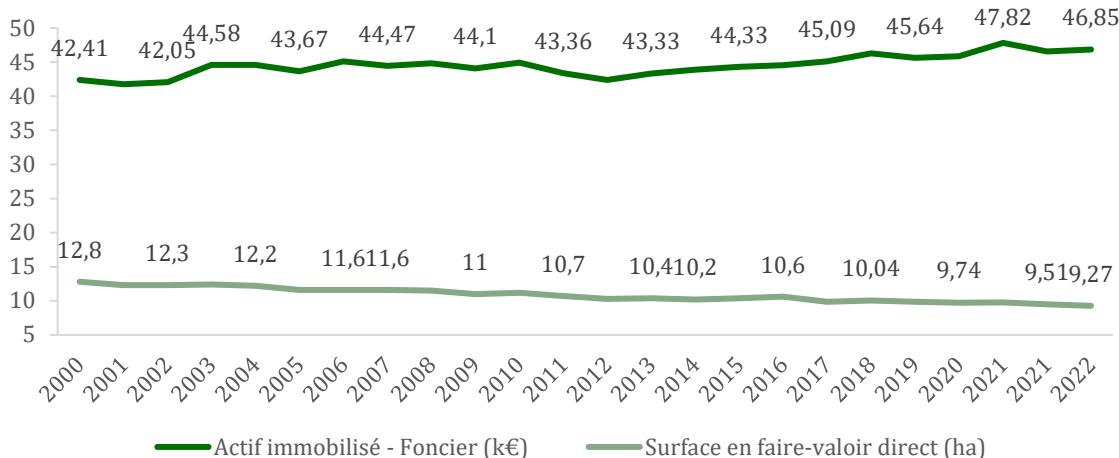


Source : Agreste, recensements agricoles 1970 à 2020

Les grandes exploitations d'une surface supérieure à 100 ha, quasi inexistantes il y a 60 ans, représentent aujourd'hui une ferme sur quatre et couvrent 40 % du territoire agricole métropolitain (Agreste, Recensement agricole 2020). Les orientations politiques promues depuis les années 1960 ont donc porté leurs fruits, en recomposant très fortement la taille, le nombre et les modes de mise en valeur des fermes. Alors que la SAU en faire-valoir direct a baissé de 28 % entre 2000 et 2022, la valeur de l'actif « foncier » a augmenté de 10 % sur la même période (cf. Graphique 6).

Annexe II

Graphique 6 : Évolution depuis 2000 de la valeur du foncier dans l'actif des exploitations et la surface en faire-valoir direct



Source : RICA 2022.

Ces évolutions ont conduit à un accroissement du capital utilisé par les agriculteurs et, concomitamment, par une augmentation sensible de la productivité du travail.

Le recours aux agroéquipements, aux robots... surenchérit le caractère capitaliste de l'activité agricole, nécessite de mobiliser davantage de moyens financiers lors de la reprise de l'outil au moment de l'installation, sans compter une valeur d'actif foncier immobilisé plus importante du fait de l'extension de la surface moyenne des exploitations.

Ce surenchérissement des exploitations agricoles tend à promouvoir certaines formes de démembrement, lesquelles peuvent favoriser les opérations de transmission-installation.

Le démembrement au sens d'une « scission » de l'exploitation agricole et donc d'un « découpage » de ses actifs peut s'envisager sous réserve que l'opération porte sur des branches complètes d'activité. Une branche complète d'activité se définit comme l'ensemble des éléments d'actif et de passif constituant, du point de vue de l'organisation, une exploitation autonome, c'est-à-dire un ensemble capable de fonctionner par ses propres moyens. Ainsi, le cédant d'une exploitation agricole pourra bénéficier des exonérations de plus-value professionnelle prévues à l'article 238 *quindecies* du code général des impôts s'il cède séparément des ateliers de production qui fonctionnent de façon autonomes (un élevage de volaille et une activité de bovins laitiers). Il ne pourra par contre pas en bénéficier s'il est à la tête d'un élevage de bovins laitiers qu'il compte céder en plusieurs parts.

Le démembrement au sens de la séparation du droit de nue-propriété et de l'usufruit. Les membres du Conseil supérieur du notariat rencontrés dans le cadre de la mission ont précisé à cet égard que ces opérations de démembrement - concernant plutôt des installations dans le cadre intrafamilial - ne portaient en règle générale que sur le foncier agricole et très rarement sur la structure d'exploitation. Ainsi, l'opération de démembrement de propriété permet de diminuer la base taxable, les droits de donation étant calculés uniquement sur la nue-propriété, et non pas sur la valeur du bien en pleine propriété. La réserve d'usufruit affectée au(x) donneur(s) permet la perception du fermage.

Annexe II

1.1.2.2. Malgré une augmentation de 10 % depuis 2009 du montant réglementé du fermage, cette charge locative ne semble pas impacter le niveau de performance de l'exploitation agricole et sa capacité à gagner de l'argent.

85 % de la SAU française, soit 22 millions d'hectares, sont la propriété privée de près de 4,2 millions de personnes. La plupart d'entre eux ne sont pas agriculteurs, puisque la France ne compte que 496 000 chefs d'exploitations agricoles¹⁰.

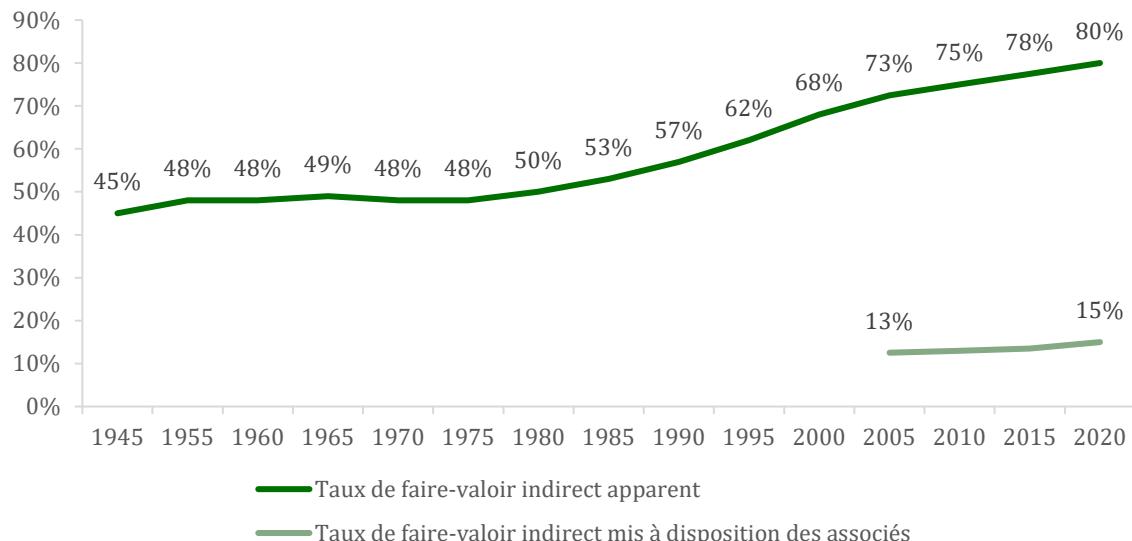
Ces propriétaires détiennent en moyenne des parcelles de cinq hectares, comparée à la taille moyenne des fermes, 69 ha. Ainsi, un agriculteur qui travaille des terres en location (c'est le cas de la majorité d'entre eux), loue des terres à quatorze propriétaires différents en moyenne.

Seuls 35 % des terres cultivées - soit 9 millions d'hectares – appartiennent aux agriculteurs qui les travaillent. La location de terres s'est en effet fortement développée depuis 1946, grâce au droit du fermage qui apporte des garanties aux agriculteurs pour développer leur activité sans qu'ils aient besoin d'acheter les terres. Cela leur permet notamment de consacrer leurs fonds à d'autres catégories d'actifs (bâtiments, agroéquipements, cheptel, ...)

Aujourd'hui, ce sont donc 17 millions d'hectares agricoles qui sont loués par des propriétaires fonciers qui ne sont pas eux-mêmes agriculteurs.

Dans les années soixante-dix, les deux tiers des installations se sont faits sur des terres en propriété directe ou familiale, via la location ou la mise à disposition gratuite. En 1980, 65 % de la SAU était détenue par des agriculteurs ou leur famille. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la part de la SAU en location (faire-valoir indirect) progresse, passant de 45 % de la SAU en 1945 à 80 % en 2022 (cf. Graphique 7). De même, avec l'augmentation du nombre d'exploitation sous forme sociétaire (cf. annexe 1), la part de la SAU en location par une société agricole s'élève aujourd'hui à 15 %.

Graphique 7 : Part de la surface agricole utile en location, toutes exploitations métropolitaines



Source : Agreste, RICA 2022, FNSAFER.

Depuis le début des années 2000, alors que la surface agricole en faire-valoir direct a diminué de 28 % (RICA 2022), le montant moyen annuel de fermage payé par une exploitation a augmenté de 90 %.

¹⁰ « La propriété des terres agricoles en France », Terre de Liens, 2023.

Annexe II

Face à de tels enjeux, connaître les propriétaires de terres agricoles et leurs motivations semble plus nécessaire que jamais pour garantir le renouvellement de la population agricole.

Deux enquêtes menées en 1981 et 1992 par le service statistique du ministère en charge de l'Agriculture pour étudier la structure de la propriété des terres agricoles font aujourd'hui encore référence. L'enquête de 1992 révèle notamment qu'une terre louée à des membres de la famille, a un montant de fermage moins élevé. À l'inverse, les personnes non issues du milieu agricole doivent souvent payer des prix plus élevés, que ce soit pour acheter ou louer des terres, ce qui constitue un réel frein à l'installation.

Mieux connaître les profils des propriétaires devrait permettre *in fine* d'identifier plus aisément les leviers les incitants à mettre leurs terres à disposition de la nouvelle génération agricole.

1.1.2.2.1. *Le prix de la location est réglementé selon un barème préfectoral.*

La fixation du prix de la mise à bail est régie par l'article L. 411-11 du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Le prix de chaque fermage est établi en fonction notamment de la durée du bail, compte tenu d'une éventuelle clause de reprise en cours de bail, de l'état et de l'importance des bâtiments d'habitation et d'exploitation, de la qualité des sols ainsi que de la structure parcellaire du bien loué et, le cas échéant, de l'obligation faite au preneur de mettre en œuvre des pratiques culturales respectueuses de l'environnement en application de l'article L. 411-27. Ce prix est constitué, d'une part, du loyer des bâtiments d'habitation et, d'autre part, du loyer des bâtiments d'exploitation et des terres nues.

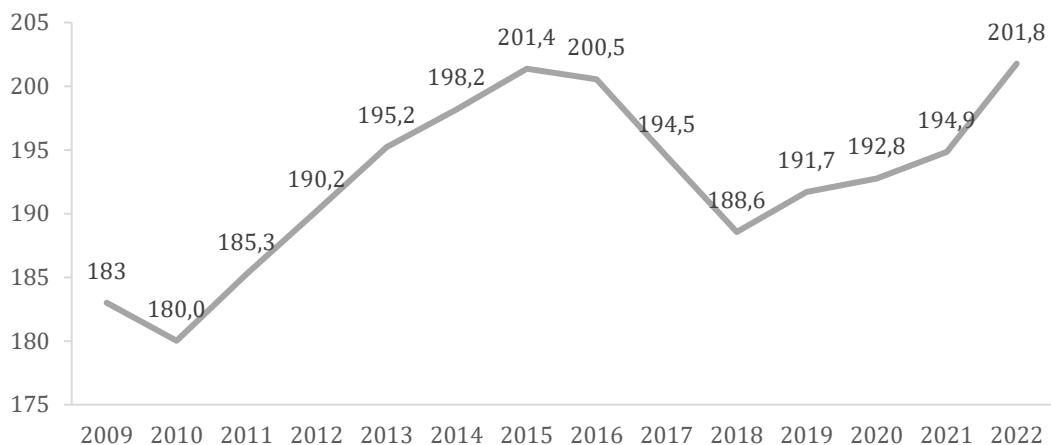
Le prix de chaque fermage est établi en fonction d'un barème établi par le préfet du département. Ce loyer ainsi que les maxima et les minima sont actualisés chaque année selon la variation d'un indice national des fermages.

Cet indice est composé :

- ◆ pour 60 % de l'évolution du revenu brut d'entreprise agricole à l'hectare constaté sur le plan national au cours des cinq années précédentes ;
- ◆ pour 40 % de l'évolution du niveau général des prix de l'année précédente.

Entre 2009 et 2022, le prix moyen du fermage en France est passé de 183 €/ha à 201 €/ha, soit une augmentation de 10 % en 23 ans (cf. Graphique 8).

Graphique 8 : Évolution du montant moyen du fermage (en €/ha) depuis 2009



Source : Agreste, RICA 2022, SAFER.

Annexe II

Pour calculer un prix moyen de la SAU prise à bail par une exploitation agricole, il est possible de se reporter au tableau des caractéristiques générales et résultats des exploitations en 2022 du rapport annuel RICA (Réseau d'Information Comptable Agricole)¹¹ établi par le SSP. Y figurent notamment, pour un échantillon de 7 322 entreprises¹², les surfaces agricoles utilisées, dont celles en fermage avec le coût de ce fermage sur l'ensemble des exploitations, en fonction de la nature de leur production.

Ainsi, il est constaté que – sur la base de la totalité de l'échantillon *supra* - le prix moyen du fermage s'élève en 2022 à 201,10 €/ha pour une SAU moyenne de 92,7 ha dont 79,2 ha en fermage (85 %), pour un coût de 15,9 k€. Rapporté à l'excédent brut d'exploitation (EBE)¹³ de cette « entreprise agricole moyenne », le coût du fermage représente 14 % de son montant.

Ces données varient néanmoins selon la nature de la production (cf. Tableau 2, Tableau 3 et Tableau 4).

¹¹ Le Réseau d'information comptable agricole (RICA) est une opération européenne annuelle de recueil d'informations technico-économiques sur les exploitations agricoles. En France, le RICA couvre le champ des exploitations dont la production brute standard (PBS) est supérieure à 25 000 € pour la métropole et à 15 000 € pour les départements ultramarins. L'ensemble de ces structures contribue à 99 % de la production standard et utilise 95 % de la surface agricole.

¹² Pondérées pour représenter les 289 005 exploitations agricoles du champ couvert par le RICA, à savoir : France métropolitaine, Guadeloupe et La Réunion.

¹³ L'EBE correspond à la ressource d'exploitation dégagée par l'entreprise au cours d'un exercice comptable, après le versement des cotisations sociales mais avant le versement des dotations aux amortissements. L'EBE n'inclut ni les provisions ni les transferts d'un exercice à un autre ; il tient compte uniquement des charges d'exploitation et des produits qui impliquent des mouvements de caisse. Il représente donc la capacité d'une société à gagner de l'argent.

Annexe II

Tableau 2 : Productions végétales (grandes cultures, spécialisées ou permanentes)

	Ensemble	Céréales et oléo-protéagineux	Autres grandes cultures	Maraîchage	Fleurs et horticulture diverses	Viticulture	Fruits et autres cultures permanentes
Echantillon (effectifs)	7 322	835	579	298	213	1 100	455
Population (effectifs)	289 005	48 140	24 283	7 572	5 726	44 240	11 240
Surface agricole utilisée (en ha)	92,7	131,5	112,2	15,6	8,8	26,2	29,8
<i>dont SAU en fermage (en ha)</i>	79,2	115,6	105,0	12,0	6,9	18,7	21,6
% de SAU en fermage	85%	88%	94%	77%	78%	72%	73%
Coût du fermage (en k€)	15,9	17,3	24,0	5,2	4,4	26,4	7,2
EBE (en k€)	115,7	107,5	160,9	103,6	61,2	132,6	66,8
Coût du fermage €/ha	201,1	149,9	228,8	435,7	629,8	1 409,8	334,5
Part du fermage dans l'EBE	14%	16 %	15 %	5 %	7 %	20 %	11 %

Source : Agreste RICA 2022.

Annexe II

Tableau 3 : Production animale (élevage)

	Ensemble	Bovins lait	Bovins viande	Bovins mixtes	Ovins et caprins	Porcins	Volailles	Granivores mixtes
Échantillon (effectifs)	7 322	855	726	219	503	268	385	117
Population (effectifs)	289 005	34 545	34 819	7 567	18 573	4 877	9 119	3 583
Surface agricole utilisée (en ha)	92,7	110,0	119,1	150,2	98,6	71,5	42,8	110,3
<i>dont SAU en fermage (en ha)</i>	79,2	99,1	94,7	132,4	70,8	60,4	34,9	99,7
% de SAU en fermage	85%	90%	80%	88%	72%	85%	82%	90%
Coût du fermage (en k€)	15,9	15,2	10,6	16,6	6,6	11,9	6,9	16,7
EBC (en k€)	115,7	148,3	62,4	158,5	59,4	239,3	131,2	172,5
Coût du fermage €/ha	201,10	153,4	111,6	125,04	93,1	196,9	196,3	168,0
Part du fermage dans l'EBC	14 %	10 %	17 %	10 %	11 %	5 %	5 %	10 %

Source : Agreste RICA 2022.

Tableau 4 : Polyculture-élevage

	Ensemble	Polyculture, polyélevage
Échantillon (effectifs)	7 322	757
Population (effectifs)	289 005	34 459
Surface agricole utilisée (en ha)	92,7	116,2
<i>dont : SAU en fermage (en ha)</i>	79,2	102,5
% de SAU en fermage	85 %	88 %
Coût du fermage (en k€)	15,9	15,8
Excédent brut d'exploitation (en k€)	115,7	116,0
Coût du fermage €/ha	201,1	154,2
Part du fermage dans l'EBC	14 %	14 %

Source : Agreste RICA 2022.

Annexe II

Ainsi, force est de constater que le prix du fermage à l'hectare connaît des écarts de l'ordre d'un facteur 1 à 15 selon qu'il est destiné au pâturage des ovins et caprins (93,12 €/ha) ou à des cultures permanentes comme la vigne (1 409,85 €/ha).

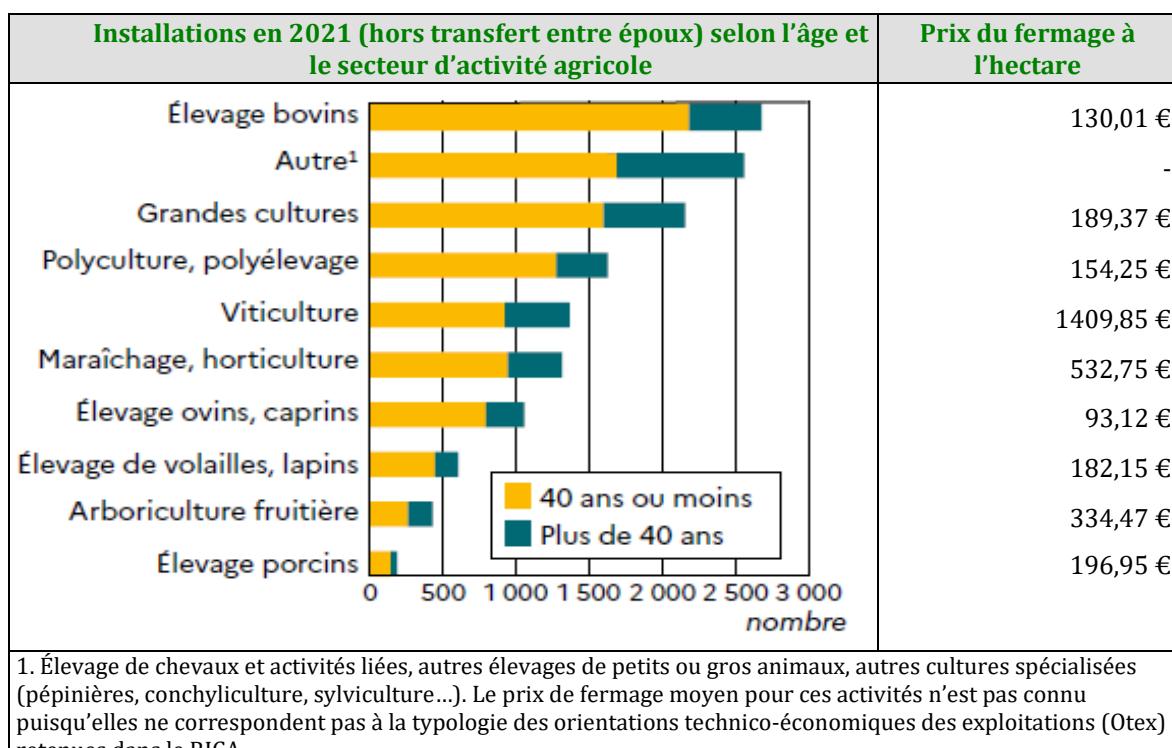
Le prix des terres destinées à l'horticulture (629,81 €/ha) ou au maraîchage (435,69 €/ha) dépasse deux à trois fois la valeur locative moyenne payée par la totalité des exploitations agricoles constituant l'échantillonnage du RICA (7 322 entreprises). Il se situe sous cette moyenne de 210,10 €/ha dans le secteur de l'élevage extensif et intensif mais également pour les terres dédiées aux grandes cultures.

1.1.2.2.2. La charge du coût de fermage ne semble pas impacter le niveau de performance de l'exploitation agricole et sa capacité à gagner de l'argent.

Ainsi, le poids de cette charge ne représente par exemple que 5 à 7 % de l'EBC des exploitations de maraîchage ou horticoles pour un fermage au coût supérieur à la moyenne, alors qu'elle pèse 14 % de l'EBC si l'on prend en compte l'ensemble des exploitations constituant l'échantillonnage représentant les 289 005 exploitations agricoles du champ couvert par le RICA. Ce sont dans ces deux secteurs du maraîchage et de l'horticulture ainsi que dans celui des cultures permanentes (dont la vigne) que le recours au fermage est le moins marqué, abstraction faite du secteur « ovins-caprins », puisque les exploitations en cause ne louent que 72 % à 78 % des surfaces agricoles qu'elles utilisent, sachant que la moyenne au niveau national s'établit à 85 % de la SAU.

Ces prix de fermage peuvent aussi être observés par type de production en regard des installations (hors transfert entre époux) selon le secteur d'activité agricole (cf. Graphique 9).

Graphique 9 : Installations en 2021 (hors transfert entre époux) selon l'âge et le secteur d'activité agricole et prix du fermage à l'hectare



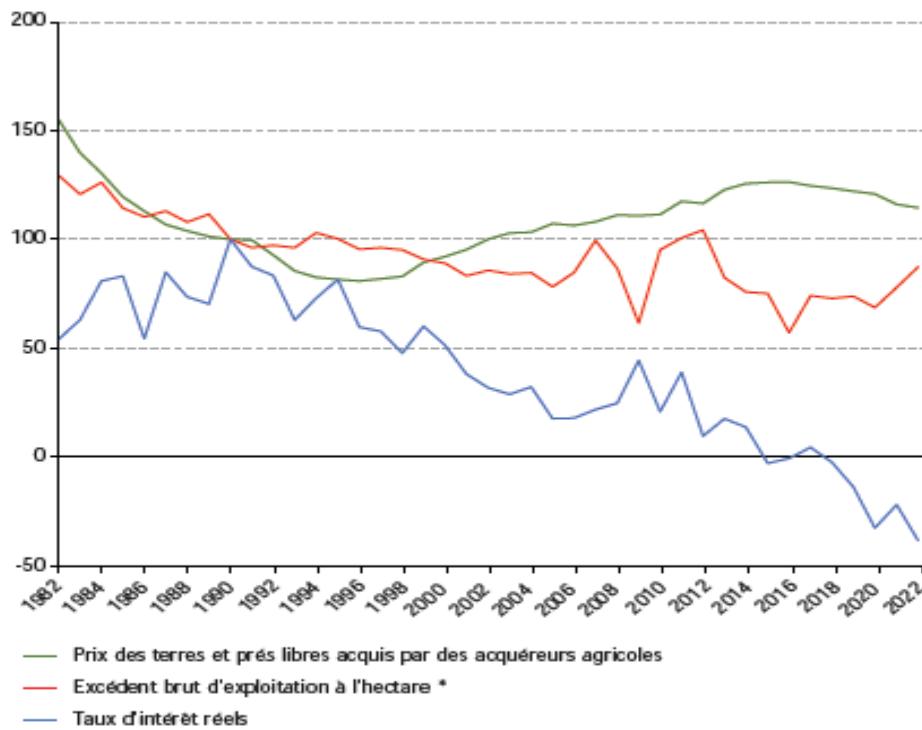
Source : Mutualité sociale agricole (MSA)2021, publié dans le Graph'Agri 2023.

Annexe II

1.1.3. Le poids du foncier dans l'actif des exploitations a été divisé par 2 en 20 ans et représente en moyenne 8 % de l'actif et 5 % des charges d'exploitation

Depuis 1990, le prix des terres libres (hors vignes) est relativement stable avec des valeurs moyennes annuelles évoluant entre +/- 20 % autour du prix moyen constaté en 1990 (cf. Graphique 10), valeur qui correspond à la fin de la période de baisse des prix amorcée dans les années 70.

Graphique 10 : Évolution du prix des terres et prés libres non bâtis, de l'excédent brut d'exploitation et des taux d'intérêts réels en 1982 et 2022 (base 100 en 1990)



* Valeur 2022 estimée sur la base de l'évolution du résultat brut de la branche agricole ;

source : Commission des comptes de l'agriculture de la nation, décembre 2022.

Note : l'inflation est de 4,7 % en 2022. Lors du passage en valeur constante, les hausses inférieures à 4,7 % apparaissent comme des baisses.

Source : Groupe Safer, SSP, Agreste, Insee et OCDE.

Source : FNSAFER, « Le prix des terres agricoles en 2022 ».

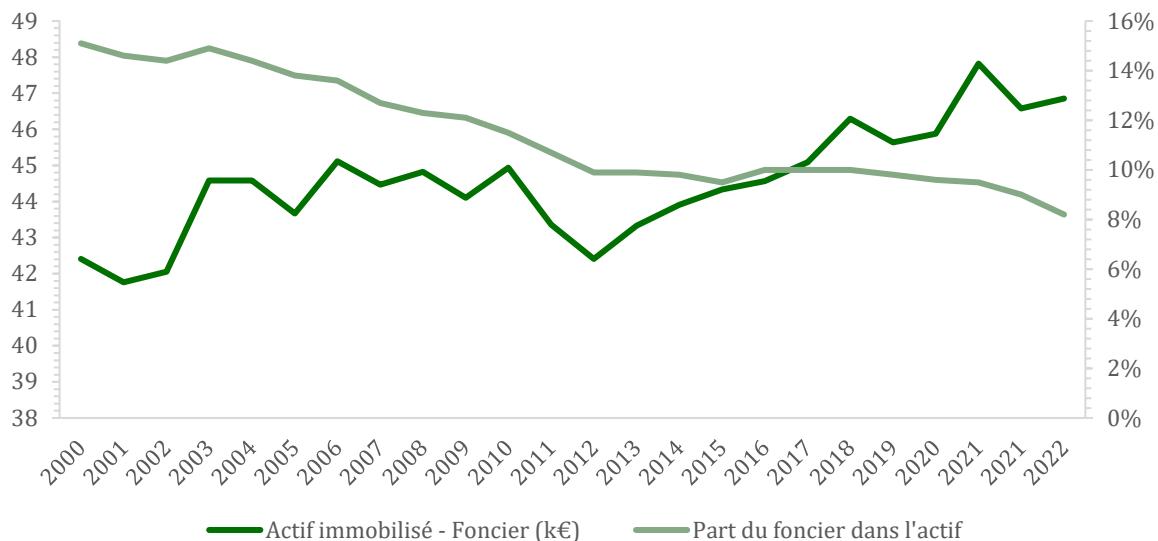
En 2022, acheter un hectare agricole coûte en moyenne 6 130,00 €¹⁴, soit, pour une installation d'une surface moyenne de 35 ha, un coût d'investissement foncier (hors bâti et matériel) de 200 000 €.

Si la valeur du foncier dans l'actif a augmenté de 10 % depuis 2000 (cf. Graphique 11), **sa part dans la totalité de l'actif a été divisé par deux, passant de 15,1 % à 8,2 %**. Cette évolution est concordante avec l'augmentation du recours au fermage par les exploitations (notamment dans le cadre des exploitations constituées sous des formes sociétaires pour lesquelles le foncier est sorti de l'actif).

¹⁴ FNSAFER, « Le prix des terres en 2022 ».

Annexe II

Graphique 11 : Évolution depuis 2000 de la valeur du foncier dans l'actif des exploitations et de sa part relative dans l'actif immobilisé



Source : RICA.

En moyenne et toutes formes juridiques confondues, les terres représentent 8 % du total de l'actif des exploitations agricoles de 2022, soit 14,6 % des immobilisations totales contre 36,1 % en 1990 (cf. Tableau 5).

Tableau 5 : Actif de l'exercice 2022, tous types d'exploitations

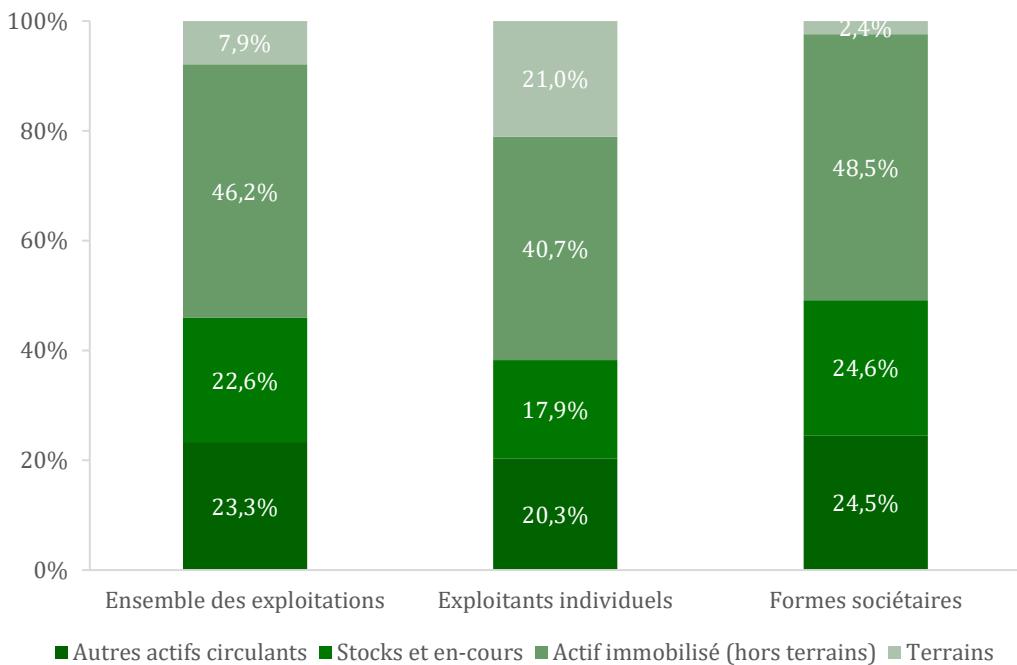
Détail de l'actif		Valeur des actifs en k€	Part de chaque actif	Part de l'actif immobilisé
Actif immobilisé	Soit 54%	303,5		100 %
Terrain		44,3	8 %	14,6 %
Aménagts, construct. et install. spécialisées		85,1	15 %	28,0 %
Matériel		88,7	16 %	29,2 %
Plantations		11,8	2 %	3,9 %
Animaux reproducteurs		47,5	8 %	15,6 %
Autres immobilisations		26,1	5 %	8,6 %
Actifs circulants	Soit 45%	255,0		
Stocks		127,0	23 %	
Valeurs réalisables		64,1	11 %	
Valeurs disponibles		64,0	11 %	
Régularisation actif		2,6	0,1%	
Total actif		561,1	100%	

Source : Réseau d'information comptable agricole (RICA) 2022.

Cette part est toutefois variable selon la forme juridique (cf. Graphique 12). Les sociétés sont souvent locataires des terres exploitées, celles-ci étant en effet le plus souvent sorties de l'actif de l'exploitation pour être affectées au patrimoine personnel de l'exploitant : les terrains ne constituent que 2,4 % de l'actif (5,6 % en 1990) contre 21% pour la part des terres dans l'actif des structures individuelles (23,2 % en 1990).

Annexe II

Graphique 12 : Répartition de l'actif des exploitations agricoles en 2022 selon la forme juridique



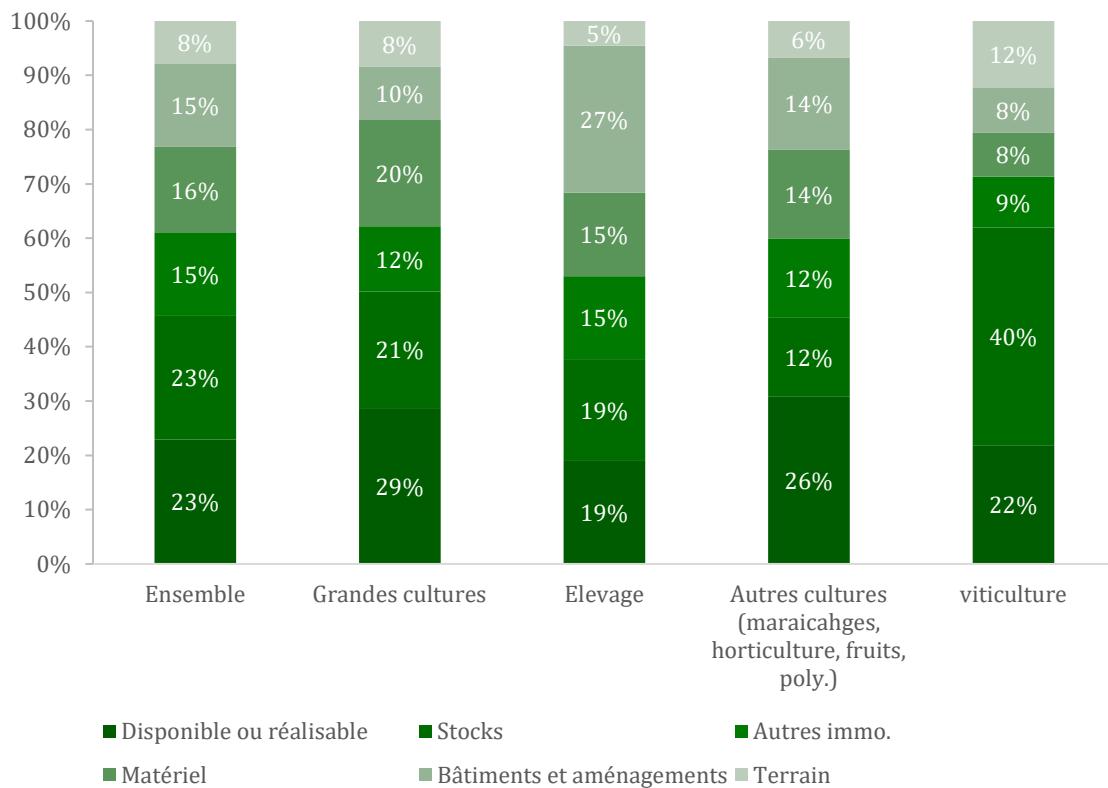
Source : Réseau d'information comptable agricole (RICA) 2022.

Par ailleurs, le poids relatif des terrains (hors fermage) est différent selon le type de culture (cf. Graphique 13). Alors que les terrains représentent 5 % de l'actif des exploitations d'élevages et en maraîchage/polyculture, ils composent entre 8 % de l'actif des grandes cultures et 12 % en viticulture. Cette intensité plus importante pour ces types d'exploitations se comprend par la nature même des productions qui nécessitent soit de grandes surfaces pour améliorer les rendements soit des parcelles aux prix élevés pour certaines appellations en viticulture.

Ce contraste se retrouve en analysant le compte de résultat des exploitations, en particulier s'agissant du poids du fermage dans les charges des exploitations (cf. Tableau 6). Le fermage représente une charge plus importante pour les types de cultures intensives en foncier (grandes cultures : 6 %, viticulture : 8,2 %) alors que son poids est inférieur à 3 % pour les autres types d'exploitations.

Annexe II

Graphique 13 : Répartition de l'actif des exploitations agricoles en 2022 selon le type d'exploitation



Source : Réseau d'information comptable agricole (RICA) 2022.

Tableau 6 : Poids relatif des différentes charges selon le type d'exploitation

Charges	Ensemble	Grandes cultures	Autres cultures	Viticulture	Élevage
Consommations intermédiaires	51,1 %	48,8 %	51,7 %	36,4 %	62,8 %
Fermage	4,9 %	6,0 %	3,0 %	8,2 %	2,4 %
Charges de personnel	5,4 %	3,2 %	14,1 %	11,8 %	2,9 %
Résultat de l'exercice	26,6 %	31,3 %	19,9 %	33,2 %	20,8 %
Amortissements	11,2 %	10,4 %	10,7 %	9,6 %	10,1 %
Intérêts	0,7 %	0,4 %	0,6 %	0,7 %	1,0 %

Source : Réseau d'information comptable agricole (RICA) 2022.

De même, si l'encourt de dettes de long terme lié à l'acquisition de foncier a cru de 75 % depuis 2000, la diminution des taux d'intérêts sur la même période a permis de réduire le poids des dettes « foncières » dans l'encours total puisqu'il passe de 7,5 % de l'encourt de dettes de long terme en 2000 à 5,8 % en 2022. Toutefois, la remontée des taux observée depuis 2023 devrait concourir à renchérir l'achat de foncier par la dette.

1.2. Si l'acquisition du bâti pèse de plus en plus sur l'actif des exploitations, la reprise des équipements et des stocks ne constitue pas un frein à l'installation

1.2.1. Des équipements qui pèsent 16 % de l'actif des exploitations mais ne constituent pas pour autant une charge à la reprise

Selon le Graph'agri 2023, « Posséder en propre un tracteur est une pratique généralisée chez les agriculteurs : près de 9 sur 10 en détiennent au moins un. »

Comme le montre le Tableau 5, le matériel (16 %) et les bâtiments (15 %) représentent 31 % de l'actif des exploitations agricoles.

Entre 2000 et 2022, la valeur des matériels agricoles dans l'actif des exploitations a doublé (passant de 44 k€ à 90 k€) tandis que leur part dans l'actif est restée stable autour de 15 % sur la même période¹⁵.

Alors que les bâtiments et aménagements représentent 27 % des actifs en élevage (stabulation...) ; en grandes cultures, c'est le matériel (mécanisation) qui pèse le plus dans l'actif de ces exploitations (20 %).

Par ailleurs, l'investissement dans l'outillage et le matériel représente 60 % des investissements moyens des exploitations (cf. Tableau 7), tandis que l'investissement dans les bâtiments et aménagements ne représente que 30 %. Toutefois, l'intensité de l'investissement est plus forte dans le matériel pour les céréales (75 %), la polyculture et les grandes cultures (65 %) mais aussi dans l'élevage de bovins viande (67 %)¹⁶. S'agissant des investissements dans les bâtiments, les petits animaux nécessitent les plus grandes surfaces de bâti (volailles : 50 %, porcins : 61 %). Enfin, la viticulture et l'arboriculture, notamment par leur sensibilité aux aléas climatiques, demandent le plus d'investissements (19 % et 22 %) dans la plantation ainsi que dans des équipements visant à préserver la récolte (filets anti-grêle, ...).

Tableau 7 : Part des différents investissements (nets des cessions) selon le type d'exploitation en 2022

Orientation technique	Part matériel et outillage	Part bâtiments	Part plantations	Part animaux reproducteurs	Part autres immobilisations
Bovins viande	67,1 %	29,5 %	0,0 %	-0,9 %	4,3 %
Maraîchage et horticulture	51,9 %	34,3 %	2,9 %	-0,5 %	11,4 %
Ovins et caprins	52,7 %	39,6 %	0,0 %	4,7 %	3,0 %
Céréales	75,7 %	21,9 %	0,2 %	-1,5 %	3,7 %
Viticulture	57,7 %	17,5 %	19,0 %	0,0 %	5,8 %
Volailles	46,3 %	50,5 %	0,2 %	1,4 %	1,7 %
Arboriculture	47,3 %	26,4 %	22,5 %	-0,2 %	4,0 %
Polyculture	64,4 %	28,8 %	1,2 %	4,0 %	1,6 %
Autres grandes cultures	65,8 %	26,1 %	0,8 %	0,5 %	6,9 %
Bovins lait	57,7 %	33,9 %	0,1 %	6,4 %	1,9 %
Porcins	32,4 %	61,7 %	0,2 %	3,5 %	2,2 %
Ensemble	60,1 %	29,7 %	3,7 %	2,3 %	4,2 %

Source : Réseau d'information comptable agricole (RICA) 2022.

¹⁵ RICA 2023.

¹⁶ Notamment depuis 2006, les éleveurs en bovins viande ont dû se conformer au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, les amenant à investir afin de moderniser leurs bâtiments et matériels.

Annexe II

Le matériel constitue rarement un blocage au changement d'orientation productive de l'exploitation. Le matériel détenu par un exploitant prend des formes diverses mais se reconvertis et se revend facilement sur le marché de l'occasion. À l'inverse des terres, il est en effet mobile et peut donc être réemployé ailleurs.

Différents outils se retrouvent sous le terme générique de « matériel » :

- ◆ les automoteurs, c'est-à-dire les machines possédant leurs propres moyens de locomotion : tracteurs, désileuse automotrice, ensileuses, moissonneuses batteuses, chargeurs télescopiques, etc. ;
- ◆ les outils attelés plus généralement à un tracteur, comme les matériels tractés ou portés : semoirs, épandeurs à fumier, tonnes à lisier, déchaumeurs, bineuses, pulvériseurs, épandeurs, etc. ;
- ◆ le matériel spécifique à l'élevage : qui peut être soit fixe comme le matériel de traite (robots ou salle de traite), ou destiné à fonctionner davantage sous le bâtiment/hangar comme mélangeuse, matériel de paillage, etc. ;
- ◆ les accessoires destinés à rajouter des fonctions à des automoteurs comme les chargeurs frontaux sur tracteurs, mixeur de lisier sur prise de force, balayeuse pour chargeur télescopique, lames d'ensilage ou repousse fourrage.

Trois types de matériel sont toutefois moins faciles à revendre sur le marché de l'occasion :

- ◆ le matériel dépassé technologiquement ou dont les pièces de rechange ne sont plus disponibles ;
- ◆ le petit matériel ou les accessoires, car leur transport est plus cher que la valeur du matériel ;
- ◆ le matériel spécifique à un type de production ou d'élevage (car il est plus compliqué de trouver un repreneur).

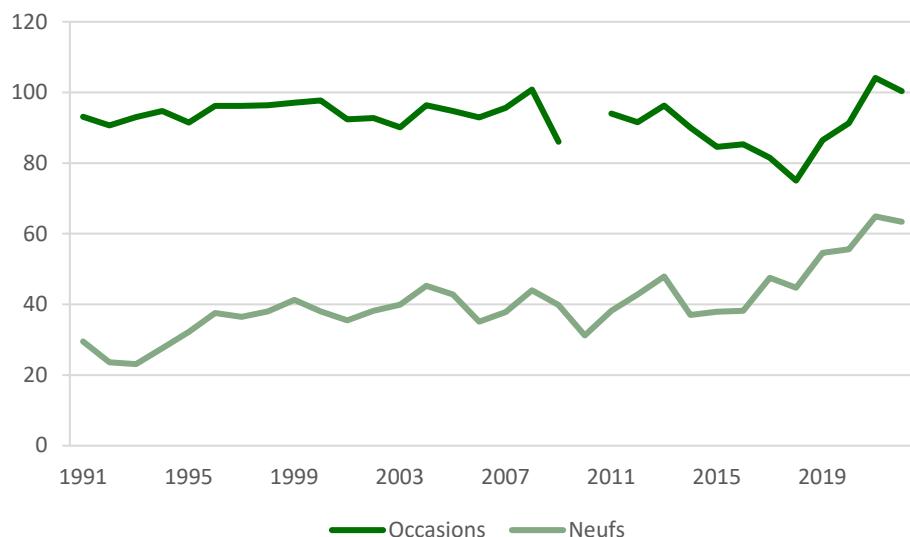
1.2.1.1. La mécanisation est incitée par des incitations fiscales.

On constate, sur le marché de vente de tracteurs, une nette augmentation de nouvelles immatriculations depuis 1991 : +115 %.

Toutefois, l'accélération dans le renouvellement du matériel neuf - observé depuis 2018 (+42 %) - se retrouve aussi dans le marché de l'occasion (+34 %).

Annexe II

Graphique 14 : Immatriculation de tracteurs entre 1991 et 2022 (en milliers)



Source : Graph'Agri 2023.

La fiscalité agricole a favorisé les investissements nécessaires pour permettre aux fermes françaises de réaliser d'importants gains de productivité par la mécanisation. En effet, le régime agricole du bénéfice réel a été créé dans le milieu des années 1970, dans le prolongement des lois d'orientation et complémentaire de 1960 et 1962 qui visaient à accélérer la modernisation de l'agriculture française. Il fallait alors encourager et subventionner l'investissement générateur de gains de productivité du travail.

Toutefois, certains agriculteurs pourraient être tentés d'investir par pure stratégie fiscale et en dehors de toute rationalité productive.

Une incitation fiscale au surinvestissement est possible grâce à une exonération d'impôts et de cotisations sur les plus-values réalisées entre le montant de vente du matériel et sa valeur comptable résiduelle¹⁷. Cette dernière diminuant généralement plus rapidement que la première, l'agriculteur est incité à renouveler régulièrement son matériel, réalisant des acquisitions qui ne sont pas toujours justifiées d'un point de vue productif¹⁸.

Ainsi pour l'achat d'un tracteur neuf d'une durée de vie moyenne de 10 ans et amorti sur 5 ans, si l'agriculteur revend rapidement le tracteur, sa valeur comptable est donc bien inférieure à sa valeur réelle. Il y a donc un double bénéfice pour l'agriculteur : défiscalisation en partie de l'investissement à l'achat et gain, lors de la vente du matériel en question, d'un flux de revenu réel lui aussi en partie défiscalisé (sur la différence entre le produit de la vente et la valeur comptable du bien vendu).

Compte tenu du poids relatif du matériel dans l'actif, une réflexion pourrait être menée afin d'inciter à la mise en commun de matériel, notamment par l'intermédiaire de Cuma (cf. partie 3) ou par le recours aux ETA. La dissociation de tout ou partie du matériel d'exploitation pourrait permettre de baisser le coût de transmission des exploitations.

¹⁷ Article 151 *septies* du code général des impôts.

¹⁸ Delaire Gustave, Paul Bonhommeau, et Denis Gaboriau. 2011. « *La fiscalité du bénéfice réel agricole doit-elle continuer de subventionner l'accumulation des moyens de production ?* » Économie rurale, n° 323 (mai) : 77-81. <https://doi.org/10.4000/economierurale.3046>.

Annexe II

1.2.2. Si l'acquisition de stocks est nécessaire pour certains types de cultures, la liquidité de ces actifs ne constitue pas un frein important à l'acquisition d'une exploitation

En cas de vente d'une exploitation, le cheptel ne représente généralement pas un frein pour l'agriculteur. Les animaux peuvent être facilement vendus ou être réformés précocement (c'est-à-dire envoyés à l'abattoir avant la fin habituelle du cycle de production).

Il existe cependant des temporalités différentes selon le type de production. Dans les exploitations avicoles, le cheptel est entièrement renouvelé chaque année, contrairement aux élevages bovins. Les exploitations porcines se situent entre les deux, avec des cycles d'investissement de quatre à cinq ans.

Si la réduction de l'activité est bien anticipée, elle ne devrait pas constituer une perte significative pour l'agriculteur. Les animaux ne seront donc ni des actifs échoués, ni des actifs surdimensionnés ou à reconvertis.

De plus, leur impact sur la comptabilité de l'exploitation est réduit en raison de leur statut variable. Seuls les animaux reproducteurs et de service sont considérés comme des « actifs immobilisés » au sens comptable, les autres étant classés parmi les charges.

Parmi ces « actifs immobilisés », les bovins représentent un poids plus important que les autres animaux, puisqu'ils portent 24 % de l'actif en lait et 44 % en viande (cf. Tableau 8).

Tableau 8 : Poids des actifs immobilisés dans l'actif des exploitations d'élevage en 2022

Actif immobilisé	Bovins lait	Bovins viande	Bovins mixtes	Ovins et caprins	Porcins	Volailles
Terrains	5 %	13 %	5 %	10 %	5 %	7 %
Aménagements terrains	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
Constructions	28 %	17 %	22 %	27 %	52 %	47 %
Installations spécialisées	8 %	1 %	4 %	6 %	5 %	11 %
Matériel	28 %	22 %	28 %	31 %	20 %	25 %
Animaux reproducteurs	24 %	44 %	34 %	21 %	10 %	3 %
Autres immobilisations	6 %	3 %	6 %	4 %	7 %	5 %

Source : Réseau d'information comptable agricole (RICA) 2022.

Annexe II

Tableau 9 : Répartition du patrimoine moyen des exploitations agricoles dans le champ du RICA 2022

Type d'exploitation		Foncier non bâti	Immobilisations corporelles nettes	Bétail
Élevages bovins	Bovins — orientation lait	7 %	52 %	41%
	Bovins — orientation élevage et viande	16 %	27 %	57%
	Bovins — lait, élevage et viande combinés	8 %	38 %	55%
Élevage hors sol	Élevage hors sol	5 %	52 %	42%
Polyculture et polyélevage et exploitations avec ovins, caprins et autres herbivores	Ovins, caprins et autres herbivores	17 %	47 %	36%
	Polyculture et polyélevage	16 %	47 %	37%
Maraîchage, horticulture, culture fruitière et autres cultures permanentes	Cultures fruitières et autres cultures permanentes	22 %	76 %	1%
	Maraîchage et horticulture	8 %	91 %	1%
Grandes cultures	Grandes cultures	31 %	62 %	6%
Viticulture	Viticulture	39 %	60 %	0%
Ensemble		18%	50 %	31 %

Source : RICA, SSP. Traitement : IGF, pôle science des données.

S'agissant des stocks « circulants » d'animaux, le coût de la reprise sera plus fort dans les élevages porcins et bovins viande (67 % et 54 % des en-cours de stock, cf. Tableau 10).

Tableau 10 : Part des en cours de stocks d'animaux circulants dans la totalité des stocks en 2022

	Bovins lait	Bovins viande	Bovins mixtes	Ovins et caprins	Porcins	Volailles
En cours de stocks d'animaux	38 %	62 %	54 %	41 %	67 %	56 %

Source : Réseau d'information comptable agricole (RICA) 2022.

1.2.3. L'augmentation des normes augmente le coût de construction et de modernisation des bâtiments d'exploitation, participant au renchérissement de la valeur des exploitations

Les bâtiments et aménagements représentent 15 % de l'actif (cf. Graphique 13) et 30 % des investissements des exploitations (cf. Tableau 7). Toutefois, il y a lieu de distinguer les bâtiments à usage d'habitation (qui peuvent être cédés en même temps qu'une exploitation) et les bâtiments nécessaires à la production (stabulation ...).

47 % des lots rétrocédés par les SAFER (considérant qu'ils sont représentatifs du marché total des cessions) incluent les bâtiments d'habitation et d'exploitation (cf. Tableau 11). Toutefois, on constate que le prix moyen des bâtiments d'habitation représente le double de la valeur des bâtiments d'exploitation.

Annexe II

Tableau 11 : Rétrocessions de bâtiments par les SAFER lors des installations en 2022

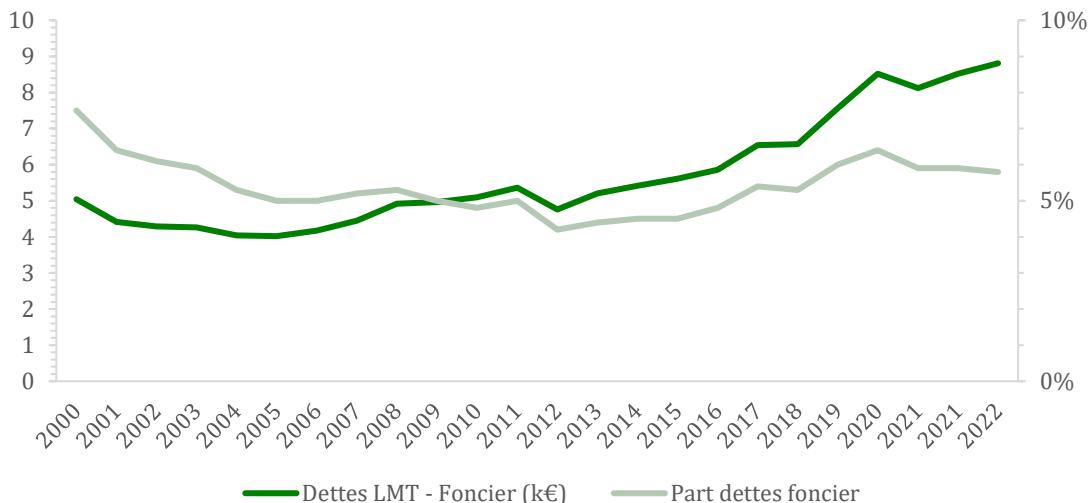
	Nombre de rétrocessions	Surface rétrocédée (en ha)	Valeur de rétrocession (en k€)	Prix moyen du lot rétrocédé (en k€)
Bâtiments d'habitation et d'exploitation	838	13 918	414 092	494
Bâtiments d'habitation	483	2 663	185 754	385
Bâtiments d'exploitation	459	3 965	84 626	184

Source : Groupe SAFER 2022.

Entre 2000 et 2022, le montant des dettes liées aux constructions agricoles a augmenté de 204 % (cf. Graphique 16). Sur la même période, leur part dans l'encourt de dettes à long termes des exploitations est passé de 19,3 % à 25,9 % (soit +6 points de pourcentages).

Cette augmentation doit s'apprécier, outre l'augmentation des surfaces bâties sur la période, au regard de l'augmentation du nombre de normes liées à la production agricole¹⁹, renchérisson d'autant le coût de construction des nouveaux bâtiments et de la modernisation des bâtiments existants.

Graphique 15 : Évolution du montant des dettes liées à la construction d'aménagement et de leur part dans l'encours de dettes de longs termes entre 2000 et 2022



Source : RICA.

¹⁹ Rapport d'information n°733 du Sénat fait au nom de la commission des affaires économiques par le groupe de travail « Normes agricoles », sur les normes en matière agricole du 29 juin 2016.

2. Si, en moyenne, les exploitations agricoles génèrent suffisamment d'autofinancement pour faciliter l'accès au crédit, leur évaluation doit tenir compte aussi bien de leur valeur patrimoniale que de leur valeur économique

2.1. L'évaluation de la valeur d'une exploitation doit tenir compte de sa valeur patrimoniale et économique afin de faciliter l'accès au financement pour un jeune agriculteur.

L'évaluation de la valeur de cession d'une exploitation agricole rencontre plusieurs difficultés.

Ainsi, Philippe Jeanneaux et al.²⁰ recensent :

- ◆ la difficulté de la nature des actifs à évaluer : actifs corporels (bâtiments, terrains, machines et bétail) et actifs incorporels (droits de production, clients et compétences des travailleurs), en particulier dans le cas où l'exploitation contrôle plusieurs sociétés affiliées ;
- ◆ le choix de la méthode de valorisation : valorisation selon les flux de trésorerie et la rentabilité générés par les actifs (valeur économique), valorisation selon les actifs évalués séparément (valeur patrimoniale) ou valorisation par l'actualisation des dividendes, qui repose sur les potentiels futurs revenus générés par l'exploitation (cf. Encadré 1).

Encadré 1 : Méthodes de valorisation des exploitations agricoles

La méthode des flux de trésorerie actualisés (DCF), également connue sous le nom de méthode de capitalisation ou méthode de la valeur de retour, fait partie du premier ensemble de méthodes, car elle repose sur la capacité de l'entreprise à générer des flux de trésorerie. Elle estime la valeur d'un actif à la valeur actuelle des flux de trésorerie futurs attendus sur cet actif.

La méthode de liquidation et d'évaluation comptable (LAV), également appelée méthode de la valeur patrimoniale, fait partie du deuxième ensemble de méthodes. Elle s'articule autour de la valorisation des actifs existants d'une entreprise, avec des critères comptables ou de marché d'estimations de la valeur. Cette approche utilise généralement une méthode d'actif net réévalué pour mieux lier le prix de marché à la valeur nette comptable des actifs du bilan. Dans ce contexte, des travaux récents se sont concentrés sur l'inclusion de actifs incorporels (Commission européenne, 2003).

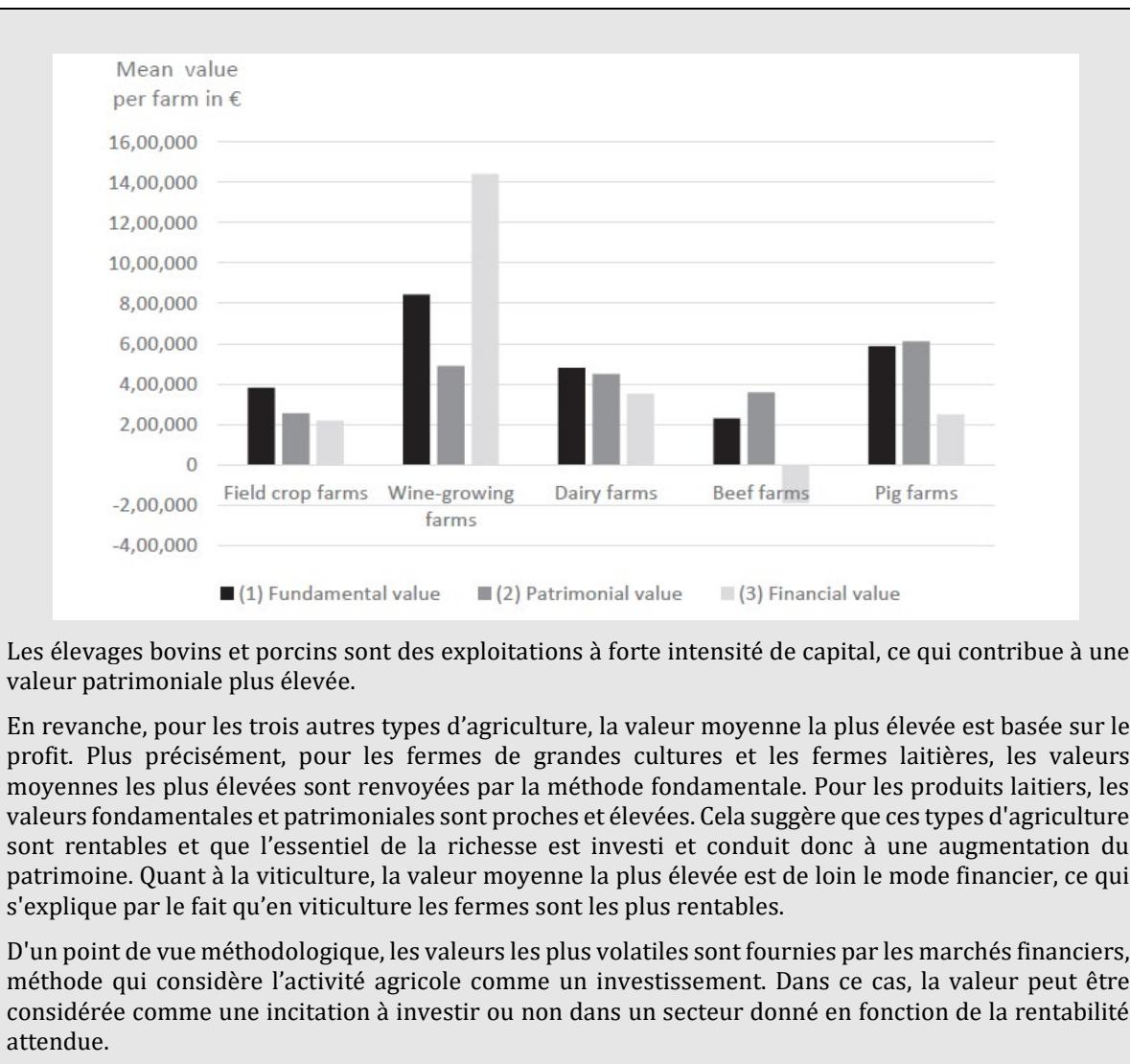
La troisième méthode est la méthode d'actualisation des dividendes, qui repose sur le potentiel de revenus générés par les sociétés. Il s'agit d'une méthode de valorisation des actions, axée sur les investisseurs et valorisant leur participation. Elle actualise les flux de trésorerie attendus pour ces investisseurs à un taux de rendement adapté au risque des actions de la société. Certains modèles considèrent uniquement les dividendes comme flux de trésorerie vers les capitaux propres. Cependant, il existe des définitions des flux de trésorerie par rapport aux capitaux propres, qui peuvent inclure les rachats d'actions, les dividendes potentiels, les flux de trésorerie disponibles et/ou les prix attendus des actions à la fin de la période de détention (Damodaran, 2005). Cette approche, basée sur la valeur de l'équité, est différente des méthodes LAV et DCF, qui fournissent la valeur de l'exploitation dans son ensemble.

Une comparaison entre les chiffres de cette étude montre de grandes différences entre les méthodes d'évaluation, liées à la méthode elle-même et au type d'agriculture.

Si l'on considère d'abord chaque type d'exploitation et les valeurs absolues moyennes par exploitation, La figure montre que pour les élevages bovins et porcins, les valeurs moyennes les plus élevées sont obtenues avec la méthode patrimoniale qui, par définition, mesure la valeur des actifs agricoles, incluant les bâtiments et les équipements et actions.

²⁰ Philippe Jeanneaux, Yann Desjeux, Geoffroy Enjolras et Laure Latruffe, « *Farm valuation: A comparison of methods for French farms* », 30 mai 2022.

Annexe II



Les élevages bovins et porcins sont des exploitations à forte intensité de capital, ce qui contribue à une valeur patrimoniale plus élevée.

En revanche, pour les trois autres types d'agriculture, la valeur moyenne la plus élevée est basée sur le profit. Plus précisément, pour les fermes de grandes cultures et les fermes laitières, les valeurs moyennes les plus élevées sont renvoyées par la méthode fondamentale. Pour les produits laitiers, les valeurs fondamentales et patrimoniales sont proches et élevées. Cela suggère que ces types d'agriculture sont rentables et que l'essentiel de la richesse est investi et conduit donc à une augmentation du patrimoine. Quant à la viticulture, la valeur moyenne la plus élevée est de loin le mode financier, ce qui s'explique par le fait qu'en viticulture les fermes sont les plus rentables.

D'un point de vue méthodologique, les valeurs les plus volatiles sont fournies par les marchés financiers, méthode qui considère l'activité agricole comme un investissement. Dans ce cas, la valeur peut être considérée comme une incitation à investir ou non dans un secteur donné en fonction de la rentabilité attendue.

Source : Philippe Jeanneaux, Yann Desjeux, Geoffroy Enjolras et Laure Latruffe, « Farm valuation: A comparison of methods for French farms », 30 mai 2022.

Selon le représentant d'un centre de gestion et d'économie rurale (CER) rencontré par la mission, une partie des transmissions se fait à une valeur comprise entre la valeur patrimoniale et la valeur économique, cette dernière pouvant être négative dans le cas d'exploitations en difficultés ou d'exploitations n'ayant pas entrepris d'investissement dans les dernières années avant la cession.

Le réseau des CERFrance a mis en place une méthode d'évaluation des entreprises : celle-ci repose sur une pondération des différentes méthodes d'évaluation.

Dans un premier temps, le conseiller CER va évaluer :

- ◆ une valeur patrimoniale, sur la base des actifs de l'exploitation ;
- ◆ une valeur économique, sur la base des rendements et de capitalisation de l'excédent brut d'exploitation (EBE).

Le conseiller va ensuite réaliser un diagnostic de l'entreprise selon des critères de performance économique, rentabilité des équipements, environnement économique de la profession ... Ainsi, plus la performance économique est élevée, moins la valeur patrimoniale pourra être retenue, tandis qu'un actif important sans capacité de générer du résultat amènera à amoindrir la pondération de la valeur économique et à renforcer la valeur patrimoniale.

Annexe II

Dans les exemples de valorisations effectuées par un conseiller CER en Loire-Atlantique (cf. Tableau 12), une pondération peut conduire à des décotes de 30 % à 70 % de la valeur patrimoniale (sur la base d'une valeur nette comptable), y compris dans le cas d'exploitations rentables (cas de l'exploitation « porc » avec un taux de rentabilité à 9 %).

Tableau 12 : Exemple de valorisations d'exploitation bovins et porcins en Loire-Atlantique réalisées par CER France

	Exploitation lait	Exploitation viande	Exploitation porc
Surface (en ha)	140	155	160
UTH	2,36	1,75	3,83
Actif net comptable (k€)	745	716	1750
Actif brut (k€)	1 800	1 500	5 000
Taux d'usure de l'actif	68 %	69 %	65 %
Chiffre d'affaires (k€)	468	300	1 650
Taux de rentabilité des capitaux, moyenne de 2021 à 2023	2,12 %	-1,70 %	9,06 %
Valeur patrimoniale			
Actifs nets + 30 % (A)	968 500 €	930 800 €	2 275 000 €
Valeur économique			
EBE moyen sur 4 ans	138 000 €	85 000 €	405 000 €
Rémunération	78 000 €	61 000 €	67 000 €
Annuité de renouvellement de l'outil de production (Actif brut sur 30 ans)	60 000 €	50 000 €	167 000 €
Marge de sécurité 15 % de l'EBE	20 700 €	12 750 €	60 750 €
Capacité d'emprunt pour racheter l'outil de production en l'état sans autofinancement sur 12 ans à 4 % - (B)	- 200 000 €	- 350 000 €	1 050 000 €
Valeur préconisée : 50 % économique (B); 50 % patrimoniale (A)			
Décote valeur préconisée/valeur patrimoniale	60 %	69 %	27 %
Besoins en fonds propres pour un JA	384 250 €	290 400 €	612 500 €

Source : CER France 44.

Ces exemples illustrent :

- ◆ l'intérêt, pour les cédants d'exploitation, à maximiser la valeur patrimoniale de leur exploitation, notamment par l'investissement dans l'appareil productif, afin d'augmenter la valeur de l'actif à céder ;
- ◆ l'avantage, pour un preneur, de favoriser la valeur économique (telle que définie dans ce cas de figure) qui reflète mieux l'espérance économique qu'il pourrait tirer de cette exploitation.

Toutefois, des négociations entre preneurs, cédants et organismes de financements permettent d'aboutir à des valeurs de cessions acceptables pour le cédant et soutenables financièrement pour le repreneur, au prix :

- ◆ d'apports en capitaux propres significatifs ;
- ◆ de rémunérations inférieures les premières années ;
- ◆ de report d'investissements les premières années ;
- ◆ de locations de terrains et de bâtiments au lieu de leur achat ;
- ◆ d'abandon de certains ateliers non rentables.

2.1.1. La mission a cherché à développer sa propre méthode d'évaluation de la valeur des exploitations

Afin d'objectiver les valeurs patrimoniale et économique, la mission, avec l'appui du pôle science des données de l'IGF, a mis en place une méthode de comparaison de ces deux valeurs (cf. Encadré 2).

Encadré 2 : Méthodologie et définition de la valorisation des exploitations par la mission

Le but est de proposer une évaluation de la « valeur patrimoniale », d'une part, et de la valeur économique, d'autre part, de chacune des exploitations présente dans le RICA. Dans la suite de ce travail, nous définissons la valeur patrimoniale des exploitations comme la somme des composantes suivantes :

- la valeur des terres possédées en faire-valoir direct (c'est-à-dire à l'exclusion des terres louées, en fermage ou en métayage), estimée à partir des prix à la vente observés par la SAFER selon la méthodologie décrite dans la partie précédente ;
- les immobilisations corporelles nettes hors foncier, c'est-à-dire la valeur brute d'achat amortie des constructions, aménagements, matériels et outils, installations techniques et plantations ;
- la valeur du bétail possédé, calculé en appliquant à chaque animal possédé le prix de :
 - 1 000,00 € pour les équidés ;
 - 1 500,00 € pour les bovins ;
 - 200,00 € pour les ovins et les caprins ;
 - 70,00 € par porc ;
 - 10,00 € pour les volailles et les lapins.

Cette quantité ainsi calculée, qui se distingue du concept de patrimoine *stricto sensu*, permet d'obtenir une estimation simple à l'instant « t » des actifs possédés par les exploitations agricoles, et plus particulièrement des champs et outils de productions ainsi que du cheptel possédé par les exploitants. Cette valeur a vocation à approcher un hypothétique coût de reprise du capital d'une exploitation dans le cadre d'une transmission.

D'autre part, la valeur économique est mesurée par l'excédent brut d'exploitation de chaque structure, calculé de la façon suivante :

$$EBE = \text{Valeur ajoutée} + \text{Remboursement forfaitaire de TVA} + \text{Subventions d'exploitation} + \text{Indemnités d'assurance} - \text{Fermages} - \text{Impôts et taxes} - \text{Charges de personnel}$$

Cet indicateur permet d'approcher la rentabilité économique d'une exploitation, en mesurant les gains engendrés lors d'un exercice, hors charges et produits exceptionnels. Afin de lisser d'éventuels effets conjoncturels favorables ou défavorables, il est commun d'étudier l'EBC corrigé (ou EBEC) qui se calcule comme la moyenne de l'EBC sur cinq années consécutives, une fois retirés les valeurs minimum et maximum observées sur la période. Cette mesure représente le *cash flow* engendré par une exploitation et est utilisée dans certains travaux académiques afin de mesurer la valeur économique d'une exploitation agricole.

Nous nous intéressons de surcroît au résultat comptable, qui permet de mesurer les bénéfices ou pertes au cours d'un exercice. De la même façon, nous calculons une version lissée sur cinq ans de cet indicateur, en enlevant le minimum observé ainsi que le maximum.

Source : Pôle science des données de l'IGF.

Annexe II

2.1.1.1. La valeur patrimoniale moyenne des exploitations agricoles en 2022 s'élèverait à 373 617 €, les exploitations en élevage valant trois fois plus que les exploitations en grandes cultures (hors reprise du stock)

Les valeurs moyennes brutes et nettes des différentes immobilisations corporelles étudiées sont sensiblement différentes (cf. Tableau 14). Les unes correspondent à la valeur d'achat de l'immobilisation, tandis que les autres déduisent les amortissements successifs appliqués à chaque exercice. L'immobilisation nette étant plus représentative de la valeur à la revente des biens immobilisés, puisqu'elle prend en compte leur état d'usure ainsi que leur dépréciation au cours du temps, c'est cet indicateur que nous utiliserons dans le reste de ce travail dans le calcul de la valeur patrimoniale des exploitations.

Les trois composantes retenues pour le calcul du patrimoine ne pèsent pas identiquement dans celui-ci d'un type d'exploitation à l'autre (cf. Tableau 13). Le foncier non bâti représente un coût plus important dans le secteur viticole (120 000 € en moyenne) et dans une moindre mesure pour les grandes cultures et les élevages bovins avec orientation élevage et viande (76 000 € et 73 000 € en moyenne respectivement). Les immobilisations corporelles nettes sont notamment plus importantes pour les élevages hors sol (327 000 €) tandis que la valeur du bétail est sensiblement plus élevée dans les élevages bovins produisant à la fois du lait et de la viande (382 000 €). Au total, ce sont ces derniers dont le patrimoine moyen estimé est le plus élevé (700 000 €) tandis que la valeur la plus faible calculée est attribuée aux maraîchers et horticulteurs (162 000 €).

Tableau 13 : Patrimoine moyen des exploitations agricoles dans le champ de RICA 2022

Type d'exploitation	Foncier non bâti	Immobilisations corporelles nettes	Bétail	« Patrimoine » total
Élevages bovins	Bovins — orientation lait	37 312 €	289 358 €	231 375 €
	Bovins — orientation élevage et viande	72 597 €	120 148 €	257 491 €
	Bovins — lait, élevage et viande combinés	52 994 €	265 150 €	382 097 €
Elevage hors sol	Élevage hors sol	31 951 €	327 171 €	264 961 €
Polyculture et polyélevage et exploitations avec ovins, caprins et autres herbivores	Ovins, caprins et autres herbivores	54 668 €	149 791 €	117 500 €
	Polyculture et polyélevage	68 846 €	197 606 €	155 714 €
Maraîchage, horticulture, culture fruitière et autres cultures permanentes	Cultures fruitières et autres cultures permanentes	49 125 €	168 990 €	2 934 €
	Maraîchage et horticulture	13 404 €	146 966 €	1 818 €
Grandes cultures	Grandes cultures	75 767 €	150 388 €	15 647 €
Viticulture	Viticulture	119 839 €	183 097 €	775 €
Total	68 495 €	188 615 €	116 507 €	373 617 €

Source : RICA, SSP. Traitement : IGF, pôle science des données.

Annexe II

Tableau 14 : Immobilisations corporelles

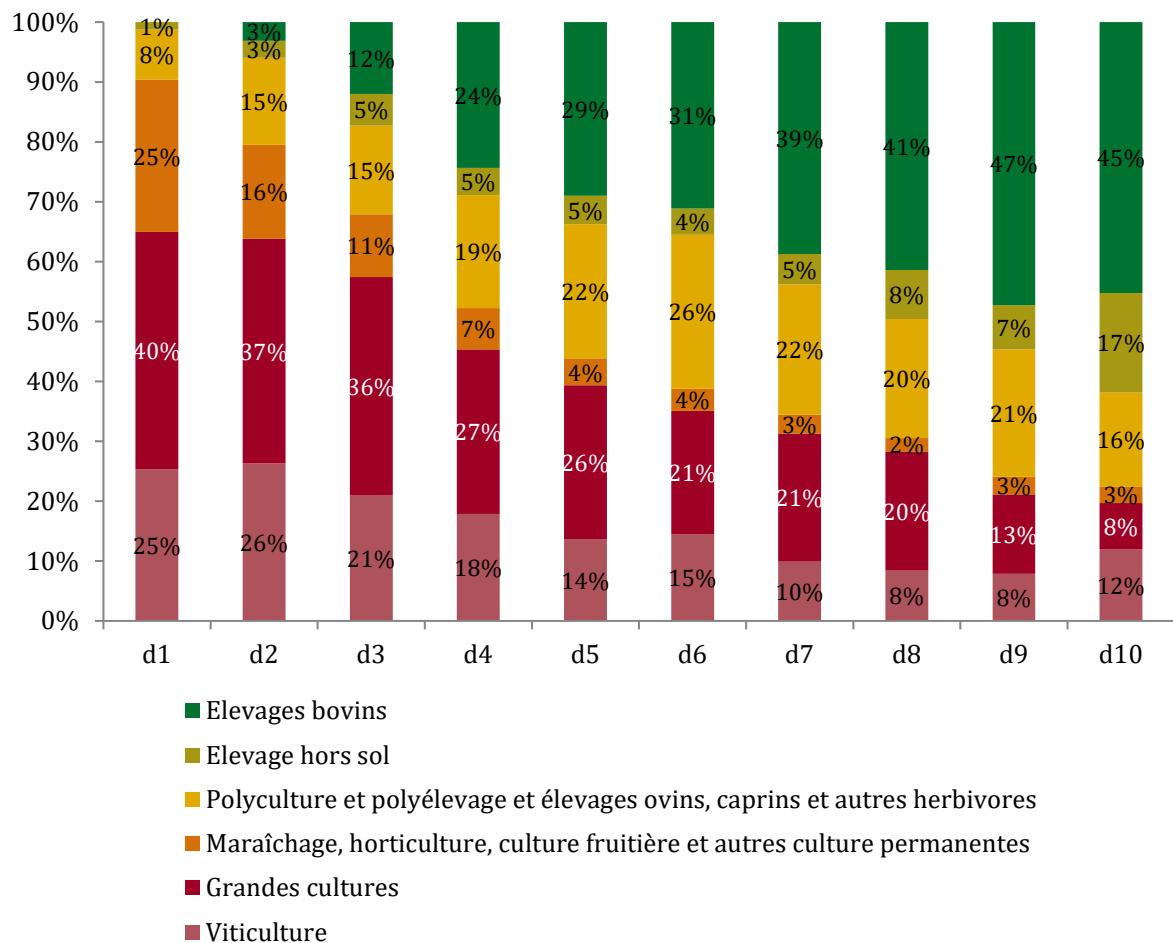
Type d'exploitation		Constructions		Aménagements		Matériel et outillage		Installations techniques		Plantations		Total immobilisations	
		Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
Élevages bovins	Bovins — orientation lait	343 115 €	124 722 €	10 303 €	2 861 €	450 531 €	127 484 €	97 123 €	34 141 €	246 €	150 €	901 319 €	289 358 €
	Bovins — orientation élevage et viande	138 822 €	49 388 €	6 262 €	1 640 €	261 863 €	64 634 €	18 735 €	4 446 €	81 €	40 €	425 763 €	120 148 €
	Bovins — lait, élevage et viande combinés	319 873 €	106 663 €	15 188 €	3 890 €	473 172 €	134 002 €	79 676 €	20 341 €	302 €	254 €	888 210 €	265 150 €
Elevage hors sol	Élevage hors sol	510 152 €	191 227 €	13 597 €	5 156 €	378 394 €	99 129 €	95 374 €	31 061 €	781 €	599 €	998 297 €	327 171 €
Polyculture et polyélevage et exploitations avec ovins, caprins et autres herbivores	Ovins, caprins et autres herbivores	140 331 €	63 463 €	5 933 €	1 920 €	223 942 €	69 720 €	37 355 €	14 589 €	133 €	100 €	407 694 €	149 791 €
	Polyculture et polyélevage	196 135 €	66 856 €	11 377 €	2 711 €	423 595 €	109 614 €	50 997 €	13 457 €	10 772 €	4 968 €	692 876 €	197 606 €
Maraîchage, horticulture, culture fruitière et autres cultures permanentes	Cultures fruitières et autres cultures permanentes	92 021 €	32 938 €	10 307 €	3 591 €	240 382 €	56 052 €	56 154 €	18 337 €	128 618 €	58 072 €	527 482 €	168 990 €
	Maraîchage et horticulture	171 736 €	48 448 €	9 060 €	2 557 €	276 592 €	56 509 €	125 188 €	37 107 €	7 532 €	2 344 €	590 109 €	146 966 €
Grandes cultures	Grandes cultures	91 686 €	31 351 €	13 610 €	3 279 €	415 340 €	102 773 €	44 119 €	12 416 €	1 345 €	568 €	566 100 €	150 388 €
Viticulture	Viticulture	120 207 €	55 863 €	3 133 €	1 539 €	262 809 €	62 223 €	27 496 €	6 293 €	117 561 €	57 178 €	531 207 €	183 097 €
Ensemble		183 059 €	67 608 €	9 621 €	2 708 €	352 327 €	90 348 €	53 172 €	16 005 €	25 073 €	11 946 €	623 253 €	188 615 €

Source : RICA, SSP. Traitement : IGF, pôle science des données

Annexe II

La valeur patrimoniale des exploitations présente de fortes variations, à la fois entre et au sein des différentes Otex. Parmi les 10 % d'exploitations possédant le plus faible « patrimoine », 40 % sont de grandes cultures (cf. Graphique 17), dont le modèle d'exploitation est majoritairement tourné vers le fermage, tandis que 25 % sont des viticulteurs. La part des élevages hors sol croît à mesure que la valeur patrimoniale augmente, tandis qu'un phénomène contraire s'observe dans le domaine viticole (à l'exception des 10 % les plus dotés en « patrimoine »). Le seuil à partir duquel se caractérisent les 10 % d'élevages hors sol possédant la plus grosse valeur patrimoniale est environ 2,8 fois supérieur à celui des 10 % d'exploitations maraîchères, horticoles, fruitières et autres cultures permanentes les mieux dotées en patrimoine (cf. Graphique 18).

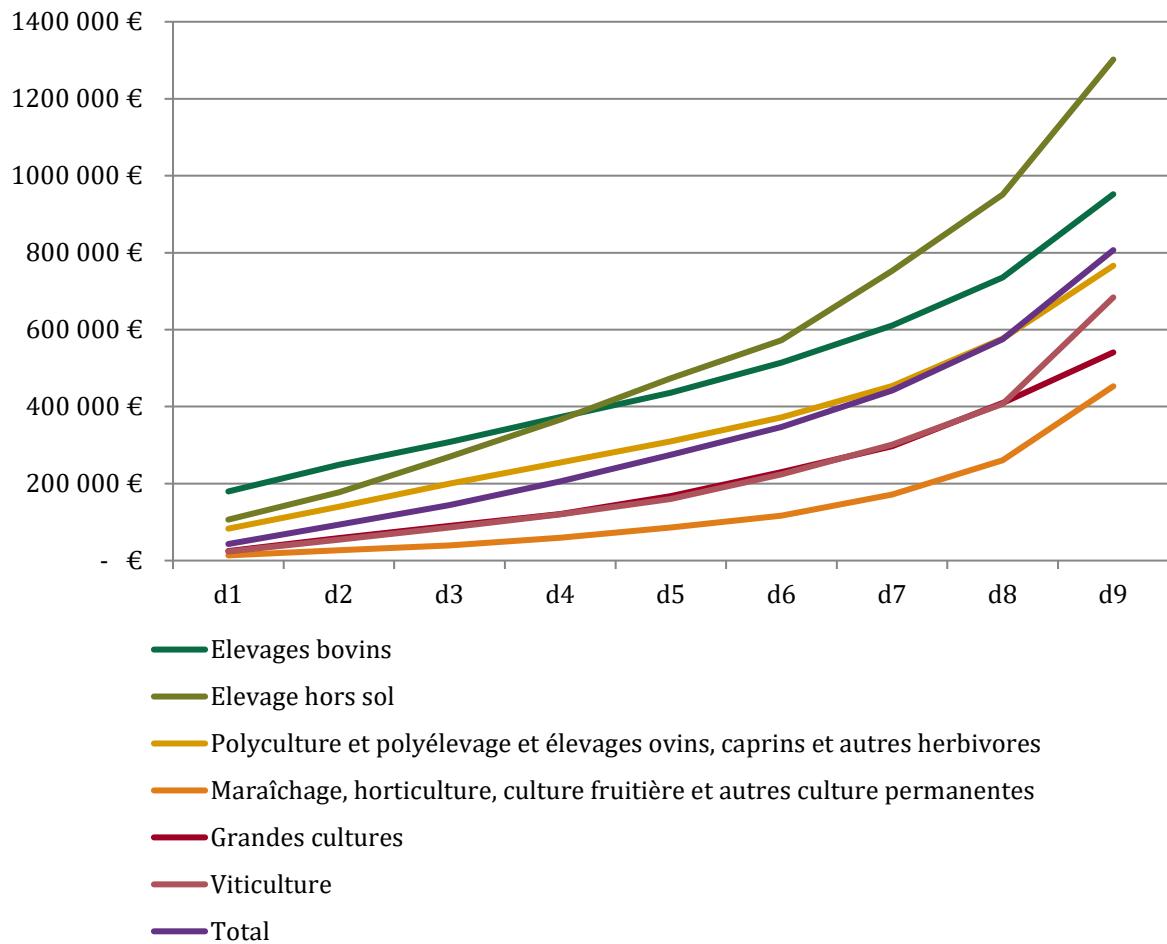
Graphique 16 : Répartition des exploitations par déciles de valeur patrimoniale en fonction de l'orientation technico-économique



Source : RICA SSP. Calculs : IGF, pôle science des données. Note de lecture : Parmi les 10 % d'exploitations possédant la plus haute valeur patrimoniale, 45 % étaient des élevages bovins tandis que 3 % étaient des exploitations spécialisées en maraîchage, horticulture, culture fruitière et autres cultures permanentes.

Annexe II

Graphique 17 : Déciles de valeur patrimoniale par orientation technico-économique



Source : RICA, SSP. Calculs : IGF, pôle science des données. Note de lecture : 10 % des élevages bovins les plus dotés en patrimoine possèdent plus de 950 000 € environ, tandis que 10 % en possède moins de 107 000 € environ.

2.1.1.1.2. La valeur économique moyenne des exploitations en 2022 est de 74 702 €, l'élevage des bovins en viande ayant la valeur la plus faible

Les deux mesures retenues de la valeur économique des exploitations, à savoir l'EBE et le résultat comptable, lissées sur cinq années consécutives et corrigées de leur minimum et maximum sur la période (nommés respectivement EBEC et résultat comptable corrigé) indiquent de fortes disparités quant à la rentabilité des exploitations. Les élevages bovins avec orientation laitière et combinés lait-viande, ainsi que les élevages hors sol, présentent en moyenne les EBEC les plus importants supérieurs à 111 000€ (cf. Tableau 15), loin devant les élevages d'ovins et de caprins, et les élevages de bovins dont l'orientation est l'élevage pour la viande. Cette même hiérarchie se retrouve lorsque l'on considère le résultat comptable corrigé.

Annexe II

Tableau 15 : Valeur économique des exploitations par orientation technico-économique

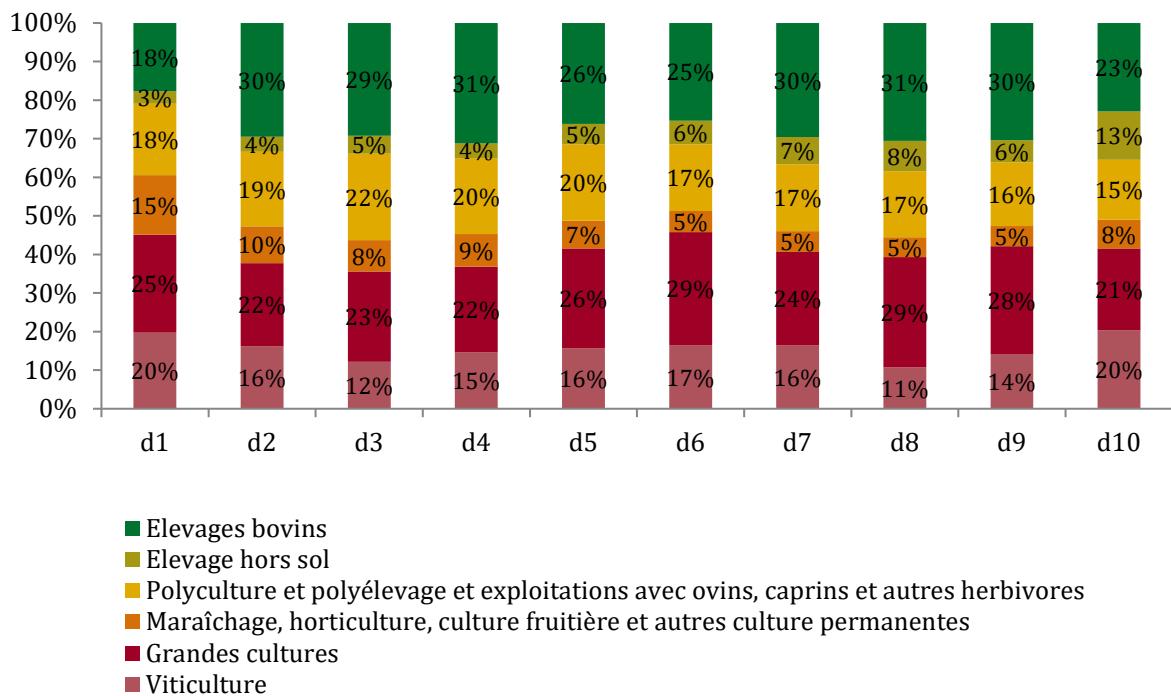
Type d'exploitation		EBEC	Résultat comptable corrigé
Élevages bovins	Bovins — orientation lait	111 690 €	88 444 €
	Bovins — orientation élevage et viande	52 854 €	41 818 €
	Bovins — lait, élevage et viande combinés	114 649 €	92 866 €
Élevage hors sol	Élevage hors sol	123 302 €	98 517 €
Polyculture et polyélevage et exploitations avec ovins, caprins et autres herbivores	Ovins, caprins et autres herbivores	59 677 €	51 018 €
	Polyculture et polyélevage	90 988 €	74 017 €
Maraîchage, horticulture, culture fruitière et autres cultures permanentes	Maraîchage et horticulture	87 053 €	71 719 €
	Cultures fruitières et autres cultures permanentes	70 846 €	61 340 €
Grandes cultures	Grandes cultures	87 559 €	75 300 €
Viticulture	Viticulture	103 634 €	90 901 €
Ensemble		89 589 €	74 702 €

Source : RICA, SSP. Traitement : IGF, pôle science des données.

La répartition des exploitations selon leur Otex au sein de chaque décile de profitabilité ne semble pas suivre de motif particulier, à l'exception des élevages hors sol qui semblent être sur-représentés parmi les exploitations les plus profitables (cf. Graphique 19). Ce type d'exploitation est par ailleurs plus rémunérateur que les autres, à l'inverse des exploitations maraîchères, horticoles, fruitières et autres cultures permanentes, qui présentent des déciles d'EBEC sensiblement inférieurs aux autres Otex, à l'exception des 10 % les plus profitables (cf. Graphique 20). On constate de manière globale que la distribution de l'EBEC par Otex est sensiblement la même pour tous les types d'exploitations, à l'exception des élevages hors sol et des 10 % d'exploitations viticoles les plus profitables.

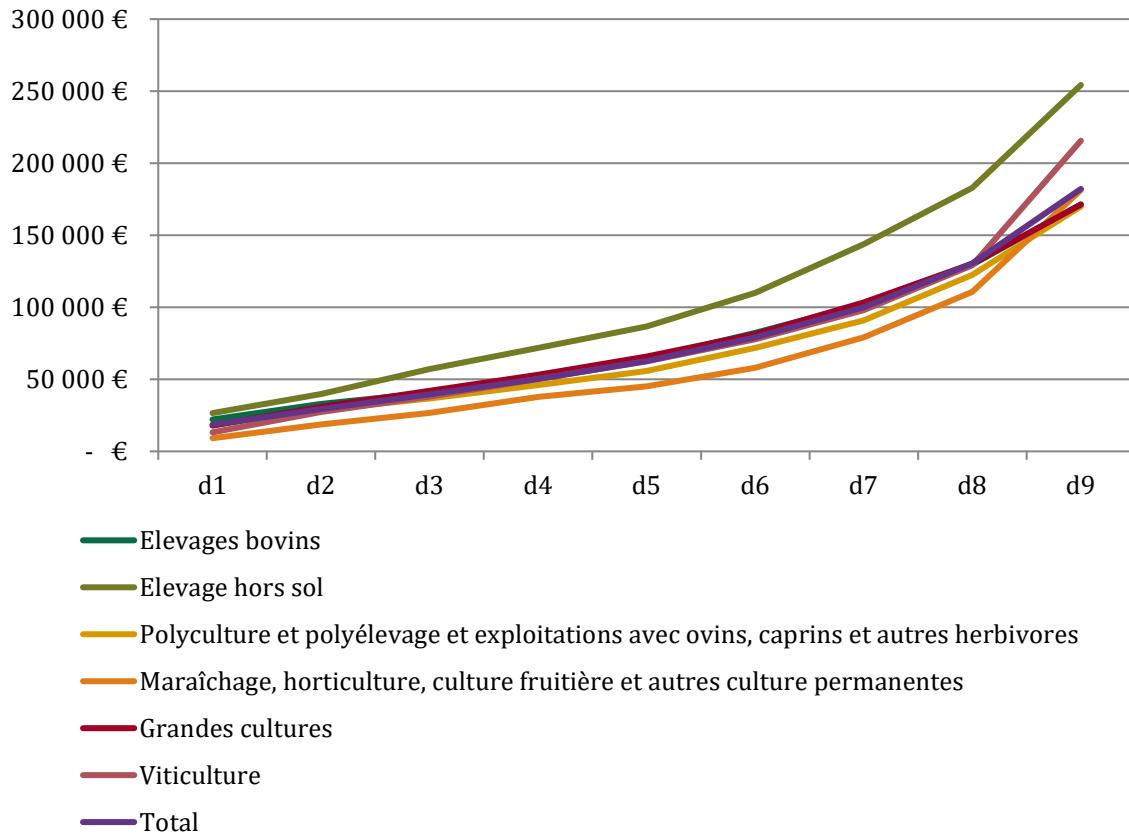
Annexe II

Graphique 18 : Répartition des exploitations par décile de valeur économique (EBEC) en fonction de l'orientation technico-économique



Source : RICA, SSP. Calculs : IGF, pôle science des données.

Graphique 19 : Déciles de valeur économique (EBEC) par orientation technico-économique



Source : RICA, SSP. Calculs : IGF, pôle science des données.

Annexe II

2.1.1.1.3. Les types d'exploitations avec la plus forte valeur patrimoniale semblent également être ceux qui présentent l'excédent brut d'exploitation le plus important

Les types d'exploitations avec la plus forte valeur patrimoniale semblent également être ceux qui présentent les plus importants EBEC (cf. Tableau 16), à l'exception notable des élevages bovins avec orientation élevage et viande, qui, pour un niveau de « patrimoine » comparable aux exploitations de polyculture et polyélevage, ont un EBEC presque deux fois inférieur.

En outre, les maraîchers et horticulteurs semblent plus profitables que les autres exploitants avec une valeur patrimoniale comparable. La valeur patrimoniale de ces derniers n'est en effet que 2 fois supérieure environ à l'EBEC engendré (cf. Tableau 16), indiquant un meilleur levier financier pour ce type d'exploitant que pour les éleveurs bovins orientés vers l'élevage pour la viande (ratio de 8,5), par exemple.

Tableau 16 : Patrimoine et valeur économique moyens des exploitations agricoles par orientation technico-économique

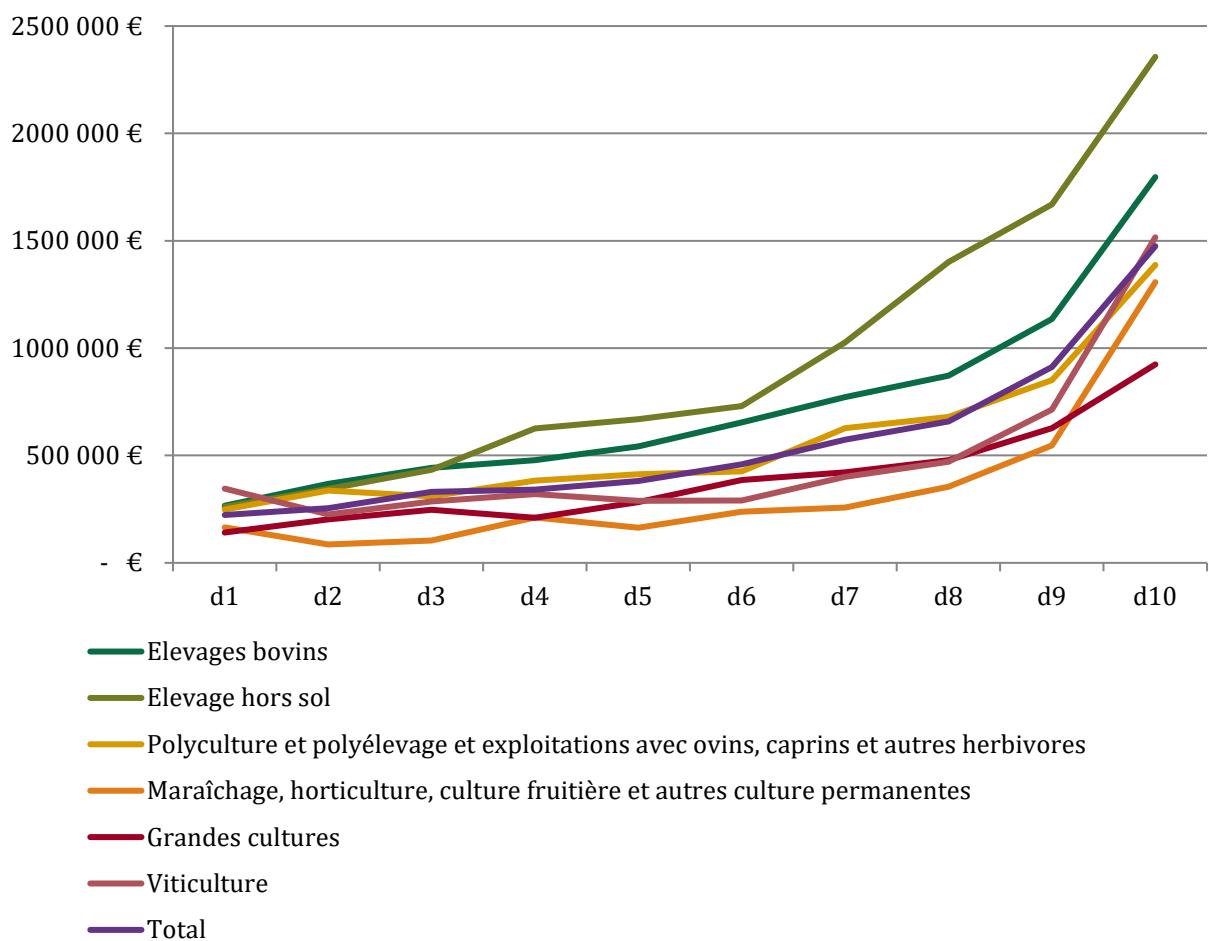
Type d'exploitation		Patrimoine total	EBEC	Valeur patrimoniale/EBEC
Élevages bovins	Bovins — orientation lait	558 045 €	111 690 €	6,1
	Bovins — orientation élevage viande	450 236 €	52 854 €	8,5
	Bovins — lait, élevage et viande combinés	700 240 €	114 649 €	5,0
Élevage hors sol	Élevage hors sol	624 084 €	123 302 €	5,1
Polyculture et polyélevage et exploitations avec ovins, caprins et autres herbivores	Ovins, caprins et autres herbivores	321 959 €	59 677 €	5,4
	Polyculture et polyélevage	422 166 €	90 988 €	4,6
Maraîchage, horticulture, culture fruitière et autres cultures permanentes	Cultures fruitières et autres cultures permanentes	221 049 €	70 846 €	3,1
	Maraîchage et horticulture	162 187 €	87 053 €	1,9
Grandes cultures	Grandes cultures	241 802 €	87 559 €	2,8
Viticulture	Viticulture	303 711 €	103 634 €	2,9
Total		373 617 €	89 589 €	4,2

Source : RICA, SSP. Calculs : IGF, pôle science des données.

En outre, pour un niveau comparable d'EBEC, les exploitations répondant à une même Otex présentent des niveaux de valeur patrimoniale sensiblement différents. Par exemple, les 10 % d'exploitations maraîchères, horticoles, fruitières et autres cultures permanentes les plus profitables au sens de l'EBEC possèdent en moyenne un « patrimoine » plus de deux fois supérieur aux autres exploitations du même type (1 307 000 € environ contre moins de 550 000 €, Graphique 21).

De manière générale, on observe pour la plupart des Otex des niveaux de patrimoine sensiblement plus élevés chez les 10 % d'exploitants les plus rentables que dans les autres exploitations du même type, mis à part les élevages hors sol.

Graphique 20 : Valeur patrimoniale moyenne par décile d'EBE au sein de chaque groupe d'orientation technico-économique



Source : RICA, SSP. Calculs : IGF, pôle science des données. Note de lecture : « Parmi les 10 % d'exploitations hors sol les plus profitables au sens de l'EBEC, la valeur patrimoniale moyen observé était de 2 360 000 € environ ».

2.2. Pour une rentabilité deux fois moindre, le secteur agricole nécessite trois fois plus de capital que pour d'autres secteurs équivalents même si la capacité d'autofinancement des exploitations facilite leur accès au crédit.

L'étude à partir de cas concrets réalisée par le CER France 44 montre que, quelle que soit la méthode d'évaluation retenue pour fixer le prix de cession d'une exploitation, il existe un coût d'entrée important pour acquérir une exploitation agricole.

Dans une note de décembre 2021²¹, le ministère en charge de l'agriculture compare l'intensité en capital nécessaire à la création de valeur ajoutée entre le secteur agricole et d'autres secteurs (cf. Tableau 17).

²¹ Note Primeur n°7 : « Petites entreprises agricoles individuelles ou unipersonnelles : un revenu brut plus important que dans les autres secteurs », décembre 2021.

Annexe II

Tableau 17 : Coût en capital et en travail nécessaire pour produire 10 000 € de valeur ajoutée annuelle

Secteur	Capital nécessaire (actif)
Agriculture	55 640 €
Indépendant industriel	19 290 €
Restaurateur-hôtelier	20 330 €
Charcuterie, boulangerie	13 560 €
Indépendant immobilier	71 770 €

Source : Agreste 2021.

L'intensité en capital du secteur agricole nécessite donc, en moyenne, presque trois fois plus de capital pour réaliser son activité que les autres secteurs comparables (industrie, transport, services, construction).

Comparativement à d'autres secteurs de l'économie, la rentabilité du secteur agricole est presque deux fois moindre (cf. Tableau 18). Pour autant, cette rentabilité n'est pas affectée par l'endettement qui reste dans la moyenne inférieure des autres secteurs (cf. Tableau 19).

Tableau 18 : Capitaux propres et rentabilité financière en 2018 de différents secteurs économiques

	EBE	Capitaux propres (€)	Rentabilité
Construction	34 231	45 182	75,8 %
Industrie (hors artisanat commercial)	33 167	58 846	56,4 %
Services aux particuliers hors santé	24 838	45 827	54,2 %
<i>dont les hôteliers et restaurateurs</i>	29 043	63 889	45,5 %
Transports et entreposage	26 565	54 629	48,6 %
Commerce et artisanat commercial	35 484	88 818	40,0 %
<i>dont les métiers de bouche (boulanger, charcutiers...)</i>	42 846	64 887	66,0 %
Services aux entreprises et services mixtes	29 906	88 818	33,7 %
Agriculture	41 548	157 335	26,4 %
Ensemble	32 249	77 065	41,8 %

Source : Agreste Note Primeur n°7 : « Petites entreprises agricoles individuelles ou unipersonnelles : un revenu brut plus important que dans les autres secteurs », décembre 2021.

Annexe II

Tableau 19 : Endettement en 2018 de différents secteurs économiques

	Total Dettes (en €)	Total Passif (en €)	Taux d'endettement
Transports et entreposage	54 120	108 670	49,8 %
Commerce et artisanat commercial	119 790	207 570	57,7 %
<i>dont les métiers de bouche (boulanger, charcutiers...)</i>	97 230	162 310	59,9 %
<i>dont le commerce de pharmacie</i>	412 790	935 090	44,1 %
Services aux particuliers hors santé	67 230	113 310	59,3 %
<i>dont les hôteliers et restaurateurs</i>	99 510	163 690	60,8 %
Services aux entreprises et services mixtes	117 770	201 870	58,3 %
Construction	71 270	117 500	60,7 %
Industrie (hors artisanat commercial)	110 620	170 230	65,0 %
Agriculture	138 020	295 420	46,7 %
Ensemble	97 260	173 510	56,1 %

Source : Agreste Note Primeur n°7 : « Petites entreprises agricoles individuelles ou unipersonnelles : un revenu brut plus important que dans les autres secteurs », décembre 2021.

Sur le modèle de nombreuses petites et moyennes entreprises, les exploitations agricoles disposent de sources de financement relativement restreintes. Ne pouvant accéder directement aux marchés de capitaux, elles dépendent principalement des capitaux propres apportés par le chef d'exploitation ainsi que des dettes bancaires à court et long terme²².

2.2.1. La capacité d'autofinancement des exploitations facilite l'accès au crédit.

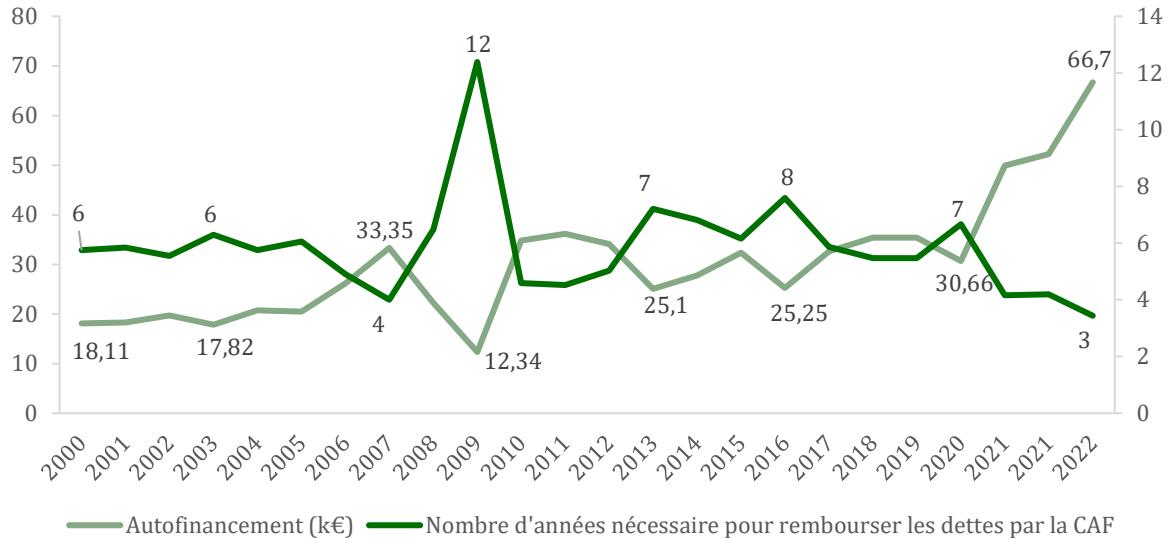
Depuis les années 2000, la capacité d'autofinancement des exploitations agricoles a été multipliée par 3,7, notamment depuis 2020 du fait de l'augmentation du prix des matières agricoles consécutive à la crise sanitaire (cf. Graphique 22). Toutefois, en moyenne sur les vingt dernières années, les niveaux de CAF sont relativement stables autour de 30 000 € par exploitation, ce qui permettrait un remboursement des dettes en six ans, soit au même niveau qu'au début des années 2000.

Hors années exceptionnelles (comme 2009, crise des *subprimes*), une capacité de remboursement de six ans, voire trois ans depuis 2021, traduit un faible risque de non remboursement des dettes.

²² Danilowska A. (2009). *Differentiation of Farms Debt in Poland and Other EU Countries. Economic Science for Rural Development Conference Proceedings*, n° 18, pp. 168-174.

Annexe II

Graphique 21 : Évolution depuis 2000 de la capacité d'autofinancement (CAF) des exploitations agricoles et du nombre d'années nécessaires pour rembourser toutes les dettes à partir de la CAF

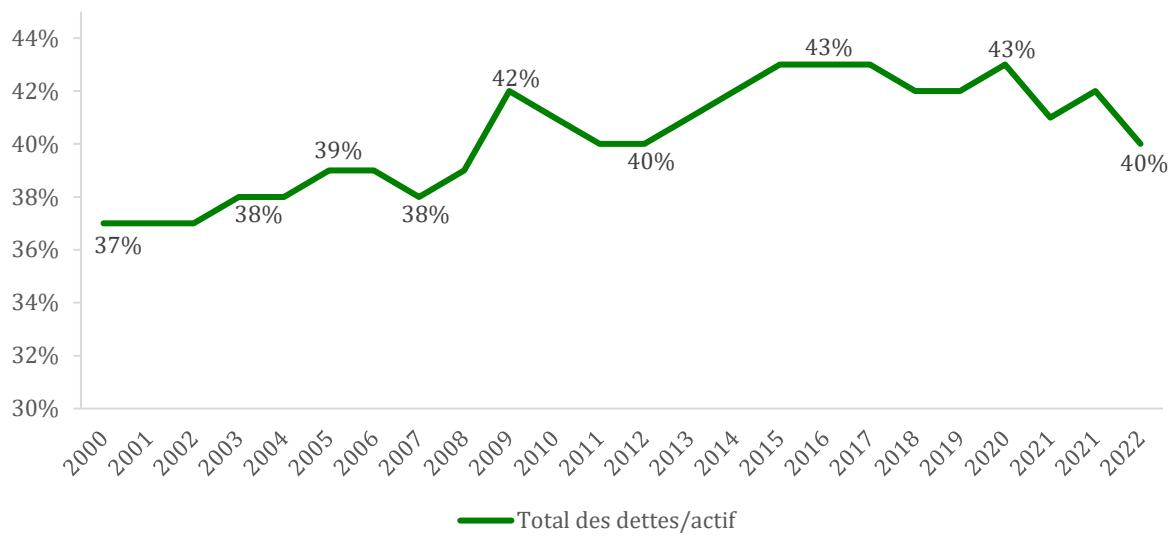


Source : RICA 2022.

S'agissant du recours à la dette, Geoffroy Enjolras et Gilles Sanfilippo ont pu montrer que les agriculteurs préfèrent financer leurs investissements en utilisant des fonds internes (trésorerie), puis de la dette à court terme et enfin de la dette à long terme²³.

De fait, en vingt ans, le ratio d'endettement des exploitations est resté stable, entre 37 % et 40 % de l'actif (cf. Graphique 23).

Graphique 22 : Ratio d'endettement des exploitations agricoles entre 2000 et 2022 (total des dettes/actif)



Source : RICA 2022.

²³ « La structure du capital des exploitations agricoles Françaises », Geoffroy Enjolras et Gilles Sanfilippo 30 septembre 2019.

Annexe II

Cette capacité d'autofinancement facilite donc l'accès au crédit bancaire, y compris pour les porteurs de projet à l'installation (cf. Encadré 3).

Encadré 3 : Retour d'expérience sur l'accompagnement bancaire de jeunes agriculteurs dans les Pays de Loire

Des témoignages recueillis auprès de jeunes agriculteurs lors du déplacement de la mission en Pays-de-Loire et des « dires d'experts » portés à connaissance de la mission par les organismes bancaires auditionnés, il apparaît que les banques accompagnent sans difficulté les projets d'installation, en particulier lorsqu'ils se sont inscrits dans le processus institutionnel d'installation (chambre d'agriculture, CDOA, ...) et qu'ils bénéficient *in fine* d'une aide « Jeune agriculteur ». Les banques s'appuient aussi sur la cohérence du plan de financement avec les objets financés, prennent en compte les résultats du cédant, les historiques connus, les moyennes de production observées dans le même secteur géographique, la rentabilité du système mais également les besoins de prélèvements privés du nouvel installé afin d'ajuster les annuités d'emprunt.

Pour ce qui concerne la région Pays-de-la-Loire, il a été indiqué à la mission que l'installation moyenne en agriculture nécessitait un montant global de prêts de l'ordre de 250 000 €, dont les durées s'échelonnent en fonction de la nature de l'objet financé. Par exemple : bâtiment, 15 ans (17 ans pour une construction neuve) ; matériel d'occasion, 5 ans (neuf, 7 ans) ; cheptel, 10 ans ; robot de traite, 12 ans ...

La demande d'un apport par la banque à l'emprunteur, et le cas échéant son montant, dépend en premier lieu de la capacité de résistance de l'exploitation. Une structure sociétaire déjà existante dans laquelle un nouvel associé entre ou une installation en entreprise individuelle ne présentent pas les mêmes risques, une entité 100 % spécialisée ou multi-ateliers non plus. L'exigence de l'apport relève donc du cas par cas. Cela a pu être constaté par la mission lors des rencontres avec les JA.

Globalement, les organismes financiers auditionnés par la mission considèrent le risque final pour leur marché « agriculture » comme « très faible ».

Source : Entretiens de la mission.

Ainsi, une fois l'investissement productif réalisé (rachat de l'exploitation), et après une première phase de stabilisation financière, cette capacité de financement (fonds propres et dettes) permet d'investir dans la modernisation de l'appareil productif et dans le développement de l'exploitation. Cette phase d'investissement et de modernisation apparaît nécessaire afin d'assurer une rentabilité des capitaux et, *in fine*, une valeur de cession plus élevée mais aussi plus rentable pour un potentiel repreneur.

2.3. Le développement de la vente à terme (ou crédit-vendeur) d'exploitation pourrait faciliter la cession des exploitations à des jeunes agriculteurs en limitant le recours au crédit bancaire

S'agissant du rachat d'une exploitation, une fois la valeur de cession définie, l'apport en fonds propres et en dette bancaire peut être associé à la mise en place d'une vente à terme²⁴ ou d'un crédit vendeur (vente à terme avec paiement d'intérêts) afin d'étaler dans le temps les conditions de paiement du rachat.

Dans un crédit-vendeur, seule une partie du prix convenu est versée au cédant au moment de l'achat. Ce dernier perçoit le reste de ce qui est dû, selon les conditions fixées dans le contrat de vente. Pour rassurer le cédant sur le versement effectif de la somme, le paiement d'intérêts financiers est convenu en plus des garanties. Il est notamment possible de procéder à une hypothèque.

²⁴ Article 1601-1 du Code civil.

Annexe II

Ce dispositif permet de combiner :

- ◆ pour le repreneur, un étalement des paiements financé par la CAF générée par l'exploitation (cf. supra) ;
- ◆ pour le cédant, d'assurer un complément de revenu, à l'image d'une rente viagère, sur la durée de paiement définie lors de la conclusion du contrat.

Toutefois ce mécanisme concerne uniquement le rachat de titres de sociétés ou de fonds de commerce. Il est aussi envisageable dans le cas d'une cession immobilière, avec une fiscalité différente (revenus fonciers).

Ce type de vente est fondé sur une relation de confiance entre le cédant et celui qui reprend, ce qui apparaît adapté au secteur agricole dans le cadre d'une transmission d'exploitation (cf. annexe 4).

Par ailleurs, le recours au crédit vendeur peut influencer favorablement l'environnement du repreneur : le fait que le cédant ait pris le risque de recourir à cette formule peut constituer pour les banquiers, pour les fournisseurs, un gage de confiance dans les capacités du nouvel exploitant et de l'exploitation à être pérenne.

De plus, le cas d'une vente à terme (ou crédit-vendeur à taux zéro) permet de réduire le coût total d'acquisition pour le repreneur en lui permettant de s'affranchir du paiement d'intérêts ou de faciliter le rachat sans apport en ayant recours au crédit bancaire pour financer uniquement le bouquet initial (cf. Tableau 20).

Toutefois, en vertu de l'article 2103 du code civil, la banque étant créancier de deuxième rang par rapport au vendeur, celle-ci peut être réticente à mettre en place le financement d'un bouquet en l'absence de garanties suffisantes.

Pour le cédant, le crédit-vendeur peut lui permettre de vendre son exploitation dans de bonnes conditions financières en arrivant à un prix juste voire plus élevé en permettant au repreneur d'étaler son crédit. Cela permet aussi au cédant de pouvoir sélectionner des candidats compétents détenant un faible apport personnel. Et si le cédant ne perçoit pas l'intégralité de la vente immédiatement, il touchera des intérêts financiers augmentant d'autant la valeur de cession totale de l'exploitation (cf. Tableau 20).

Afin de garantir la viabilité du contrat de vente, des garanties peuvent être accordées au vendeur : privilège du vendeur sur le crédit, hypothèque ...

Tableau 20 : Comparaison du coût de financement du rachat d'une exploitation par crédit bancaire et crédit-vendeur sur 10 ans

Valorisation de l'exploitation et hypothèses de financement			
Valorisation de l'exploitation	700 000 €		
<i>Apport du repreneur</i>	<i>100 000 €</i>		
<i>Crédit nécessaire pour financer l'achat</i>	<i>600 000 €</i>		
Montant d'un bouquet à 40 % de la valorisation	280 000 €		
Type de vente	Années N	Années N+1 à N+10	TOTAL
Repreneur			
Crédit bancaire classique à 3 %	100 000 €	69 524 €	795 237 €
Vente à terme avec apport + crédit 3 % sur le bouquet	100 000 €	62 857 €	728 571 €
Vente à terme sans apport + crédit 3 % sur le bouquet	-	74 444 €	744 444 €
Vendeur			
Crédit bancaire classique	700 000 €		700 000 €
Vente à terme avec apport et crédit bancaire sur le reste du bouquet	280 000 €	42 000 €	700 000 €
Crédit-vendeur à 3 % avec apport	100 000 €	62 857 €	728 571 €

Source : Mission.

Annexe II

Fiscalité du crédit-vendeur

S'agissant de la fiscalité applicable à un crédit-vendeur, celle-ci est la même que pour une cession d'exploitation ou de foncier classique : la cession est soumise aux taxes sur les plus-values de cessions et sur les droits de mutations à titres onéreux (cf. annexe 3) au moment de la cession.

Par ailleurs, il est possible pour le cédant qui consent un crédit-vendeur, de régler l'impôt sur les plus-values de cession au rythme des paiements programmés et effectués par le repreneur, et ce, sur une durée maximale de 5 ans²⁵.

²⁵ Article 1681 F, I bis du code général des impôts

3. Une modification de la fiscalité sur la publicité foncière pourrait encourager le développement du portage foncier, même si les outils existant de portage (bâtiments et matériel) permettent déjà de répondre aux besoins des candidats à l'installation

3.1. Le développement des sociétés de portage du foncier agricole pourrait être encouragé par une diminution de la fiscalité sur la publicité foncière

S'agissant du portage de foncier agricole, deux définitions peuvent être trouvées dans la littérature agricole :

- ◆ selon l'association Terre de liens²⁶, le portage foncier peut être « *au sens plus restreint de propriété foncière agricole active (acquisition ou mobilisation de foncier), par laquelle une personne morale, publique ou privée (collectivité, association, coopérative, société commerciale...) développe un projet dont découlent des modalités de mise à disposition de biens agricoles immobiliers (terres, bâtis, logement, cultures pérennes) à une personne pour son activité agricole* » ;
- ◆ selon le CGAAER²⁷, le portage foncier peut être défini comme « *la mise à disposition d'un exploitant (individu, société...) par un propriétaire foncier (individu, indivision, société foncière, collectivité, association, coopérative...) de biens agricoles, soit en location (baux ruraux en fermage ou métayage), soit par convention d'occupation précaire (SAFER, Collectivité)* ».

Par ailleurs, le portage foncier peut différer dans sa temporalité :

- ◆ soit dans une optique de stockage de court terme, le temps de trouver une candidature pour un repreneur. Il s'agit souvent d'une intervention conjointe entre une collectivité et la SAFER ;
- ◆ soit dans une optique de portage de moyen terme (plus de cinq ans) afin de différer l'achat des terres par un agriculteur pour lui permettre d'investir en priorité dans l'outil de production.

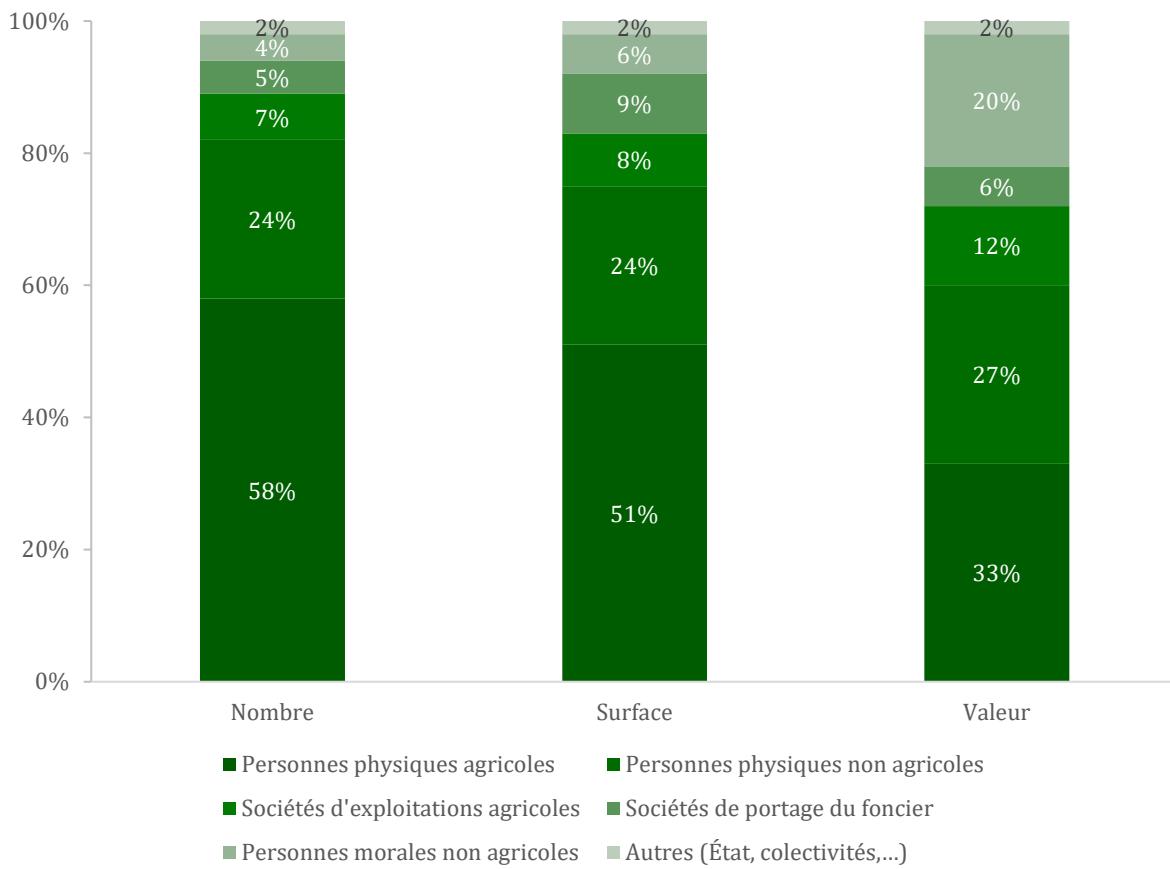
Malgré une tendance à la hausse d'acquisition de terrains agricoles par des sociétés de portage (+45 % entre 2021 et 2022, cf. Tableau 21), la part des surfaces concernées reste encore faible par rapport aux surfaces détenues par des personnes physiques (9 % contre 75 %, cf. Graphique 24).

²⁶ L'état des terres agricoles en France n°3, « *Le portage foncier agricole, levier pour une agriculture en transition ?* », 2024

²⁷ Rapport n° 21039 « *Évolution des modes de portage du foncier* » de février 2023.

Annexe II

Graphique 23 : Répartition des transactions sur le marché des terres et des prés par type d'acquéreur en 2022



Source : Groupe SAFER.

Tableau 21 : Marché des parts de sociétés de portage du foncier et d'exploitations agricoles en 2022

	Société de portage du foncier			Sociétés d'exploitation agricole		
	2022	Évolution 2022/21	Part des ventes	2022	Évolution 2022/21	Part des ventes
Nombre de transactions	1 170	+45 %	13 %	7 960	+23 %	87 %
Nombre de sociétés	650	+28 %	10 %	5 750	+21 %	90 %
Estimation de la surface concernée (ha)	43 200	+41 %	5 %	759 200	+24 %	95 %
Valeur (M€)	213	-24 %	7 %	2 756	+162 %	93 %

Source : Groupe SAFER.

S'agissant des problématiques rencontrées par les jeunes agriculteurs face à l'installation, le développement du portage du foncier peut répondre à deux besoins :

- ◆ le stockage dans l'attente de trouver un repreneur ou pendant la période de maturation du projet du repreneur (tour de table des financements, identification des parcelles nécessaires...) ;
- ◆ le portage de moyen terme, période pendant laquelle la société de portage fait office de bailleur auprès du jeune agriculteur les premières années de son installation.

Si la réponse au premier besoin peut être assurée par les SAFER, le portage de moyen terme pourrait être plus développé en tant que complément des solutions de portage traditionnelles.

Annexe II

La fédération nationale des SAFER a pu expertiser les différentes solutions de portages possibles (cf. Tableau 22) selon les modalités définies ci-dessus.

Tableau 22 : Les différentes solutions de portage

	Stockage	Portage moyen et long terme		Portage en fermage
Durée	> 1 an	Jusqu'à 10 ans	Jusqu'à 30 ans	Jusqu'à 12 ans
Type de porteur	SAFER	SAFER Établissement public foncier Foncières agricoles	Société civile immobilière (SCI) Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC)	SAFER pour le compte d'un tiers
Financement	SAFER Collectivités locales	SAFER Collectivités locales Fonds de portage Caution bancaire		Loyers du fermage
Occupation des terres	Tiers (entreprise de travaux agricoles, autre agriculteur)	Repreneur		Locataire
Contrat	Conventions d'occupation provisoires et précaires (COPP)	COPP ou conventions de mise à disposition (CMD)		Bail rural

Source : Groupe SAFER.

Toutefois la mise en place de ces différentes solutions de portage soulève des difficultés fiscales et financières.

Tout d'abord, en matière de portage de foncier, les structures porteuses doivent assumer les frais de gestion, auxquels s'ajoutent les charges (taxe foncière, maintenance et entretien des installations et du bâti, assurance propriétaire, etc.) Le montant de ces charges peut se révéler important par rapport au revenu d'une structure de portage, à savoir le fermage dont s'acquitte l'agriculteur pour l'usage des terres, et impacter son modèle économique.

S'agissant de l'accès aux financements, outre le déploiement du fonds « Entrepreneurs du vivant » en faveur du portage de capitaux et de foncier (395 M€ prévus dans la mesure 25 du pacte agricole), les sociétés de portage comme les SAFER peuvent s'appuyer davantage sur des conventions partenariales auprès d'organismes bancaires et des collectivités locales. Enfin, des fonds de portages territoriaux pourraient être développés localement.

Ainsi la SAFER Bretagne a mis en place un dispositif d'achat différé pour aider l'installation des jeunes agricultures : la SAFER se substitue au futur exploitant, en achetant le foncier non bâti concerné par le projet d'installation. Pour la mise en place de ce dispositif, le Crédit Mutuel de Bretagne a accordé à la SAFER un prêt de 3 M€ sur une durée de 13 ans, pour lequel la Région Bretagne s'est portée garante à hauteur de 15 % (450 000 €).

3.1.1. L'acquisition de foncier pourrait être facilitée pour les sociétés de portage.

Si les SAFER bénéficient d'exemption de plus-value lors de la revente de biens fonciers ou d'exploitations (article 1028 *ter* du code général des impôts), tel n'est pas le cas des sociétés de portage qui pourraient être créées afin de répondre aux besoins d'installations de jeunes agriculteurs.

Annexe II

Afin de favoriser la mise en place de sociétés de portage, une partie des exonérations fiscales bénéficiant aux exploitations agricoles pourraient leur être appliquée, sous réserve de cessions à un jeune agriculteur et/ou dans le même cadre de cession applicable aux SAFER (cahier des charges prévu au III de l'article L. 141-1 du code rural).

Notamment, un taux réduit de la taxe pour publicité foncière²⁸ pour des prix d'acquisition allant jusqu'à 150 000 €.

Ce seuil paraît justifié car :

- ◆ il concerne la majeure partie des cessions de lots de fonciers (le lot moyen rétrocédé par les SAFER est d'une surface de 6,9 ha en 2022²⁹), soit environ 64 % des transactions ;
- ◆ la mission estime le coût de cette dépense fiscale à moins de 15,0 M€ (cf. Encadré 4).

Encadré 4 : Évaluation du coût d'un taux réduit à 0,7 % de la taxe pour publicité foncière pour des cessions inférieures à 150 k€ pour des sociétés de portage agricole

Selon le compte rendu d'activité des SAFER en 2022 :

- le lot moyen rétrocédé par les SAFER est d'une surface de 6,9 ha en 2022 ;
- la valeur du lot moyen s'élève à 113 000 € ;
- le lot médian rétrocédé s'élève quant à lui à seulement 1,9 ha pour 21 000 € ;
- 65 % des rétrocessions concernent des lots de moins de 50 000 €. A l'inverse, les lots de plus de 500 000 € représentent 5 % des lots rétrocédés par les SAFER en 2022.

Sur la base du nombre de rétrocession de lot de foncier en 2022 par les SAFER selon la valeur des lots et compte tenu d'un taux de prise des SAFER sur le marché total (en nombre de transactions) de 10,2 %, la mission a pu extrapoler la ventilation des transactions hors SAFER (hypothèse 1) :

Tableau 23 : Nombre de transactions de fonciers agricoles en 2022 par les SAFER et extrapolation à l'ensemble des transactions

	Nombre d'acquisition par les SAFER	Ventilation des acquisitions par les SAFER	Nombre d'acquisition total	Nombre d'acquisition hors SAFER
Plus de 500 k€	671	5 %	6 326	5 655
De 400 à 500 k€	205	2 %	2 531	2 326
De 300 à 400 k€	434	3 %	3 796	3 362
De 200 à 300 k€	648	5 %	6 326	5 678
De 100 à 200 k€	1 339	10 %	12 653	11 314
De 50 à 100 k€	1 433	11 %	13 918	12 485
De 40 à 50 k€	479	4 %	5 061	4 582
De 30 à 40 k€	603	5 %	6 326	5 723
De 20 à 30 k€	868	7 %	8 857	7 989
De 10 à 20 k€	1 529	12 %	15 184	13 655
Moins de 10 k€	4 697	36 %	45 551	40 854
Nombre de transactions	12 906	100 %	126 529	113 623

Source : Mission, Compte rendu annuel d'activité 2022 des SAFER.

En estimant une période de portage de 10 ans par les sociétés (hypothèse 2).

²⁸ CGI, art. 1594 F quinquies, D-I.

²⁹ Compte rendu annuel d'activité 2022 des SAFER : « La très grande majorité des acquisitions SAFER ont concerné des petites transactions d'une valeur de moins de 20 000 €. Ainsi, les acquisitions de moins de 20 K€ représentent près de la moitié du nombre total des acquisitions 2022. Les opérations de moins de 10 K€ ont représenté à elles seules 36 % de la globalité. »

Annexe II

Le Tableau 24 montre la nouvelle ventilation de la valeur des lots après 10 ans de détention ainsi que les plus-values afférentes.

Tableau 24 : Ventilation de la valeur des lots cessibles après 10 ans de détention

Valeur moyenne	Plus-value sur 10 ans	Ventilation du nombre de transaction
Supérieur à 1 M€	N.D.	14 182
900 000 €	450 000 €	2 839
700 000 €	350 000 €	5 657
500 000 €	250 000 €	5 657
300 000 €	150 000 €	12 485
150 000 €	75 000 €	2 291
90 000 €	45 000 €	5 153
70 000 €	35 000 €	6 856
50 000 €	25 000 €	10 822
30 000 €	15 000 €	27 254
10 000 €	5 000 €	20 427

Source : Mission.

En estimant que les sociétés de portage pourraient réaliser 10 % des transactions hors SAFER (cf. Graphique 24) du fait de l'incitation fiscale, l'application de cette nouvelle ventilation permet d'estimer les moindres recettes attendues en application d'une diminution du taux pour taxe de publicité foncière pour les cessions inférieures à 150 000 €, soit environ 15 M€ par an (cf. Tableau 25).

Tableau 25 : Estimation des recettes de taxe pour publicité foncière selon le taux applicable

Valeur moyenne	Nombre de transaction estimée (10 % du nombre total hors SAFER)	Montant des recettes pour un taux normal de 5,8 % (en M€)	Montant des recettes pour un taux réduit à 0,7 % (en M€)	Coût de l'exonération (en M€)
Supérieur à 1 M€	1 418	N.D.	N.D.	N.D.
900 000 €	284	14,8	1,8	13,0
700 000 €	566	23,0	2,8	20,2
500 000 €	566	16,4	2,0	14,4
300 000 €	1 249	21,7	2,6	19,1
150 000 €	229	2,0	0,2	1,8
90 000 €	515	2,7	0,3	2,4
70 000 €	686	2,8	0,3	2,4
50 000 €	1 082	3,1	0,4	2,8
30 000 €	2 725	4,7	0,6	4,2
10 000 €	2 043	1,2	0,1	1,0

Source : Mission.

Source : Compte rendu annuel d'activité 2022 des SAFER, Mission.

Annexe II

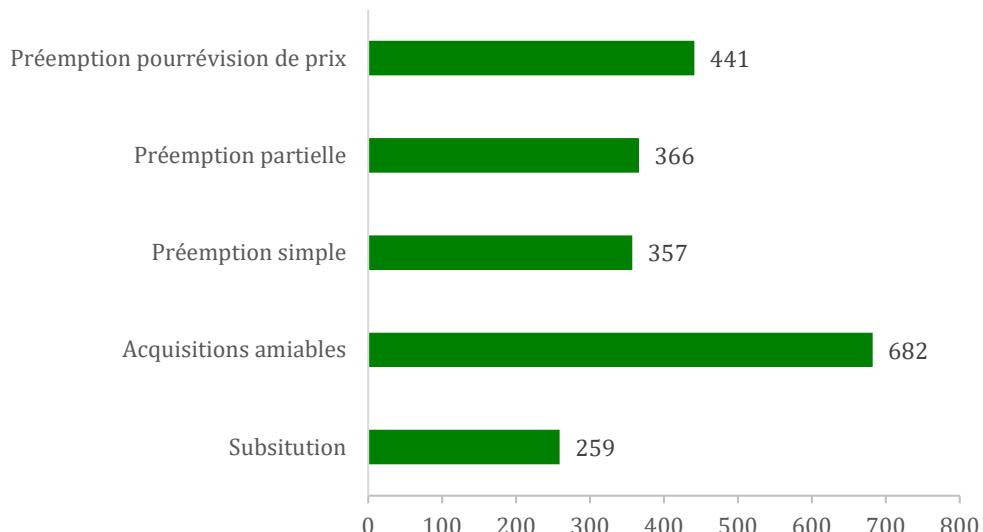
3.1.2. La ventilation de la durée d'instruction varie selon l'origine des dossiers.

Depuis la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, codifiée dans le code rural et de la pêche maritime (art. L. 141-1) et le code général des impôts (art. 1028 *ter*), les SAFER peuvent, pour la réalisation de leurs missions de service public, se substituer à un ou plusieurs attributaires pour réaliser la cession de tout ou partie des droits conférés, soit par une promesse unilatérale de vente, soit par une promesse synallagmatique de vente, portant sur des terres ou des exploitations agricoles, dès lors que la substitution intervient dans un délai maximal de six mois à compter du jour où ladite promesse a acquis date certaine et, au plus tard, au jour de l'acte authentique réalisant ou constatant la vente.

La substitution est un moyen de transmission d'un bien immobilier, permettant de supprimer un deuxième acte de mutation, c'est-à-dire en évitant de « titrer » la SAFER avant que celle-ci ne procède à la rétrocession du bien. L'attributaire devient, par l'intervention de la SAFER, directement le propriétaire du bien sans que celui-ci soit entré dans le stock foncier de la SAFER.

Toutefois le délai de substitution est actuellement de 6 mois alors que le temps moyen d'instruction de ces dossiers est en moyenne de 8 mois et demi (cf. Graphique 25).

Graphique 24 : Temps moyen d'instruction des dossiers de cession par les SAFER en 2022 (en jours)



Source : Compte rendu annuel d'activité 2022 des SAFER.

Ainsi, le délai de substitution pourrait être passé à 1 ans (12 mois) afin de tenir compte de l'augmentation des durées d'instruction des dossiers de cession par les SAFER.

3.2. S'agissant du portage du bâti et du matériel, les dispositifs existants permettent déjà de répondre aux besoins des candidats à l'installation

3.2.1. Le portage des bâtiments, d'habitation et d'exploitation, pourrait se développer grâce au bail emphytéotique

Aujourd'hui, peu d'acteurs du portage foncier se lancent dans l'acquisition de bâtiments (bâtiments d'exploitation et logements), car cela rend l'opération plus complexe. En effet, un terrain avec des bâtiments nécessite un investissement plus important et impose des responsabilités supplémentaires au propriétaire (réhabilitation, entretien), qui entraînent des coûts à court ou long terme.

En Bretagne, des Groupements Fonciers Agricoles (GFA) locaux proposent des baux emphytéotiques pour les bâtiments. Ce type de location à long terme (de 18 à 99 ans) transfère les droits réels sur le bien au locataire.

Ainsi, le propriétaire est libéré de ses responsabilités, tandis que le locataire bénéficie d'une quasi-propriété, avec l'obligation de rendre le bien en état équivalent. Cependant, la possibilité pour le locataire de céder son bail, de sous-louer ou de changer l'utilisation du bien peut entraîner un risque de dissociation entre la terre et le bâtiment, ce qui peut se faire sans contrôle du propriétaire.

Le bail emphytéotique est donc un contrat de location établi entre un propriétaire (le *bailleur*), ici le propriétaire d'un terrain agricole, et un locataire (le *preneur à bail*, ou *emphytéote*). Il consiste en la mise à disposition, à titre onéreux, d'un bien immobilier (*emphytéose*) : par exemple le bâtiment (d'habitation ou d'exploitation). Ses termes et dispositions sont établis aux articles L451-1 à L451-13 du code rural et de la pêche maritime.

La durée légale d'un bail emphytéotique varie entre 18 et 99 ans : une durée de 20 ou 25 ans minimum semble plus adaptée afin d'assurer la rentabilité du projet sur le long terme, notamment pour l'emphytéose.

Le bail emphytéotique confère au preneur à bail des droits réels sur le bien immobilier : à la différence d'un bail de droit commun, le bail emphytéotique autorise le *preneur à bail* à sous-louer les biens mis à sa disposition, à les grever d'une hypothèque, mais aussi à vendre ou à céder son droit. De plus le *preneur* est libre de construire les installations de son choix. Durant toute la durée du bail, il est considéré comme le propriétaire et l'exploitant des installations construites

Ce bail doit être contractualisé devant notaire et il est soumis à la taxe de publicité foncière de 0,7 % sur le montant des loyers et des charges pour toute la durée du bail.

Ainsi, le propriétaire est tenu à peu d'obligations. À la fin du contrat, le bien immobilier originel a été revalorisé. Le bailleur profite des investissements et des améliorations apportés par le preneur et sans payer aucune indemnité. Il perçoit une redevance pendant toute la durée du bail et ne paye aucune charge liée au foncier (notamment la taxe foncière ...), ni aux travaux d'entretien.

S'agissant du preneur, le bail emphytéotique lui évite d'avoir à racheter le bâtiment inclus dans un lot foncier d'une société de portage, tout en pouvant se comporter comme un propriétaire pendant la durée du bail. À la fin du contrat, il ne percevra aucune indemnité liée aux constructions et aux améliorations qu'il aura apportées pendant toute la durée du bail, sauf à vendre son bail à un autre preneur, compte tenu des améliorations faites depuis le début de la mise à bail.

3.2.2. En diminuant le coût initial d'accès au matériel, le développement des Cuma participe à faciliter l'installation des jeunes agriculteurs

S'il n'existe pas à proprement parler de société de portage de matériel agricole, la profession agricole a développé depuis les années 50 le système des coopératives d'utilisation de matériel agricole (Cuma)³⁰. Il s'agit de coopératives agricoles où des agriculteurs mutualisent des moyens (matériels, main-d'œuvre, hangars, ateliers...) nécessaires à leur activité. Ce cadre juridique permet à ses adhérents, entre autres, de réduire les coûts de mécanisation.

Actuellement, le réseau national des Cuma dénombre 11 262 Cuma pour 195 000 adhérents, soit en moyenne 23 adhérents par Cuma.

Les Cuma ont réalisé en 2021 pour 522 M€ d'investissement³¹ dans du matériel, soit une moyenne de 92 000 € d'investissement par Cuma : alors que l'investissement moyen d'une exploitation dans du matériel est de 20 000 € par an (RICA 2022), le système des Cuma permet un effet de levier (x 4,5) sur les capacités d'investissement dans du matériel.

La mécanisation est généralement le premier poste de charges des agriculteurs, en moyenne de 30 % de l'ensemble des charges de l'exploitation : en effet, selon une étude du réseau Cuma faisant un focus sur la Région Pays de la Loire en 2022 auprès de 85 exploitations agricoles³², le coût annuel de mécanisation par hectare est de 445 €/ha soit 66 234 €/an et par exploitation.

Cette même étude conclut que des économies sont possibles pour 79 % des exploitations étudiées en ayant recours à une Cuma, dont 40 % avec plus de 100 € par hectare.

Ainsi, **le modèle des Cuma peut représenter une aide à l'installation de jeunes agriculteurs (notamment hors cadre familial) en leur évitant l'investissement initial dans du matériel (neuf ou rachat du matériel de l'exploitation reprise) et ainsi limiter l'endettement** (notamment en rassurant les banques sur le projet d'installation).

Une fiscalité qui défavorise la mutualisation par rapport à l'achat individuel de machines.

Les agriculteurs qui mutualisent leurs machines en Cuma ne bénéficient d'aucune mesure d'exonération des plus-values, ce qui rend plus favorable l'achat individuel que groupé. Il n'existe pas de dispositif fiscal d'incitation, telle une exonération fiscale ou une réduction d'impôt, lorsque les exploitants agricoles décident de se regrouper en coopérative pour acheter et mutualiser l'utilisation de ces matériels agricoles.

Pour contrebalancer ces effets et inciter à la mutualisation de matériel, une fiscalité pourrait encourager à la mutualisation de machines à travers les Cuma.

³⁰ Il est à noter aussi l'existence d'entreprise de travaux agricoles qui peuvent mutualiser du matériel, mais ces ETA relèvent plus de l'entreprise commerciale (vente de service) que de la mutualisation ou de portage.

³¹ Chiffres 2023 Réseau Cuma.

³² <https://ouest.cuma.fr/app/uploads/sites/50/2024/03/plaquette-web-charge-de-mecanisation-pays-de-la-loire-2023-3.pdf>

4. L'installation de jeunes agriculteurs peut être favorisée par des baux de longs termes dont le fermage pourrait être garanti

4.1. La viabilité d'un projet de reprise d'exploitation en dehors du cercle familial nécessite de renégocier de nombreux baux pour le repreneur

Lorsqu'un agriculteur travaille des terres en fermage³³, il dispose d'**un bail par propriétaire, renouvelé de manière quasi automatique tous les neuf ans**. S'il peut demander la transmission de ses baux à ses enfants ou à son conjoint qui participe à l'exploitation, une transmission en dehors de la famille requiert la négociation d'un nouveau bail pour la personne qui souhaite reprendre la ferme (ou plutôt de quatorze nouveaux baux en moyenne, un pour chacun des propriétaires, qu'il faudra convaincre individuellement...). En effet, **rien n'oblige un propriétaire à accepter de louer à nouveau sa terre au repreneur choisi par le fermier qui s'en va.**

Or, le **refus d'un seul des propriétaires peut mettre en péril la viabilité du projet de reprise**. Selon la part ou l'emplacement de sa parcelle, tout le fonctionnement de la ferme peut être remis en cause : surface désormais insuffisante pour produire l'alimentation du troupeau, perte d'un accès à l'eau, perte des seules terres permettant un certain type de production (en raison de la fertilité du sol, de l'ensoleillement, etc.).

Aujourd'hui, 60 % des personnes qui souhaitent s'installer ne sont pas issues du milieu agricole (cf. annexe 1) et n'ont donc pas accès à des terres familiales. Reprendre une ferme avec des terres en location peut alors s'avérer complexe lorsqu'il faut négocier non pas avec un ou deux, mais avec plus d'une dizaine de propriétaires différents (cf. § *supra*).

Pour faciliter la mise en relation des propriétaires bailleurs avec les agriculteurs, les SAFER organisent des intermédiaires locatives³⁴. De la même façon qu'une rétrocession, un appel à projet, avec le cas échéant un cahier des charges spécifique, est lancé et permet de recenser l'ensemble des agriculteurs intéressés par une location par bail rural. La SAFER propose ensuite au bailleur un candidat pouvant respecter des engagements spécifiques.

La question de la mise à bail constitue un point essentiel de la réussite des candidats à l'installation dans leur projet sachant qu'elle leur permet de limiter l'acquisition de terres agricoles et de mobiliser leurs moyens financiers pour favoriser l'investissement dans d'autres facteurs de production. La location peut ainsi décharger l'exploitant agricole du poids du foncier.

Cette modalité ne doit pour autant, pas générer d'insécurité pour l'exploitant qui s'installe à défaut de la stabilité apportée par un acte de propriété. Elle doit aussi garantir un niveau suffisant de rentabilité et d'assurance-revenu pour le propriétaire-bailleur qui prend la décision de louer du foncier agricole, en assumant les incertitudes liées à une opération de reprise souvent plus marquées que celles attachées aux simples opérations d'agrandissement d'une exploitation déjà existante à proximité.

³³ Comme indiqué dans la partie 2.1.2.2 de la présente annexe, 85 % de la SAU française, soit 22 millions d'hectares, sont la propriété privée de près de 4,2 millions d'individus et seuls 35 % des terres cultivées - soit 9 millions d'hectares - appartiennent aux agriculteurs qui les travaillent (faire-valoir direct). Aujourd'hui, ce sont donc 17 millions d'hectares agricoles qui sont loués par des propriétaires fonciers qui ne sont pas eux-mêmes agriculteurs. Dans les années soixante-dix, les deux tiers des installations se sont faits sur des terres en propriété directe ou familiale, *via* la location ou la mise à disposition gratuite. En 1980, 65 % de la SAU est détenue par des agriculteurs ou leur famille.

³⁴ 1 180 intermédiaires locatives ont été réalisées en 2022, portant sur une surface de 18 000 ha, ce qui représente l'équivalent de 17,7 % des 101 700 ha rétrocédés en propriété sur l'année 2022. Les SAFER Pays-de-la-Loire et Bourgogne-Franche-Comté utilisent le plus ce dispositif avec respectivement 6 786 ha et 2 564 ha orientés par intermédiation locative en 2022.

4.2. Malgré les avantages qu'ils présentent, les baux à long terme connaissent peu de succès et pourraient être encouragés par une mesure fiscale

À côté du bail rural « ordinaire » d'une durée de neuf ans, le bail de longue durée tend à répondre à tout ou partie des questions d'insécurité, de rentabilité... posées *supra*. La loi favorise le bail à long terme en donnant au propriétaire et à l'exploitant des avantages et des compensations.

D'une durée minimale de 18 ans (avec droit au renouvellement par période de 9 ans), ou de 25 ans (bail à long préavis), ou même encore conclu jusqu'à l'âge de la retraite (bail de carrière), le bail à long terme offre à l'agriculteur qui s'installe une stabilité comparable à celle procurée par la propriété du sol. Ainsi malgré les avantages qu'ils présentent, les baux à long terme connaissent peu de succès, depuis leur création en 1970 tant auprès des preneurs que des bailleurs.

Pour le propriétaire, le bail à long terme peut offrir un prix de fermage supérieur à celui du bail ordinaire (cf. *supra*) et autorise certaines exonérations fiscales.

Si le propriétaire veut donner ses biens, il bénéficie d'une exonération partielle de droits de donation. Deux ans doivent s'écouler entre le bail et la donation, si le locataire est le bénéficiaire de la donation, son conjoint, un de ses descendants ou une société contrôlée par une de ces personnes. La transmission par décès suit le même régime, sauf qu'aucun délai n'est exigé.

Enfin, les biens ruraux donnés à bail à long terme sont considérés comme des biens professionnels et sortent ainsi de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Actuellement les immeubles ruraux qui sont exploités en qualité de biens professionnels par leur propriétaire (ou loué par bail à long terme à certains membres de sa famille) à titre de profession principale, sont totalement exonérés de l'IFI. Il n'y a donc pas lieu de faire une distinction entre un tiers et un membre de la famille.

Afin de susciter davantage d'intérêt pour ce dispositif, la mission propose une exonération de l'IFI pour l'ensemble des biens loués par bail à long terme (cf. annexe 3).

4.3. La fiscalité des revenus du fermage pourrait être revue afin de favoriser la mise à bail de jeunes agriculteurs

4.3.1. Le fermage est un loyer réglementé dont le rendement locatif a baissé de 23 % depuis dix ans

4.3.1.1. Un montant du fermage encadré le plus faible de l'Union européenne.

La fixation du prix de la location des terres agricoles est encadrée par la loi (article L.411-11 du CRPM). Ce prix relève d'un barème établi par le préfet du département, précisant les bornes « maxima » et « minima » entre lesquelles les montants des loyers doivent s'inscrire³⁵, afin de garantir que la valeur ajoutée de la production agricole vienne en priorité rémunérer l'activité agricole et son amélioration, plutôt que le propriétaire de la terre.

4.3.1.2. Un fermage en augmentation mais dont le rendement locatif baisse.

Selon la fédération nationale des SAFER, en 2022, le rendement locatif brut moyen (avant prélèvements obligatoires) est de 2,72 % (+ 0,04 point par rapport à 2021), stabilisé depuis 2017. En moyenne, le rendement locatif du fermage a diminué en dix ans de 0,8 point de pourcentage, passant de 3,5 % à 2,7 % (soit -23 %) alors que dans le même temps le montant moyen du fermage a augmenté de 10 %, passant de 182 €/ha à 201 €/ha (cf. Graphique 26).

Le rendement est le plus élevé (supérieur à 3,5 %) là où le prix des terres louées est le plus bas : en région Pays de la Loire (hors Mayenne), dans la Manche, dans le nord de la Nouvelle-Aquitaine (Deux-Sèvres, Creuse), dans le Puy-de-Dôme ainsi que dans majorité des départements de Bourgogne-Franche-Comté. A l'inverse, le prix élevé des terres maintient un rendement locatif bas (inférieur à 2,5 %) dans la majorité des secteurs du Bassin parisien.

Graphique 25 : Évolution du montant moyen du fermage (en €/ha) et du rendement locatif brut depuis 2009



Source : Agreste, RICA 2022, SAFER.

³⁵ Statut du fermage et du métayage aux articles L411-1 à L418-5 du code rural et de la pêche maritime.

En 2013, un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)³⁶ montrait que, sur une période de vingt ans, en France, les terres agricoles étaient l'actif présentant le rendement le plus faible – celui-ci étant le seul qui soit inférieur à l'inflation et donc négatif en euros constants.

Selon ce rapport, en 2005, « *sur la base d'informations plus récentes, et en intégrant les seuls impôts fonciers dont 80 % sont en principe à la charge du bailleur, la mission retient une rentabilité nette « moyenne » avant impôt sur le revenu et sur la fortune de 1 % pour les terres libres à l'acquisition et 1,5 % pour les terres louées. [...] Cette médiocre rentabilité n'est guère incitative pour un investisseur allouant ses actifs en fonction du seul critère de rendement financier. Sur les quinze ou dix dernières années, elle fait de la terre agricole un des investissements les moins rentables en France* ».

Certains propriétaires pourraient ainsi être attirés par la location de leurs terres à des activités offrant des loyers plus élevés, comme la location annuelle à des producteurs industriels de légumes (4 500 €/ha/an pour des pommes de terre en Bretagne) ou pour des installations photovoltaïques (environ 2 000 €/ha/an). Cette situation crée une concurrence difficile pour ceux qui souhaitent s'installer en agriculture.

4.3.2. La fiscalité des revenus du fermage peut représenter jusqu'à 50 % des revenus locatifs.

Selon une étude de Guillaume Sainteny³⁷, « *la France se caractérise par une taxation plus lourde des terres agricoles que celle observée en général en Europe. Outre plusieurs taxes annuelles liées aux revenus (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux), la France leur applique cinq autres taxes, dont trois sont annuelles : la taxe foncière, la taxe pour frais de chambres d'agriculture (TFCA), les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) et, le cas échéant, l'impôt sur la fortune immobilière. Ce cumul explique que leur taux d'imposition puisse parfois dépasser 100 % du revenu engrangé.* »

En effet, s'agissant des revenus du fermage (hors métayage), ceux-ci sont considérés comme des revenus fonciers et notamment soumis aux régimes :

- ◆ de la fiscalité locale sur le foncier non bâti à travers la taxe sur le foncier non bâti (TFNB)³⁸, y compris la taxe pour frais de chambre d'agriculture³⁹,
- ◆ la fiscalité sur les revenus à travers l'impôt sur les revenus fonciers⁴⁰.

Il existe néanmoins des dégrèvements et exonérations pouvant diminuer le poids de ces impôts dans les revenus fonciers issus du fermage :

- ◆ exonération de 20 % de la taxe communale de la TFNB (article 1394 B bis du CGI) ;
- ◆ choix du régime du microfoncier pour le calcul de l'IR (article 32 du CGI).

³⁶ Rapport n° 2012-M0-9-002 (IGF), n° 12119 (CGAAER), « *Les outils financiers de portage des terres agricoles pour favoriser la transmission et l'installation dans la perspective de la transposition de la Directive AIFM* ».

³⁷ Fondation pour la recherche sur la biodiversité, Note « *La taxation des terres agricoles en Europe : approche comparative* », par Guillaume Sainteny et Louise Dupuis, 2023.

³⁸ Articles 1393 à 1398 du code général des impôts.

³⁹ Article 1604 du CGI.

⁴⁰ Articles 14 à 14 B du code général des impôts.

Annexe II

Par ailleurs, sans considération pour les frais sur les plus-values et DMTO ou DMTG dans les cas de cession ou vente de terrain agricole (hors cas de cession d'une exploitation agricole), la fiscalité appliquée conduit à réduire les revenus fonciers agricoles de 20 % à 52 % en moyenne (cf. Tableau 26).

Tableau 26 : Estimation de l'impôt marginal moyen (TFNB + IR) sur les revenus du fermage

Hypothèses de calcul		
Rendement de la TFNB en 2021 (A)		1 030 364 238 €
Part de la surface agricole dans la surface totale soumise à la TFNB (B)		44,8 %
Rendement de la TFNB "agricole" (A*B)		461 603 179 €
SAU (en ha)		28 304 000
Valeur moyenne de la TFNB d'une surface agricole (en €/ha) (C)		16
Valeur moyenne du fermage en France en 2021 (en €/ha) (D)		201
Valeur moyenne d'IR (+ CSG à 17,2 %) en €/ha : (E)		
IR à 0 %		24,2
IR à 10 %		31,2
IR à 20 %		38,3
IR à 30 %		66,4
IR à 45 %		87,5
Taux IR	Impôt total moyen (en €/ha) (D-C-E)	Taux d'imposition marginal selon le taux d'IR
IR à 0 %	160,5	20 %
IR à 10 %	153,5	24 %
IR à 20 %	146,4	27 %
IR à 30 %	118,3	41 %
IR à 45 %	97,2	52 %

Source : Graph'Agri 2023 ; Cour des Comptes « Les taxes foncières » 2023 ; Calculs mission.

Toutefois, compte tenu d'un statut du fermage protecteur du fermier et de l'existence d'exonérations fiscale de la TFNB importante sous certaines conditions, les bailleurs pourraient être incités à modifier la destination de leur surface, soit en laissant la « nature reprendre ses droits », en reboisant (cf. Encadré 5) ou en favorisant l'artificialisation.

Encadré 5 : Exonérations temporaires de plein droit de la taxe sur le foncier non bâti.

Les terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois sont exonérés temporairement, de la manière suivante :
▪ 10 ans pour les peupleraies ;
▪ 30 ans pour les résineux ;
▪ 50 ans pour les feuillus et les bois autres que les bois résineux ;
▪ 50 ans pour les feuillus et autres bois, les terrains boisés en nature de futaies ou de taillis sous futaies, autres que les peupleraies, qui ont fait l'objet d'une régénération naturelle. Pour bénéficier de l'exonération, le propriétaire doit adresser au service des impôts, avant le 1er janvier de la première année au titre de laquelle l'application de l'exonération est demandée, une déclaration n° 6707-SD indiquant la liste des parcelles concernées. Cette déclaration doit être accompagnée du certificat attestant de la réussite de l'opération de régénération naturelle ;
▪ 15 ans renouvelables (à hauteur de 25 % de la taxe) pour les terrains boisés présentant un état de futaie irrégulière en équilibre de régénération ;
Cette exonération est réservée aux plantations réalisées spécialement en vue de la production de bois.
▪ Terrains nouvellement plantés en arbres truffiers (exonérés intégralement pendant 50 ans à compter du semis, de la plantation ou de la replantation) ;

- Terrains situés en zone humide (exonérés pendant 5 ans renouvelables, à hauteur de 50 % de la taxe ou 100 % dans certaines zones naturelles). Les terrains doivent figurer sur une liste arrêtée par le maire et le propriétaire doit souscrire un engagement de gestion pour 5 ans, portant notamment sur la préservation de l'avifaune ;
- Terrains situés dans un site Natura 2000 (exonérés intégralement pendant 5 ans renouvelables). Les terrains doivent figurer sur une liste arrêtée par le président du conseil régional et le propriétaire doit souscrire un engagement de gestion (contrat ou charte Natura 2000) pour 5 ans.

Source : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F31638> consulté le 27 juin 2024.

4.3.3. L'allègement de la fiscalité du revenu foncier locatif pourrait inciter à la mise à bail auprès de jeunes agriculteurs pour un coût fiscal limité à 3,5 M€

Pour rendre la mise à bail plus rentable, deux leviers peuvent être actionnés : augmenter les recettes encaissées par le bailleur (montant du loyer) ou diminuer les charges auxquelles il est soumis, notamment de nature fiscale, relevant de l'échelon local ou national.

Le prix du foncier locatif constitue aux yeux du monde agricole un facteur de compétitivité pour l'agriculture auquel les organisations professionnelles sont très attachées.

L'intervention de l'État en matière de fiscalité locale n'apporte pas toujours les résultats escomptés. Même compensée par l'État, une recette fiscale qui n'est plus encaissée par une collectivité suite à la suppression d'un impôt peut parfois générer une perte nette⁴¹ à terme et la conduire à augmenter d'autres prélèvements obligatoires auxquels sont assujettis les mêmes contribuables (cas de la suppression de la taxe d'habitation et de l'augmentation de la taxe foncière).

Pour limiter l'indisponibilité du foncier et encourager la mise à bail des terres agricoles auprès des porteurs de projets d'installation, en freinant l'adoption de comportements incompatibles⁴² avec l'arrivée de nouveaux agriculteurs, la mission recommande d'agir sur l'allègement de la fiscalité sur le revenu du foncier locatif perçu par le propriétaire bailleur.

La mesure porte sur l'augmentation de l'abattement applicable sur le revenu locatif imposable au titre du microfoncier dans la limite de 15 000 € par an (article 32 du CGI), en le portant de 30 % à 50 % lorsque :

- ◆ il s'applique sur des revenus issus de foncier agricole mis à bail pour une durée minimale de neuf ans ;
- ◆ l'agriculteur, bénéficiaire du bail, est un jeune agriculteur ayant suivi le parcours d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture (AITA).

L'avantage fiscal est servi au propriétaire bailleur pendant la durée au cours de laquelle l'agriculteur perçoit l'aide à l'installation, à savoir pendant quatre ans.

L'article 32 pourrait être modifié, en créant un 3^{ème} alinéa au 1^o, précisant, d'une part, l'augmentation de l'abattement mentionné à son 1^{er} alinéa ainsi que, d'autre part, les conditions cumulatives devant être remplies pour permettre au contribuable propriétaire-bailleur de prétendre à la mesure.

Un second alinéa, à créer au 3 du même article 32, permettrait de préciser la durée de l'ouverture du droit à bénéficier de l'avantage fiscal.

⁴¹ Compensé à l'euro prêt par l'État lors de sa suppression, la collectivité ne peut néanmoins plus les années suivantes prétendre à un abondement de ses recettes en adoptant au sein de son conseil une augmentation de l'impôt supprimé...

⁴² L'enrichissement (reprise des droits du propriétaire sur sa terre), le développement du travail à façon par des entreprises de travaux agricoles pour le compte de propriétaires non agriculteurs à titre principal, l'artificialisation (urbanisation, ...), ou plus simplement, et même en lui conservant sa destination, l'abandon de bail et la mise en vente de foncier agricole.

Annexe II

Le coût de la mesure est estimé par la mission à un montant de l'ordre de 3,5 M€ en année pleine (cf. Tableau 27), c'est-à-dire après intégration de l'ensemble des cohortes d'agriculteurs installés sur la période des quatre années ouvrant droit – pour le contribuable propriétaire-bailleur – au bénéfice de l'avantage fiscal.

Annexe II

Tableau 27 : Estimation du coût fiscal d'un relèvement à 50 % de l'abattement prévu dans le régime microfoncier pour les revenus locatif agricole

	Année 1		Année 2 (cumulée année 1)		Année 3 (cumulée années 1+2)		Année 4 (cumulée années 1+2+3)	
	Situation actuelle	Abattement à 50%	Situation actuelle	Abattement à 50%	Situation actuelle	Abattement à 50%	Situation actuelle	- Abattement à 50%
Effectif du parcours installation AITA	8 000		16 000		24 000		32 000	
Surface moyenne d'installation -40 ans	34		34		34		34	
Taux de prise à bail moyen	85 %		85 %		85 %		85 %	
Assiette 1 (surface en ha)	231 200		462 400		693 600		924 800	
Prix (€) moyen de location d'un hectare	201		201		201		201	
Assiette 2 (foncier locatif brut imposable en €)	46 240 000		92 480 000		138 720 000		184 960 000	
Hypothèse avec 80 % de micro foncier	36 992 000		73 984 000		110 976 000		147 968 000	
Abattement	11 097 600	18 496 000	22 195 200	36 992 000	33 292 800	55 488 000	44 390 400	73 984 000
Assiette d'imposition après abattement	25 894 400	18 496 000	51 788 800	36 992 000	77 683 200	55 488 000	103 577 600	73 984 000
Montant de l'impôt perçu à taux moyen de 11 %	2 848 384	2 034 560	5 696 768	4 069 120	8 545 152	6 103 680	11 393 536	8 138 240
Montant du moins perçu par l'État	813 824		1 627 648		2 441 472		3 255 296	

Source : Calculs de la mission.

Annexe II

Pour établir son estimation de dépense fiscale, la mission appuie sa projection sur les hypothèses suivantes :

- ◆ Un champ éligible circonscrit aux effectifs inscrits dans le parcours installation AITA, bénéficiaires par la suite des aides à l'installation : 8 000 (aujourd'hui, seulement 6 000 porteurs de projet s'installent avec le bénéfice de la DJA) ;
- ◆ Une surface moyenne d'installation chez les moins de 40 ans de 34 ha⁴³ ;
- ◆ Un taux de prise à bail moyen par rapport à la SAU de 85 % (taux calculé à partir des données des exploitations du RICA 2022) ;
- ◆ Un prix moyen de location d'un ha : 201 € (prix calculé à partir des données des exploitations du RICA 2022) ;
- ◆ 80 % des surfaces imposées au titre du microfoncier : il est considéré dans cette hypothèse que 20 % seulement des surfaces relèvent d'un choix du propriétaire pour une imposition au réel. Ce choix est motivé par un montant de dépense de charges supérieur à celui représenté par la valeur de l'abattement forfaitaire. Ce peut être des dépenses d'amélioration non rentables (hors locaux d'habitation) qui ne sont pas susceptibles d'entraîner une augmentation du fermage, des dépenses d'amélioration et de construction, qui s'incorporent aux bâtiments d'exploitation et leur mise aux normes au titre des installations classées pour la protection de l'environnement, des dépenses engagées pour la construction d'un nouveau bâtiment d'exploitation rurale, destiné à remplacer un bâtiment de même nature, vétuste ou inadapté aux techniques modernes de l'agriculture, à condition que la construction nouvelle n'entraîne pas une augmentation du fermage ... ;
- ◆ Un taux d'imposition moyen fixé à 11 % (2ème tranche : 0% jusqu'à 11 924€ puis 11 % de 11 294€ à 28 797€) pour un cas type « célibataire sans enfant » et tenant compte du niveau moyen des retraites (source INSEE). Il est en effet considéré, dans cette hypothèse, que la qualité de propriétaire-bailleur s'acquiert plutôt au-delà de 60 ans. Les données de l'étude CREREMA/Terre de liens 2022 (cf. Graphique 27) confirme cette approche dans la mesure où elle constate notamment que la moitié de la SAU française est détenue par des personnes qui ont plus de 65 ans.

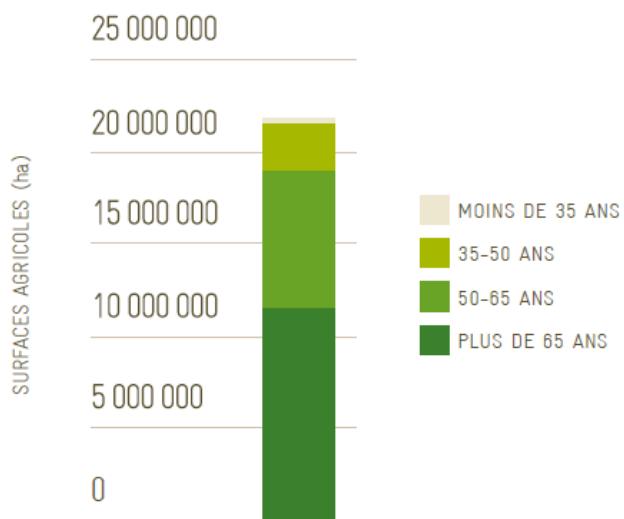
Le coût de la mesure résulte de l'écart constaté entre, d'une part, ce que rapporte le microfoncier à l'État aujourd'hui et ce qu'il rapporterait avec l'augmentation de l'abattement forfaitaire à 50 %, dans les conditions définies *supra*.

Toutefois l'objectif poursuivi par la disposition « microfoncier » est celui d'un régime de simplification et non un régime d'incitation et dont le taux à 30 % tient aux modalités de déduction des charges.

⁴³ Service de la statistique agricole.

Annexe II

Graphique 26 : Répartition des surfaces agricoles selon l'âge des propriétaires en 2022



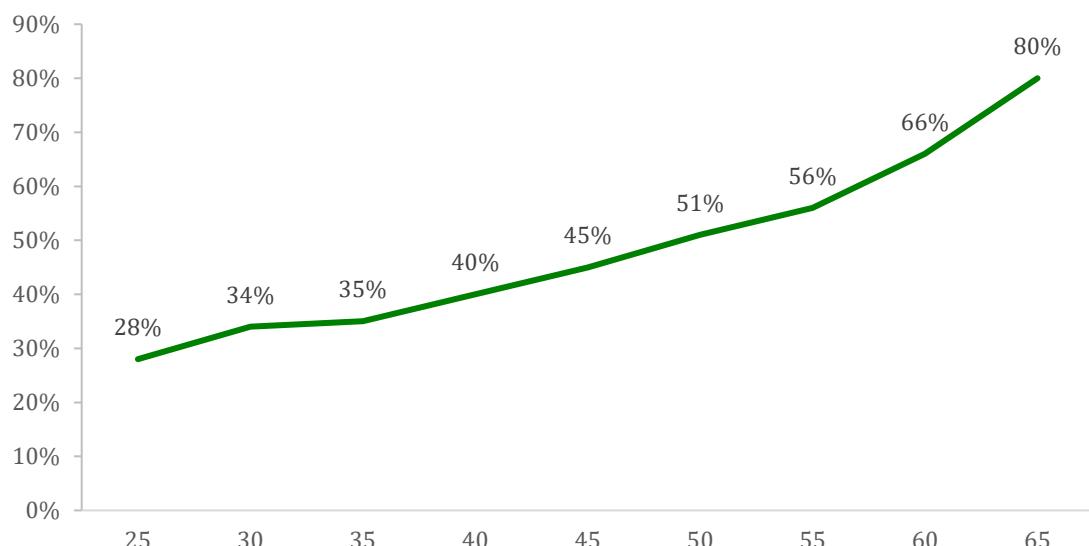
Source : Étude CEREAM et Terre de liens de 2022.

4.4. Un crédit d'impôt lors de la souscription de contrats d'assurance « garantie de fermage » pourrait favoriser l'installation de jeunes agriculteurs pour un coût annuel de 2,5 M€

Pour les agriculteurs, la terre représente à la fois un outil de production mais aussi un capital à mobiliser en complément de leur retraite, au caractère souvent modeste.

Selon la SAFER, un quart des surfaces acquises en 2021 concernent le rachat de terres par le fermier qui les cultive déjà, tandis que la part des terres en propriété augmente avec l'âge des agriculteurs (cf. Graphique 28).

Graphique 27 : Part des terres en propriété selon l'âge des agriculteurs en 2010



Source : Agreste.

L'agriculteur retraité peut alors faire le choix de louer ses terres, à un voisin, ou à un nouvel agriculteur. Or, la terre comme capital retraite ralentit le renouvellement des générations dans la mesure où la location au voisin dans le cadre d'un agrandissement apporte une plus grande impression de sécurité en termes de paiement de fermage que l'installation d'un nouvel agriculteur, en particulier lorsque cette installation s'organise hors cadre familial, et davantage encore lorsque le candidat à l'installation n'est pas connu sur le territoire.

Cette garantie de paiement du fermage peut aussi se poser pour les propriétaires bailleurs non agriculteurs et dont les surfaces mises en location peuvent sensiblement peser sur leurs finances en cas de défaillance, en devant assumer des charges sans bénéficier des recettes locatives.

Afin de soutenir les propriétaires fonciers, agriculteurs retraités et non agriculteurs, qui feraient le choix de confier leurs biens à un candidat à l'installation plutôt qu'à une structure déjà en place qui pourrait sembler plus sécurisante, la mission propose de soutenir financièrement sous forme de crédit d'impôt la souscription d'un contrat d'assurance visant à garantir le paiement de fermage au propriétaire, en cas de défaillance du fermier.

L'hypothèse sur la base de laquelle est construite l'estimation fiscale *infra* s'établit sur un dispositif actuellement proposé par un assureur, bien implanté dans le secteur agricole, et dont les caractéristiques sont les suivantes :

- ◆ Durée de la garantie : l'assurance prend en charge les fermages impayés pendant la durée du bail et pour une période maximum de 9 ans ;
- ◆ Limite de la garantie : 2 années de fermage, y compris charges et taxes, frais de contentieux ;
- ◆ Franchise : 1/6^e du fermage annuel ;
- ◆ Déclaration de sinistre : dans le cadre de la procédure spécifique applicable aux baux agricoles (cf. article L411.1 du code rural et de la pêche maritime) ;
- ◆ Montant de la cotisation : superficie mise en location < ou égale à 10 ha : 350€ HT et superficie mise en location > à 10 ha : 500€ HT ;
- ◆ Paiement de la cotisation : payable en une fois par la propriétaire à la souscription du contrat. Elle s'applique pour la durée du contrat.

L'hypothèse retenue par la mission s'établit également sur les principes suivants :

- ◆ Un champ éligible circonscrit aux effectifs inscrits dans le parcours installation AITA, bénéficiaires par la suite des aides à l'installation : 8 000 (aujourd'hui, seulement 6 000 porteurs de projet s'installent avec le bénéfice de la DJA) ;
- ◆ Taux de recours à la garantie de fermage : 80 % des exploitations reprises relèveront en moyenne d'un contrat d'assurance, passé soit par l'agriculteur retraité bailleur à l'origine de la transmission ou le bailleur non agriculteur qui met à disposition de l'installé la part la plus importante de la SAU louée, et *a priori* > 10 ha ;
- ◆ Montant de la cotisation supérieure (500 €) systématiquement retenue (mise en location >10 ha) ;
- ◆ Crédit d'impôt : fixé à 50 % afin que la mesure revête un caractère suffisamment incitatif et atteigne l'objectif de l'installation plutôt que celui de l'agrandissement.

Un déploiement progressif du dispositif d'assurance afin de laisser les entreprises du secteur organiser une offre et aux propriétaires fonciers le temps de connaître le dispositif fiscal, d'appréhender l'offre et de souscrire les contrats. Le coût du crédit d'impôt annuel est ramené à 30 % de son montant la 1^{ère} année, à 60 % de son montant la deuxième année, avant d'atteindre 1,6 M€ (ou 2,5 M€ pour un taux de 80 %) en « régime de croisière » (cf. Tableau 28).

Annexe II

Tableau 28 : Estimation « Mesure Garantie de fermage impayé »

	Année 1	Année 2	À partir de l'année 3
Effectif du parcours installation AITA	8 000	8 000	8 000
Hypothèse avec 80 % des exploitations reprises avec 1 contrat "garantie fermage"	6 400	6 400	6 400
Montant de la cotisation prise en compte	500	500	500
Assiette (nombre de contrats X montant de la cotisation)	3 200 000	3 200 000	3 200 000
Calcul pour un taux de crédit à 50 %			
Taux du crédit d'impôt	50 %	50 %	50 %
Coût du crédit d'impôt	1 600 000	1 600 000	1 600 000
Coût du crédit d'impôt intégrant le déploiement progressif du dispositif assurantiel (30 % en année 1, 60 % en année 2 et 100 % à partir de l'année 3)	480 000	960 000	1 600 000
Calcul pour un taux de crédit à 80 %			
Taux du crédit d'impôt	80 %	80 %	80 %
Coût du crédit d'impôt	2 560 000	2 560 000	2 560 000
Coût du crédit d'impôt intégrant le déploiement progressif du dispositif assurantiel (30 % en année 1, 60 % en année 2 et 100 % à partir de l'année 3)	768 000	1 536 000	2 560 000

Source : Calculs de la mission.

Les propriétaires-bailleurs soumis au régime réel d'imposition (plus de 15 000 € de revenu foncier par an) ou bien ayant volontairement opté pour ce régime réel et qui déduisent de leur revenu foncier le montant de la prime d'assurance, conformément aux dispositions de l'article 31 du CGI, ne pourront prétendre au crédit d'impôt.

ANNEXE III

Freins et leviers fiscaux pour favoriser les transmissions d'exploitations agricoles aux jeunes agriculteurs

SOMMAIRE

1. LES DÉPENSES FISCALES PORTANT SUR LES TRANSMISSIONS AGRICOLES RECENSÉES PAR LA MISSION SONT NOMBREUSES (22) ET L'ÉVALUATION DE LEUR PERFORMANCE AU REGARD DE L'OBJECTIF DE RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS AGRICOLES EST COMPLEXE EN RAISON D'INFORMATIONS LACUNAIRES.....	1
1.1. La mission a recensé les dépenses fiscales portant sur les transmissions agricoles à partir de celles retracées au sein du tome II des Voies et moyens annexés au projet de loi de finances et dans les programmes annuels de performance des programmes 134 et 149 ainsi que d'entretiens avec la direction de la législation fiscale.....	1
1.2. Les 22 dépenses fiscales portant sur la transmission agricole recensées par la mission relèvent majoritairement de l'impôt sur le revenu et des droits de mutations.....	1
2. LA MISSION PROPOSE UNE MÉTHODOLOGIE D'ANALYSE DES DÉPENSES FISCALES REPOSANT SUR UNE GRILLE D'ANALYSE AU REGARD DES FREINS AU RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS AGRICOLES.....	14
2.1. La mission propose une cotation reposant sur la connaissance de la dépense fiscale et sa cohérence avec l'objectif de renouvellement des générations agricoles	14
2.2. La mission a également constitué une grille d'analyse des dépenses fiscales par frein observé	16
3. LES DÉPENSES FISCALES NE SONT AUJOURD'HUI, FAUTE DE DONNÉES ET D'INFORMATIONS DISPONIBLES, PAS ÉVALUÉES ET SONT ORIENTÉES VERS LA TRANSMISSION AU SEIN DU CADRE FAMILIAL	19
3.1. L'imposition des droits de mutation est orientée, en particulier au travers du pacte Dutreil, vers les transmissions dans le cadre familial, au détriment des transmissions hors cadre familial	19
3.1.1. <i>Les trois dépenses fiscales, dont le pacte Dutreil, portant sur les droits de mutation à titre gratuit incitent à la transmission d'exploitations agricoles dans le cadre familial.....</i>	19
3.1.2. <i>Les dépenses fiscales sur les droits de mutation à titre onéreux incitent insuffisamment à l'installation de porteurs de projets hors cadre familial</i>	30
3.2. Le dispositif d'exonération d'impôt sur la fortune immobilière constitue une incitation à la cession mais n'est pas fléché vers l'installation.....	40
3.3. Les dispositifs portant sur l'impôt sur le revenu abaissent le coût des plus-values pour le cédant mais ne sont, dans leur majorité, pas orientées vers les installations	43
3.3.1. <i>Imposition des plus-values professionnelles</i>	43
3.3.2. <i>Autres dispositifs.....</i>	58

3.4. Peu documentées, les dépenses fiscales recensées par la mission sont insuffisamment orientées vers les transmissions-installations hors du cadre familial et ne lèvent que partiellement les freins identifiés par la mission	59
4. LA DÉDUCTION POUR ÉPARGNE DE PRÉCAUTION CONSTITUE UN DISPOSITIF FISCAL FAVORISANT LES CAPITAUX PROPRES DES ENTREPRISES AGRICOLES MAIS INADAPTÉ POUR FAVORISER LE RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS	66
5. ANALYSE DES PROPOSITIONS D'ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES RENCONTRÉES PAR LA MISSION	68
5.1. La mission a évalué et estimé le coût des propositions formulées par des organisations professionnelles représentatives du monde agricole	68
5.2. Les JA ont proposé à la mission un panel de propositions qui contribueraient à la levée des freins à la transmission installation mais dont le périmètre pourrait être revu pour mieux cibler vers les jeunes porteurs de projets et en réduire le coût pour les finances publiques.....	69
5.2.1. <i>La principale proposition des JA vise à créer un crédit d'impôt transmission à un jeune agriculteur.....</i>	69
5.2.2. <i>Les JA formulent trois propositions d'adaptation de dépenses fiscales aujourd'hui en vigueur.....</i>	72
5.3. Les propositions de revue des dispositifs existants par la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) permettraient de lever les freins mais sont davantage orientées vers la transmission au sein du cadre familial ..	75
6. LA MISSION RECOMMANDÉ D'ORIENTER DAVANTAGE LES DÉPENSES FISCALES EN VIGUEUR VERS LES INSTALLATIONS HORS CADRE FAMILIAL POUR UN SURCOÛT MAXIMAL INFÉRIEUR À 30 M€	77

1. Les dépenses fiscales portant sur les transmissions agricoles recensées par la mission sont nombreuses (22) et l'évaluation de leur performance au regard de l'objectif de renouvellement des générations agricoles est complexe en raison d'informations lacunaires

1.1. La mission a recensé les dépenses fiscales portant sur les transmissions agricoles à partir de celles retracées au sein du tome II des Voies et moyens annexés au projet de loi de finances et dans les programmes annuels de performance des programmes 134 et 149 ainsi que d'entretiens avec la direction de la législation fiscale

Afin de recenser les dépenses fiscales portant sur les transmissions agricoles, la mission s'est tout d'abord appuyée sur le rapport de la Cour des comptes publié au mois d'avril 2023 portant sur « *La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles* ». Ensuite, la mission a recroisé cette liste à partir, d'une part, de la liste des dépenses fiscales des programmes 134 (« *Développement des entreprises et régulation* ») et 149 (« *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* ») et, d'autre part, d'entretiens avec la direction de la législation fiscale, en particulier avec le directeur de la législation fiscale et les bureaux chiffrages et des études statistiques (BCES), règles d'assiette de la fiscalité directe des entreprises (B1), fiscalité du patrimoine et de l'épargne (C2) et fiscalité locale des personnes (F2) (cf. annexe « Personnes rencontrées »).

1.2. Les 22 dépenses fiscales portant sur la transmission agricole recensées par la mission relèvent majoritairement de l'impôt sur le revenu et des droits de mutations

La mission a recensé 22 dépenses fiscales portant sur les transmissions agricoles (cf. tableau 1 ; tableau 2). Ces dépenses fiscales portent sur les impôts suivants :

- ◆ **les droits de mutation à titre gratuit (3 dépenses) et onéreux (6 dépenses)**, qui sont dus par les acquéreurs à l'occasion de la transmission d'une entreprise individuelle ou sous forme sociétaire ;
- ◆ **l'impôt sur le revenu (12 dépenses)**, à raison notamment des plus-values. Le cédant s'acquitte en effet de l'impôt sur plus-value réalisée lors de la transmission ;
- ◆ **l'impôt sur la fortune immobilière (1 dépense)**.

Les crédits afférents à ces dépenses fiscales relèvent des programmes 134 « *Développement des entreprises et régulation* » et 149 « *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* ».

Tableau 1 : Répartition des dépenses fiscales par impôt

Impôt concerné	Nombre de dépenses fiscales identifiées par la mission
Droits de mutation	9
<i>Dont DMTO</i>	6
<i>Dont DMTG</i>	3
Impôt sur la fortune immobilière	1
Impôt sur le revenu	12
Total	22

Source : Mission à partir du tome II des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2024 et du rapport de la Cour des comptes d'avril 2023 sur « La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles ».

Annexe III

Tableau 2 : Liste, description synthétique et coût estimatif (en M€) des dépenses fiscales identifiées par la mission

Dispositif	Code général des impôts (CGI)	Nombre de bénéficiaires en 2025	Coût en 2024 (en M€)	Évolution 2024-2022
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)				
Exonération de droit d'enregistrement des acquisitions et cessions réalisées par les SAFER	1028, 1028 bis et 1028 ter	15 200 entreprises	2	0,0 %
Application d'un abattement de 300 000 € sur la valeur du fonds ou de la clientèle en cas de cession en pleine propriété de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions d'une société aux salariés ou aux proches	732 ter	Non déterminé	Non disponible	-
Exonération des cessions de fonds agricoles	732	Non déterminé	Non disponible	-
Enregistrement à un droit fixe de 125 € des cessions de gré à gré de parts sociales de GAEC ou d'EARL et de toutes les sociétés civiles à objet agricole constituées depuis au moins 3 ans avant la cession	730 bis	Non déterminé	Non disponible	-
Réduction du droit départemental en cas d'acquisition d'immeubles ruraux en zone de revitalisation rurale (0,70 %)	1594 F quinques, E	Non déterminé	Non disponible	-
Acquisition d'immeubles ruraux à un taux réduit de 0,7 % de taxe de publicité foncière	1594 F quinques, D-I	Non déterminé	Non disponible	-
Droits de mutation à titre gratuit (DMTG)				
Exonération partielle sous certaines conditions de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale	787 B et 787 C	Non déterminé	(500)*	0,0 %
Abattement de 300 k€ sur la valeur du fonds ou de la clientèle d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions de société pour la liquidation des droits de mutation à titre gratuit en cas de donation aux salariés	790 A	Non déterminé	Non disponible	-
Exonération des DMTG en cas de transmission de biens ruraux loués par bail à long terme ou par bail cessible hors du cadre familial ou des parts de GFA ou de GAF conservées 5 ans	793-1-3° et 4°, 793-2-2° et 3°, 793-3, 793 bis et 848 bis	Non déterminé	(50)*	0,0 %

Annexe III

Dispositif	Code général des impôts (CGI)	Nombre de bénéficiaires en 2025	Coût en 2024 (en M€)	Évolution 2024-2022
Impôt sur la fortune immobilière (IFI)				
Exonération totale ou partielle des biens ruraux loués par bail à long terme ou par bail cessible hors du cadre familial ou des parts de GFA et des parts de GAF représentatives de ces mêmes biens	976	23 997 ménages	(48)*	17,1 %
Impôt sur le revenu (IR)				
<i>IR - Imposition des plus-values professionnelles</i>				
Abattement par durée de détention sur les plus-values immobilières professionnelles à long terme réalisées par les entreprises relevant de l'impôt sur le revenu	151 septies B	Non disponible	Non disponible	-
Exonération totale ou partielle des plus-values réalisées par les entreprises dont les recettes n'excèdent pas : - 350 000 € s'il s'agit d'entreprises d'achat revente, de restauration et fourniture de logement (sauf des locations meublées) ou d'entreprises agricoles ; - 126 000 € s'il s'agit d'autres entreprises ou de titulaires de bénéfices non commerciaux	151 septies	Non disponible	Non disponible	-
Report d'imposition des plus-values d'apport réalisées par une société civile professionnelle à l'occasion d'une fusion et d'opérations assimilées, régime spécial d'imposition des plus-values constatées lors de l'apport d'une entreprise individuelle, et report d'imposition de la plus-value d'apport de titres réalisée par un exploitant individuel ou l'associé d'une société de personnes	151 octies A et B et nonies-IV bis	Non disponible	Non disponible	-
Exonération des plus-values professionnelles en cas de cession à titre onéreux d'une entreprise individuelle ou d'une activité par une société de personnes ou en cas de cessation d'un office d'avoué dans le cadre du départ à la retraite du cédant ou de l'associé de la société cédante	151 septies A	2 343 entreprises	(109)*	0,0 %
Taux réduit fixé à 12,8 % pour les plus-values nettes à long terme	39 quindecies	Non disponible	Non disponible	-

Annexe III

Dispositif	Code général des impôts (CGI)	Nombre de bénéficiaires en 2025	Coût en 2024 (en M€)	Évolution 2024-2022
Franchise d'impôt pour les plus-values acquises par les éléments non amortissables de l'actif immobilisé	39 octodecies	Non disponible	Non disponible	-
Exonération des plus-values professionnelles réalisées à l'occasion de la transmission d'une entreprise individuelle ou d'une branche complète d'activité	238 quindecies	Non disponible	Non disponible	-
Exclusion des plus-values réalisées à l'occasion d'échanges de terres	72 E	Non disponible	Non disponible	-
Report d'imposition des plus-values constatées à l'occasion de la transmission à titre gratuit d'une entreprise soumise à l'impôt sur le revenu. Exonération définitive des plus-values en report en cas de poursuite de l'activité par le nouvel exploitant	41	Non disponible	Non disponible	-
Abattement fixe applicable aux cessions de titre ou droits par les dirigeants de PME parant à la retraite	150-0 D ter	3 831 entreprises et ménages	(80)*	-5,9 %
IR - Autres dispositifs				
Exonération du salaire différé de l'héritier d'un exploitant agricole ayant cessé de participer directement et gratuitement à l'exploitation avant le 1er juillet 2014	81-3°	Non déterminé	1	0,0 %
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé à des exploitants agricoles	199 vicies A	Non déterminé	Non chiffrable	-
Total			-	(790)*

*Source : Mission à partir de l'annexe Voies et moyens tome II du projet de loi de finances pour 2024. * Le montant estimatif englobe tous les secteurs concernés par le dispositif et non uniquement l'agriculture.*

Annexe III

Dispositif	Code général des impôts (CGI)	Nombre de bénéficiaires en 2024	Coût en 2024 (en M€)	Évolution 2024-2022
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)				
Exonération de droit d'enregistrement des acquisitions et cessions réalisées par les SAFER	1028, 1028 bis et 1028 ter	15 200 entreprises	2	0,0 %
Application d'un abattement de 300 000 € sur la valeur du fonds ou de la clientèle en cas de cession en pleine propriété de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions d'une société aux salariés ou aux proches	732 ter	Non déterminé	Non disponible	-
Exonération des cessions de fonds agricoles	732	Non déterminé	Non disponible	-
Enregistrement à un droit fixe de 125 € des cessions de gré à gré de parts sociales de GAEC ou d'EARL et de toutes les sociétés civiles à objet agricole constituées depuis au moins 3 ans avant la cession	730 bis	Non déterminé	Non disponible	-
Réduction du droit départemental en cas d'acquisition d'immeubles ruraux en zone de revitalisation rurale (0,70 %)	1594 F quinquies, E	Non déterminé	Non disponible	-
Acquisition d'immeubles ruraux à un taux réduit de 0,7 % de taxe de publicité foncière	1594 F quinquies, D-I	Non déterminé	Non disponible	-
Droits de mutation à titre gratuit (DMTG)				
Exonération partielle sous certaines conditions de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale	787 B et 787 C	Non déterminé	(500)*	0,0 %
Abattement de 300 k€ sur la valeur du fonds ou de la clientèle d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions de société pour la liquidation des droits de mutation à titre gratuit en cas de donation aux salariés	790 A	Non déterminé	Non disponible	-
Exonération des DMTG en cas de transmission de biens ruraux loués par bail à long terme ou par bail accessible hors du cadre familial ou des parts de GFA ou de GAF conservées 5 ans	793-1-3° et 4°, 793-2-2° et 3°, 793-3, 793 bis et 848 bis	Non déterminé	(50)*	0,0 %

Annexe III

Impôt sur la fortune immobilière (IFI)				
Exonération totale ou partielle des biens ruraux loués par bail à long terme ou par bail cessible hors du cadre familial ou des parts de GFA et des parts de GAF représentatives de ces mêmes biens	976	23 997 ménages	(48)*	17,1 %
Impôt sur le revenu (IR)				
<i>IR - Imposition des plus-values professionnelles</i>				
Abattement par durée de détention sur les plus-values immobilières professionnelles à long terme réalisées par les entreprises relevant de l'impôt sur le revenu	151 septies B	Non disponible	Non disponible	-
Exonération totale ou partielle des plus-values réalisées par les entreprises dont les recettes n'excèdent pas : - 350 000 € s'il s'agit d'entreprises d'achat revente, de restauration et fourniture de logement (sauf des locations meublées) ou d'entreprises agricoles ; - 126 000 € s'il s'agit d'autres entreprises ou de titulaires de bénéfices non commerciaux	151 septies	Non disponible	Non disponible	-
Report d'imposition des plus-values d'apport réalisées par une société civile professionnelle à l'occasion d'une fusion et d'opérations assimilées, régime spécial d'imposition des plus-values constatées lors de l'apport d'une entreprise individuelle, et report d'imposition de la plus-value d'apport de titres réalisée par un exploitant individuel ou l'associé d'une société de personnes	151 octies A et B et nonies-IV bis	Non disponible	Non disponible	-
Exonération des plus-values professionnelles en cas de cession à titre onéreux d'une entreprise individuelle ou d'une activité par une société de personnes ou en cas de cessation d'un office d'avoué dans le cadre du départ à la retraite du cédant ou de l'associé de la société cédante	151 septies A	2 343 entreprises	(109)*	0,0 %
Taux réduit fixé à 12,8 % pour les plus-values nettes à long terme	39 quindecies	Non disponible	Non disponible	-
Franchise d'impôt pour les plus-values acquises par les éléments non amortissables de l'actif immobilisé	39 octodecies	Non disponible	Non disponible	-
Exonération des plus-values professionnelles réalisées à l'occasion de la transmission d'une entreprise individuelle ou d'une branche complète d'activité	238 quindecies	Non disponible	Non disponible	-
Exclusion des plus-values réalisées à l'occasion d'échanges de terres	72 E	Non disponible	Non disponible	-
Report d'imposition des plus-values constatées à l'occasion de la transmission à titre gratuit d'une entreprise soumise à l'impôt sur le revenu. Exonération définitive des plus-values en report en cas de poursuite de l'activité par le nouvel exploitant	41	Non disponible	Non disponible	-
Abattement fixe applicable aux cessions de titre ou droits par les dirigeants de PME partant à la retraite	150-0 D ter	3 831 entreprises et ménages	(80)*	-5,9 %

Annexe III

<i>IR - Autres dispositifs</i>					
Exonération du salaire différé de l'héritier d'un exploitant agricole ayant cessé de participer directement et gratuitement à l'exploitation avant le 1er juillet 2014	81-3°	Non déterminé	1	0,0 %	
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé à des exploitants agricoles	199 vicies A	Non déterminé	Non chiffrable	-	
Total		-	(790)*	-	

*Source : Mission à partir de l'annexe Voies et moyens tome II du projet de loi de finances pour 2024. * Le montant estimatif englobe tous les secteurs concernés par le dispositif et non uniquement l'agriculture.*

Les dépenses fiscales sont également de natures différentes (cf. tableau 3) :

- ◆ neuf sont des exonérations ;
- ◆ trois des abattements ;
- ◆ trois des taux d'imposition réduits ;
- ◆ six d'autres leviers (franchise d'impôt, report d'imposition, etc.).

Tableau 3 : Répartition des dépenses fiscales par nature de dépenses fiscales

Type de dépense fiscale	Nombre
Exonération	9
Abattement	4
Taux réduit	3
Autre	6
Total	22

Source : Mission.

Les données disponibles sur ces dépenses fiscales sont rassemblées au sein de deux documents : le tome II des « *Voies et moyens* » et les documents intitulés « *Présentation des crédits et dépenses fiscales* » annexés aux projets annuels de performance des programmes. Ces deux documents organisent la connaissance des dispositifs fiscaux autour des catégories suivantes :

- ◆ chiffrage (en M€) des exercices budgétaires n , $n-1$ et $n-2$;
- ◆ nombre de bénéficiaires ;
- ◆ méthode de chiffrage ;
- ◆ fiabilité ;
- ◆ création ;
- ◆ dernière modification ;
- ◆ dernière incidence budgétaire ;
- ◆ fin du fait générateur ;
- ◆ base légale.

Le tableau 4 synthétise l'ensemble de ces éléments, dont il ressort que :

- ◆ **le nombre de bénéficiaires¹ n'est estimé que pour 3 des 22 dépenses fiscales identifiées (14 %).** Néanmoins, lorsque la dépense fiscale considérée ne porte pas uniquement sur le secteur agricole, le nombre de bénéficiaires agricoles n'est pas précisé ;
- ◆ **le coût n'est évalué que pour 5 des 22 dépenses fiscales identifiées (23 %)².** Néanmoins, de même que pour le nombre de bénéficiaires, le montant de la dépense qui bénéficie au secteur agricole n'est pas identifiable. C'est par exemple le cas du dispositif « Dutreil » (article 787 B et C du code général des impôts) ;
- ◆ **la fiabilité³ de la méthode de chiffrage n'est jugée « bonne » ou « très bonne » que pour 5 des 22 dépenses fiscales identifiées (23 %).**

Par ailleurs, la direction de la législation fiscale (DLF) et la direction générale des finances publiques (DGFIP) du ministère chargé de l'économie et des finances, ainsi que le secrétariat général du ministère chargé de l'agriculture ont confirmé à la mission lors d'entretiens (voir annexe « personnes rencontrées ») qu'aucune connaissance supplémentaire de ces dispositifs n'était à ce jour disponible. L'ordre des notaires, rencontré par la mission, a également indiqué ne pas disposer de telles données.

¹ Selon la partie méthodologique introductory du tome II des « Voies et moyens », « le nombre de bénéficiaires des dépenses est indiquée depuis le PLF 2006 en regard de chaque mesure chaque fois qu'il est connu. Ce nombre concerne la dépense fiscale pour la première année chiffrée. Lorsque ce nombre est inconnu, la mention « nombre non déterminé » est précisée. »

² Selon la partie méthodologique introductory du tome II des « Voies et moyens », « la méthode de chiffrage [...] peut s'agir d'une simulation, d'une reconstitution à partir des données déclaratives fiscales ou d'une reconstitution à partir de données autres que fiscales. »

³ Selon la partie méthodologique introductory du tome II des « Voies et moyens », « pour chaque dépense chiffrée, la fiabilité de l'estimation est précisée depuis le PLF pour 2006. Cette indication concerne le coût de la première année chiffrée. Elle peut être « très bonne » ou « bonne ». Le chiffrage peut également constituer un simple ordre de grandeur [...]. »

Tableau 4 : Tableau des données disponibles pour chacune des dépenses fiscales identifiées

Programme	N° dépense fiscale	Dispositif	Bénéficiaires	Chiffrage 2024	Méthode de chiffrage	Fiabilité	Création	Dernière modification	Dernière incidence budgétaire	Fin du fait générateur
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)										
149	530208	1028, 1028 bis et 1028 ter	15 200 entreprises	2	Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales	Bonne	1998	2023	Non bornée	Non borné
134	530212	732 ter	Non déterminé	Non disponible	Non communiqué (N.C.)	N.C.	2008	2008	Non bornée	Non borné
149	530217	732	Non déterminé	Non disponible	N.C.	N.C.	1979	2020	Non bornée	Non borné
149	530216	730 bis	Non déterminé	Non disponible	N.C.	N.C.	1979	2020	Non bornée	Non borné
N.C.	N.C.	1594 F quinquies, E	Non déterminé	Non disponible	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	Non bornée	Non borné
N.C.	N.C.	1594 F quinquies, D-I	Non déterminé	Non disponible	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	Non bornée	Non borné
Droits de mutation à titre gratuit (DMTG)										
134	520110	787 B et 787 C	Non déterminé	(500)*	Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales	Ordre de grandeur	1999	2022	Non bornée	Non borné
134	520209	790 A	Non déterminé	Non disponible	N.C.	N.C.	2003	2008	Non bornée	Non borné

Annexe III

Programme	N° dépense fiscale	Dispositif	Bénéficiaires	Chiffrage 2024	Méthode de chiffrage	Fiabilité	Création	Dernière modification	Dernière incidence budgétaire	Fin du fait générateur
149	520109	793-1-3° et 4°, 793-2-2° et 3°, 793-3, 793 bis et 848 bis	Non déterminé	(50)*	Simulation	Ordre de grandeur	1959	2003	Non bornée	Non borné
Impôt sur la fortune immobilière (IFI)										
149	440102	976	23 997 ménages	(48)*	Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales	Très bonne	2017	2017	Non bornée	Non borné
Impôt sur le revenu (IR)										
<i>IR - Imposition des plus-values professionnelles</i>										
N.C.	190209	151 septies B	Non disponible	Non disponible	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	Non bornée	Non borné
N.C.	190204	151 septies	Non disponible	Non disponible	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	Non bornée	Non borné
N.C.	190205	151 octies A et B et nonies-IV bis	Non disponible	Non disponible	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	Non bornée	Non borné
134	190208	151 septies A	2 343 entreprises	(109)*	Simulation	Très bonne	2005	2022	Non bornée	Non borné
N.C.	N.C.	39 quindecies	Non disponible	Non disponible	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	Non bornée	Non borné
N.C.	180201	39 octodecies	Non disponible	Non disponible	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	Non bornée	Non borné
N.C.	210319	238 quindecies	Non disponible	Non disponible	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	Non bornée	Non borné
N.C.	N.C.	72 E	Non disponible	Non disponible	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	Non bornée	Non borné

Annexe III

Programme	N° dépense fiscale	Dispositif	Bénéficiaires	Chiffrage 2024	Méthode de chiffrage	Fiabilité	Création	Dernière modification	Dernière incidence budgétaire	Fin du fait générateur
N.C.	190203	41	Non disponible	Non disponible	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	Non bornée	Non borné
134	150515	150-0 D ter	3 831 entreprises et ménages	(80)*	Simulation	Bonne	2005	2021	2024	2025
<i>IR - Autres dispositifs</i>										
149	120101	81-3°	Non déterminé	1	Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales	Ordre de grandeur	1939	2013	Non bornée	Non borné
149	110239	199 vicies A	Non déterminé	Non chiffrable	Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales	Très bonne	2006	2006	2010	2023

Source : Mission à partir du tome II des Voies et moyens annexées au projet de loi de finances pour 2024.

2. La mission propose une méthodologie d'analyse des dépenses fiscales reposant sur une grille d'analyse au regard des freins au renouvellement des générations agricoles

Devant le manque de connaissances des dépenses fiscales favorisant la transmission des exploitations agricoles, **la mission a développé une méthode d'analyse des dépenses fiscales recensées**. Cette méthode, qui s'inspire de deux précédentes missions de l'IGF⁴, vise à répondre à deux objectifs :

- ◆ **d'une part, analyser si les dépenses fiscales recensées permettent de lever les freins aux transmissions identifiés par la mission**, en particulier les freins aux transmissions à des porteurs de projet d'installation agricole ;
- ◆ **d'autre part**, au regard de la connaissance aujourd'hui sommaire des dépenses fiscales recensées, **proposer une première évaluation de la dépense fiscale** selon un double critère :
 - l'information disponible sur le dispositif et les éventuelles évaluations et mesures de performance qui en ont été faites ;
 - la cohérence de la dépense fiscale avec l'objectif de renouvellement des générations agricoles.

En conséquence et pour répondre à ces deux objectifs, la méthode d'analyse élaborée par la mission comprend deux étapes :

- ◆ une cotation permettant d'analyser l'ensemble des dépenses fiscales recensées au regard des deux critères mentionnés *supra* ;
- ◆ une grille d'analyse permettant d'évaluer les dépenses fiscales à l'aune des freins au renouvellement des générations en agriculture qu'elle a recensés.

2.1. La mission propose une cotation reposant sur la connaissance de la dépense fiscale et sa cohérence avec l'objectif de renouvellement des générations agricoles

La mission a développé une grille d'analyse consistant en une cotation sur deux critères : l'information disponible sur la dépense fiscale et sa cohérence avec l'objectif de renouvellement agricole. Cette cotation repose sur six questions fermées – trois pour chacun des deux critères (cf. tableau 5).

Cette méthodologie s'appuie sur deux rapports de l'inspection générale des finances :

- ◆ la méthodologie d'évaluation retenue par le comité d'évaluation et des dépenses fiscales et des niches sociales qui s'inspire du rapport de l'IGF de 2009 (2009-M-063-03) ;
- ◆ la méthodologie retenue pour évaluer les dépenses fiscales du programme 134 en 2022.

Cette méthodologie permet de construire des fiches :

- ◆ simples, permettant une lecture rapide et l'information des administrations et des parlementaires ;
- ◆ souples, permettant de s'appliquer à l'ensemble des dépenses fiscales étudiées ;
- ◆ comparables, dès lors que les critères sont les mêmes (cf. *infra*) ;
- ◆ adaptées dans la mesure où un critère porte sur la cohérence de la dépense fiscale au regard de l'objectif de renouvellement des générations agricoles.

⁴ Mission 2009-M-063-03 et mission d'évaluation des dépenses fiscales du programme 134.

S'agissant du critère de connaissance de la dépense fiscale, les questions sont les suivantes :

- ◆ « la mesure est-elle correctement chiffrée et ses effets, notamment budgétaires, connus ? ». Cette question doit permettre d'identifier le degré de connaissance actuelle, notamment par l'administration fiscale et le ministère chargé de l'agriculture, des dépenses fiscales en vigueur ;
- ◆ « la performance de la mesure peut-elle être mesurée ? ». Cette question doit permettre d'identifier la façon dont la performance de la dépense fiscale – définie comme l'atteinte de l'objectif de renouvellement des générations agricoles – peut être évaluée, notamment par l'administration fiscale et le ministère chargé de l'agriculture ;
- ◆ « la mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ? ». Cette question doit permettre de préciser les évaluations déjà réalisées de la dépense fiscale étudiée et, le cas échéant, ses conclusions.

Chacune de ces réponses étant fermée, une réponse par « oui » ou « non » sera apportée. Une notation binaire sera adossée à ces réponses : un point pour le « oui », zéro pour le « non ». Ainsi, une première note sur trois pourra être attribuée pour mesurer la qualité de l'information disponible sur la dépense fiscale.

Le second critère a pour objectif, lorsque cela est possible, de mesurer la cohérence du dispositif fiscal avec l'objectif de renouvellement des générations agricoles et son efficience. Les questions sont les suivantes :

- ◆ « la mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ? ». Cette question permet de mesurer si la dépense fiscale étudiée est cohérente avec l'objectif de renouvellement des générations agricoles. La réponse sera analysée à l'aune des freins identifiés par la mission (cf. annexes II et IV) ;
- ◆ « la dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ? ». Cette question permet d'identifier si le choix de recourir à la dépense fiscale est pertinent au regard de son objectif ;
- ◆ « la dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ? ». Cette question permet à la mission de se prononcer sur l'efficience de la dépense fiscale.

De même que pour le premier critère, une réponse par « oui » ou « non » sera apportée. Une notation binaire sera également adossée à ces réponses : un point pour le « oui », zéro pour le « non ». Ainsi, une seconde note sur trois pourra être attribuée afin de mesurer la performance de la dépense fiscale.

Au total, la mission pourra attribuer une note sur six aux dépenses fiscales en vigueur sur les transmissions agricoles.

Tableau 5 : Mesure de la performance en fonction de l'information disponible

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Oui ou non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Oui ou non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Oui ou non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	De 0 à 3	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Oui ou non	0 si non, + 0,5 si partiellement, +1 si oui
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui ou non	0 si non, +1 si oui
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Oui ou non	0 si non, +1 si oui
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	De 0 à 3	
Score final : de 0 à 6	Sur 6 points	

Source : Mission.

2.2. La mission a également constitué une grille d'analyse des dépenses fiscales par frein observé

Au regard de la commande qui lui a été passée, à savoir étudier les freins fiscaux et non fiscaux au renouvellement des générations agricoles, la mission a également analysé les dépenses fiscales en vigueur au regard des freins qu'elle a identifiés (cf. annexes II et IV). Pour ce faire, la mission a élaboré un tableau de suivi simple listant tous les freins identifiés et indiquant, pour chacun de ces freins, si oui (O) ou non (N) le dispositif fiscal contribuait à la levée des freins. De même, elle a adossé à ces réponses une cotation binaire : un point pour oui, zéro pour non.

Les freins sont les suivants :

- ◆ s'agissant du céder, les freins portent sur :
 - l'absence de préparation et de formalisation de la transmission de l'exploitation, incluant notamment l'identification de repreneurs potentiels (frein : « formalisation du projet de transmission ») ;
 - le coût de la cession, imposée au régime des plus-values (cf. *infra*) (frein « réduction du coût de la transmission ») ;
 - la difficulté, exprimée par les organisations professionnelles agricoles et les agriculteurs rencontrés par la mission, de céder à un jeune agriculteur en raison notamment de la crainte d'une insolvabilité du jeune agriculteur et donc d'une absence de paiement des revenus du fermage. Cette difficulté et cette crainte sont accrues en cas de cession hors du cadre familial (freins

- suivants : « incite à l'installation au sein du cadre familial » et « incite à l'installation hors cadre familial ») ;
- ◆ s'agissant du porteur de projet :
 - des freins sur la structuration du projet :
 - la difficulté, notamment pour les porteurs de projets non issus du monde agricole, de concevoir un projet d'installation, compte tenu des enjeux agricoles, économiques et agronomiques afférents (cf. annexe IV) ;
 - la difficulté de finaliser le projet, liée notamment à l'identification d'une exploitation ou de foncier à reprendre (cf. annexe II et IV) ;
 - des freins sur le foncier :
 - la difficulté de connaître et de s'informer sur le marché, *a fortiori* pour les porteurs de projet non issus du monde agricole (cf. annexe IV) ;
 - la difficulté liée à l'absence de disponibilité de foncier, dans un contexte marqué par la perte de surface agricole utile et de concentration de celle-ci (cf. annexe I et II) ;
 - la difficulté d'acquisition du foncier au regard de son coût, à la fois en achat et en location ;
 - des freins sur les autres facteurs de production (stock, cheptel, équipements, matériel, bâtiments d'exploitation et d'habitation) (cf. annexe II) ;
 - des freins relatifs aux formes sociétaires ::
 - au coût d'une part sociale ;
 - à l'acceptation par les sociétaires existants d'un nouvel associé, *a fortiori* lorsque celui-ci est un « hors cadre familial » ou un non issu du monde agricole.

Tableau 6 : Analyse des dépenses fiscales par frein

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		0/N
	Réduction du coût de la transmission		0/N
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		0/N
	Incite à l'installation hors cadre familial		0/N
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	
		Finalisation du projet	
	Foncier	Transparence du marché	
		Disponibilité du foncier	
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier
			Accès à la location
		Coût du foncier	Achat
			Location
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel	
		Équipement	
		Bâtiment	Bâtiment d'exploitation
			Bâtiment d'habitation
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires	
		Coût d'une part sociale	
Score			

Source : Mission.

3. Les dépenses fiscales ne sont aujourd’hui, faute de données et d’informations disponibles, pas évaluées et sont orientées vers la transmission au sein du cadre familial

3.1. L'imposition des droits de mutation est orientée, en particulier au travers du pacte Dutreil, vers les transmissions dans le cadre familial, au détriment des transmissions hors cadre familial

3.1.1. Les trois dépenses fiscales, dont le pacte Dutreil, portant sur les droits de mutation à titre gratuit incitent à la transmission d'exploitations agricoles dans le cadre familial

Les transmissions en ligne directe sont imposées aux droits de mutation à titre gratuit à un tarif progressif allant de 5 % pour les transmissions inférieures à 8 072 € à 45 % pour les transmissions supérieures à 1 805 677 € (cf. tableau 7). Y sont assujettis les acquéreurs et, le cas échéant, les porteurs de projet d'installation.

Tableau 7 : Barème d'imposition des droits de mutation à titre gratuit

Montant transmis imposable	Taux d'imposition
0-8 072 €	5 %
8 072-12 109 €	10 %
12 109-15 932 €	15 %
15 932-552 324 €	20 %
552 324-902 838 €	30 %
902 838-1 805 677 €	40 %
> 1805 677 €	45 %

Source : Mission à partir du code général des impôts.

La mission a recensé trois dépenses fiscales favorisant les transmissions agricoles et portant sur les droits de mutation à titre gratuit :

- ◆ **le « pacte Dutreil »**, prévu par les articles 787 B et C du code général des impôts (CGI), qui consiste en une exonération à 75 % de la valeur des titres ou de l'entreprise dans le cadre d'une transmission par donation ou d'une succession ;
- ◆ **l'article 793 et 793 bis du CGI**, qui permet une exonération de droits de mutation des parts de groupements fonciers agricoles et celles des groupements agricoles fonciers, à concurrence des ¾ de la fraction de la valeur nette des biens donnés à bail à long terme ou à bail cessible ;
- ◆ **l'article 790 A du CGI**, qui prend la forme d'un abattement de 300 000 € sur la valeur des actifs donnés.

Ainsi, au total, les dispositifs en vigueur concernant les droits de mutation à titre gratuit consistent en une exonération et deux abattements.

Ni leur montant total, ni le nombre de bénéficiaires de ces trois dépenses fiscales ne peuvent être précisés. D'une part, si le « pacte Dutreil » et l'exonération de l'article 793 sont évalués respectivement à 500 et 50 M€ dans le tome II de l'annexe « Voies et moyens », ces montants incluent d'autres secteurs que le seul secteur agricole et aucun montant n'est estimé pour l'abattement de l'article 790 A. D'autre part, le nombre de bénéficiaire n'est déterminé pour aucun de ces trois dispositifs.

3.1.1.1. Le pacte « Dutreil » favorise les transmissions intrafamiliales via une exonération de 75 %

Prévu par les dispositions des articles 787 B et C du CGI⁵ (cf. encadré 1), introduit par la loi de finances pour 2000, le **dispositif « Dutreil »** vise à assurer un objectif d'intérêt général de stabilité de l'actionnariat familial et de pérennité des entreprises françaises au moment de leur transmission. Il exonère **de droits de mutation à titre gratuit, à hauteur à 75 % de leur valeur, la transmission de biens affectés à l'exploitation d'une entreprise individuelle** ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale (ICAAL), ou de titres de sociétés ayant une telle activité.

En cas de transmission d'entreprise individuelle, l'exonération partielle s'applique aux biens affectés à l'exploitation de l'entreprise détenue depuis plus de deux ans par le défunt ou le donateur, lorsque l'entreprise a été acquise à titre onéreux, et à condition que les bénéficiaires conservent les biens transmis pendant quatre ans et que l'un d'entre eux poursuive l'exploitation de l'entreprise dans les trois ans qui suivent la transmission. En cas de transmissions de parts de sociétés, le bénéfice de l'exonération partielle est subordonné au respect de trois conditions principales visant à garantir la stabilité de l'actionnariat familial et la pérennité de l'entreprise :

- ◆ un engagement collectif de conservation des parts ou actions pris par les associés pendant deux ans minimum ;
- ◆ un engagement individuel de conservation de quatre ans pris par le bénéficiaire de la transmission ;
- ◆ enfin une obligation pour l'un des associés ayant souscrit l'engagement collectif ou l'un des héritiers, donataires ou légataires ayant pris l'engagement individuel de conservation d'exercer une fonction de direction au sein de la société dont les parts sont transmises, pendant la durée de l'engagement collectif de conservation et pendant trois ans à compter de la transmission.

Par ailleurs, dans le cas d'une donation en pleine propriété, lorsque le donateur a moins de 70 ans, le montant des droits dus bénéficie d'une réduction complémentaire de 50 %.

Encadré 1 : Historique du pacte Dutreil

L'article 9 de la loi de finances pour 1996 avait exonéré la transmission des biens professionnels *via un abattement de 50 %, à condition que les héritiers conservent leurs titres individuellement pendant 5 ans, pour moins de 100 MF à chacun des donataires lorsque ces biens étaient transmis dans un même acte, par un ou plusieurs donateurs tous âgés de moins de 65 ans qui eux-mêmes, soit exerçaient leur activité dans l'entreprise, soit étaient détenteurs des titres transmis, depuis cinq ans au moins et que la donation portait sur la pleine propriété de plus de 50 % des titres.*

Cependant cet article a été censuré par le Conseil constitutionnel qui a considéré qu'en « *instituant un abattement de 50 % sur la valeur des biens professionnels transmis entre vifs à titre gratuit à un ou plusieurs donataires, à la seule condition que ceux-ci conservent ces biens pendant une période de cinq années, sans exiger qu'ils exercent de fonction dirigeante au sein de l'entreprise, et en étendant le bénéfice de cette mesure aux transmissions par décès accidentel d'une personne âgée de moins de soixante-cinq ans, la loi a établi vis-à-vis des autres donataires et héritiers des différences de situation qui ne sont pas en relation directe avec l'objectif d'intérêt général ci-dessus rappelé ; dans ces conditions et eu égard à l'importance de l'avantage consenti, son bénéfice est de nature à entraîner une rupture de l'égalité entre les contribuables pour l'application du régime fiscal des droits de donation et de succession ».*

⁵ Les dispositions prévues à l'article 787 B du CGI s'appliquent aux transmissions de parts et actions de sociétés exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, tandis que les dispositions de l'article 787 C du même code visent les transmissions d'entreprises individuelles exerçant une des activités précitées.

L'article 11 de la loi de finances pour 2000 a instauré un abattement de 50 % de la valeur imposable des titres transmis par succession, sous conditions de quota minimum (25 % des droits, 34 % si la société est cotée), de durée de détention (10 ans, ramenés à 8 ans en 2001) et de direction de l'entreprise par un des membres du pacte ; un dispositif similaire était prévu pour les successions d'entreprises individuelles. En 2003, la loi pour l'initiative économique⁶ a étendu ces dispositions aux donations en pleine propriété.

La loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003 acte la création des pactes « Dutreil », sous la forme d'une exonération à 50 % des droits de transmission. L'abattement n'est pas plafonné et peut bénéficier à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille.

L'article 22 de la loi en faveur des petites et moyennes entreprises du 2 août 2005 augmente de 50 à 75 % l'abattement dont bénéficie la donation d'entreprise en pleine propriété et, par ailleurs, étend ce mécanisme institué par la loi « Dutreil » aux donations avec réserve d'usufruit.

Après les modifications significatives de 2005, **plusieurs lois ont successivement assoupli les conditions pour bénéficier du Pacte. La dernière est la loi de finances pour 2019. L'objectif, selon l'exposé des motifs de cette loi, était « d'assurer la pérennité d'une activité opérationnelle sous le contrôle d'un noyau dur d'actionnaires ».**

Source : Mission à partir du rapport de l'IGF sur les dépenses fiscales du programme 134.

Son coût est estimé à 500,0 M€ depuis 2011. Néanmoins, ce coût n'est qu'estimatif dès lors que l'administration fiscale a indiqué ne pas détenir la liste des bénéficiaires du pacte et que ce chiffre est obtenu par ordre de grandeur. En outre, il inclut des bénéficiaires d'autres secteurs que le seul secteur agricole.

Le nombre de bénéficiaires n'est pas connu. En revanche, dans une réponse à un questionnaire lancé par le rapport d'information sur la fiscalité du patrimoine des députés M. Mattei et M. Sansu, la direction générale des finances publiques a indiqué que 10 000 pactes Dutreil avaient été signés entre 2015 et 2020, soit une moyenne annuelle de 1 700 (cf. tableau 8). Aucune décomposition par secteur n'est disponible.

Tableau 8 : Nombre de pactes Dutreil conclus entre 2015 et 2020 par type de donation/succession

Fait générateur	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Moyenne annuelle
Donation	410	385	639	851	1 104	941	4 330	722
Donation-partage	422	476	661	1 007	1 331	984	4 881	814
Succession	152	171	192	143	145	67	870	145
Total	984	1 032	1 492	2 001	2 580	1 992	10 081	1 680

Source : Mission d'après des données DGFiP reprises dans le rapport d'information sur la fiscalité du patrimoine des députés Mattei et Sansu.

Au total, la faiblesse du chiffrage associé au pacte Dutreil est soulignée à la fois par le conseil d'analyse économique (n°69) et par les sénateurs Nouzegein et Vaspert (2019). Le chiffrage retenu par l'administration fiscale est constant depuis 2011 à 500,0 M€. Ce chiffrage est appuyé sur les résultats d'une enquête qui n'a pas été reconduite depuis et qui estimait le montant de 500,0 M€. Alors que l'Insee ne publie plus de données sur les transmissions depuis 2006, aucune donnée n'est utilisée à ce jour pour actualiser ce chiffrage.

⁶ Article 43 de la loi 2003-721 pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003.

Le Conseil d'analyse économique (CAE, n°69) et l'Institut des politiques publiques (IPP) évaluent cependant le montant de la perte de recettes imputable au pacte à une somme comprise entre 2 et 3 Md € (cf. encadré). Compte tenu de l'écart constaté, la DLF a entrepris de reprendre ce chiffrage sur la base des données de la DGFIP, données qui ne peuvent être exploitées automatiquement dans leur forme actuelle.

Encadré 2 : Littérature relative au chiffrage du pacte Dutreil

CAE, Repenser l'héritage, 2021

« Sur ce dernier point, la faible qualité de l'information fiscale au regard de la multiplicité et de la complexité des dispositifs d'optimisation des transmissions patrimoniales (pactes Dutreil, démembrements de propriété, etc.) favorise dangereusement les abus. [...]. La valeur totale de l'actif transmis en Dutreil s'établit à 8 milliards d'euros en 2018 et en 2019. Environ 40 % de ce total concerne des pactes d'une valeur supérieure à 60 millions d'euros. D'après nos estimations, le coût de ce dispositif fiscal s'établit aux alentours de 2 à 3 milliards d'euros en 2018-2019. Selon la DGFIP, le nombre de pactes Dutreil est en augmentation forte depuis une quinzaine d'années. On comptait plus de 2 000 signatures annuelles de pactes Dutreil en 2018-2020, contre 700 en 2008-2009. »

Rapport des sénateurs Nougein et Vaspart de 2019

« La France rencontre une réelle difficulté depuis 2006 à disposer de statistiques fiables en matière de transmission. Or, il est difficile d'avoir une politique proactive en matière de reprise d'entreprise sans s'appuyer sur des chiffres et des outils incontestables. Vos rapporteurs ont même pu constater une certaine confusion parmi les spécialistes à la lecture des statistiques concernant les TPE, PME et ETI selon qu'elles concernaient les entreprises cédées ou les entreprises acheteuses ; la confusion entourait également la définition du périmètre étudié (fonds de commerce observés seulement, secteurs visés ou simples rachats de parts, etc.). Sur la base de définitions claires et partagées, il serait nécessaire d'obtenir une meilleure information sur le nombre de cessions réalisées -ou non - par année, par secteurs et par territoires. Votre délégation suggère de confier à l'INSEE une mission de collecte de données basées sur des définitions claires et pouvant servir de référence en matière de transmission d'entreprise (proposition n° 1) ».

Rapport de l'inspection général des finances relatif au chiffrage des dépenses fiscales de 2019

L'audit des méthodes de chiffrage des dépenses fiscales de l'inspection générale des finances recommande, après avoir constaté les écarts et incertitudes entre les résultats donnés par deux méthodes d'évaluation différentes (1,1 Md€ selon l'une, de l'ordre de 200 M€ selon l'autre), à la conservation de l'estimation de 500 M€ figurant depuis 2014 dans les rapports budgétaires. Ce chiffre est donné comme « ordre de grandeur ».

Source : Mission relative à l'évaluation des dépenses du programme 134.

La mission attribue au pacte Dutreil la note de 2 sur 6 (cf. tableau 9).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : le montant du pacte « Dutreil » pour l'agriculture n'est pas identifié et le montant total du pacte, tous secteurs économiques confondus, est peu fiable. De plus, ni le nombre de bénéficiaires agricoles, ni les bénéficiaires totaux ne sont disponibles. En outre, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, la mission considère que l'exonération des ¾ de la valeur de l'entreprise accordée par le dispositif « Dutreil » favorise effectivement la transmission au sein du cadre familial : il constitue une exonération importante, à hauteur de 75 % de la valeur de l'exploitation agricole transmise ou donnée au sein du cadre familial.

La mission attribue ainsi une note de 2 sur 3 à la performance de la mesure : celle-ci favorise les installations plutôt que les agrandissements et la dépense fiscale constitue un instrument adapté pour réduire le coût de la transmission au sein du cadre familial. De plus, elle porte à la fois sur les exploitations agricoles individuelles et sur les parts au sein d'exploitations agricoles sous forme sociétaires (GAEC, EARL, etc.). En revanche, faute de chiffrage, la mesure de son efficience n'est pas possible.

Tableau 9 : Mesure de l'information disponible et de la performance du pacte Dutreil

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	0	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Oui	1
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	2	
Score final : de 0 à 6	2	

Source : Mission.

En outre, **le dispositif Dutreil permet d'agir sur douze freins identifiés par la mission** (cf. tableau 10) :

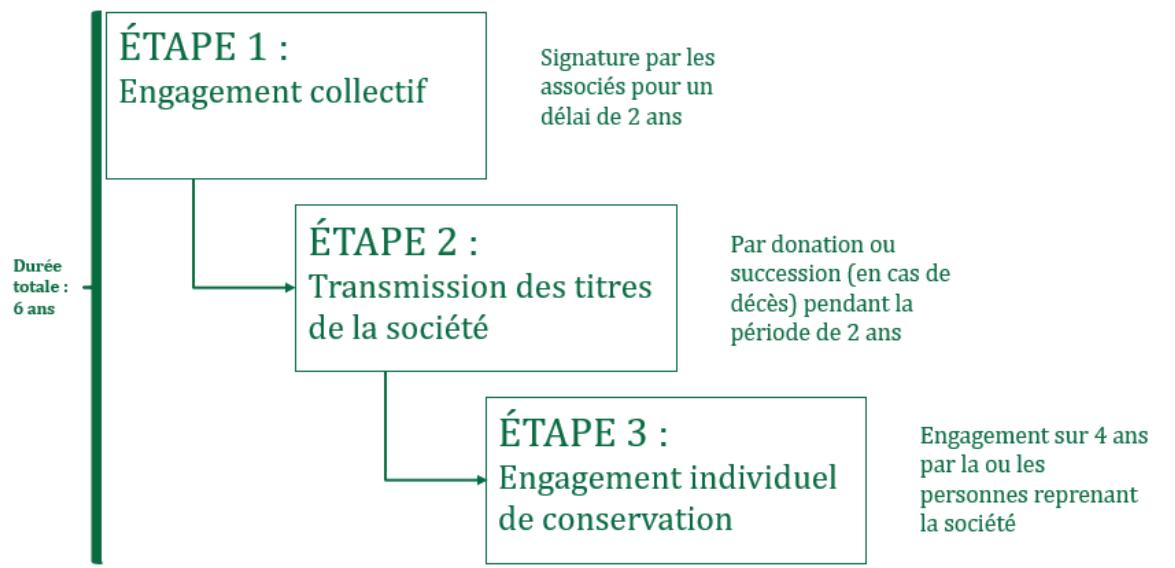
- ◆ il incite à la transmission au sein du cadre familial, à la fois car il consiste en une réduction sur les droits de mutation à titre gratuit et car il en prévoit une exonération à 75 % ;
- ◆ dès lors que la procédure implique un délai de cinq à six ans (cf. graphique 1), il offre le temps au cédant de formaliser sa succession et au repreneur de mûrir son projet ;
- ◆ il facilite l'accès et l'achat aux facteurs de production et aux bâtiments par le jeune agriculteur au sein du cadre familial dès lors que le coût de la reprise de l'exploitation est abaissé ;
- ◆ il réduit le coût de transmission des parts des sociétés agricoles et contribue à la reprise d'éventuelles parts dans une exploitation sous forme sociétaire.

Tableau 10 : Évaluation du pacte Dutreil au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse	
Cédant	Formalisation du projet de transmission		O	
	Réduction du coût de la transmission		N	
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		O	
	Incite à l'installation hors cadre familial		N	
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet		O
		Finalisation du projet		O
	Foncier	Transparence du marché		N
		Disponibilité du foncier		N
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier	O
			Accès à la location	O
	Coût du foncier	Achat	O	
		Location	O	
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel		O
		Équipement		O
		Bâtiment	Bâtiment d'exploitation	O
			Bâtiment d'habitation	N
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires		N
		Coût d'une part sociale		O
Score	12			

Source : Mission.

Graphique 1 : Délais de transmission Dutreil



Source : Mission d'après <https://agrigestion.fr/actualites/transmettre-son-exploitation-familiale-pacte-Dutreil/> consulté le 18 juin 2024.

3.1.1.2. L'exonération prévue par l'article 793 du CGI permet une transmission des baux ruraux

Le dispositif d'exonération prévu aux articles 793-1-3° et 4°, 793-2-2, 793-3, 793 bis et 848 bis du code général des impôts a été créé en 1959. Il prévoit une **exonération de droits de mutation dus à raison des transmissions à titre gratuit des biens donnés à bail à long terme ou à bail cessible à concurrence des ¾ de leur valeur, des parts de groupements fonciers agricoles et celles des groupements agricoles fonciers, à concurrence des ¾ de la fraction de la valeur nette des biens donnés à bail à long terme ou à bail cessible.**

S'agissant des parts sociales, les conditions supplémentaires sont les suivantes : les statuts du groupement doivent lui interdire l'exploitation en faire-valoir direct, les parts doivent avoir été détenues depuis deux ans au moins par le donateur/défunt (sauf lorsque le donateur/défunt ont été parties au contrat de constitution du groupement foncier agricole (GFA) et, à ce titre, ont effectué des apports constitués exclusivement par des immeubles ou des droits immobiliers à destination agricole. En tout état de cause, les biens transmis doivent rester la propriété du donataire/héritier/légataire pendant cinq ans. Lorsque la valeur des biens susceptibles de bénéficier de l'exonération partielle excède 300 000 €, l'exonération est ramenée à 50 % (500 000 € si le donataire/héritier/légataire conserve le bien pendant 5 années supplémentaires).

Le coût estimatif en 2024 du dispositif est de 50,0 M€. Toutefois :

- ◆ ce coût inclut également le secteur sylvicole ;
 - ◆ ce coût est établi à partir d'une simulation et sa fiabilité est considérée comme un « ordre de grandeur » par l'administration fiscale dans le tome II des « voies et moyens ».

La mission attribue à ce dispositif la note de 2 sur 6 (cf. tableau 11).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : le coût estimatif de 50,0 M€ en 2024 (stable depuis 2021) inclut également le secteur sylvicole. De plus, ce coût est établi à partir d'une simulation et sa fiabilité est considérée comme un « ordre de grandeur » par l'administration fiscale dans le tome II des « voies et moyens ». En outre, ni le nombre de bénéficiaires agricoles, ni les bénéficiaires totaux ne sont disponibles. Par ailleurs, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, la mission estime que ce dispositif est adapté à la transmission au sein du cadre familial : il constitue une exonération importante, à hauteur de trois-quarts des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts dans les groupements fonciers agricoles de la valeur de l'exploitation agricole transmise ou donnée au sein du cadre familial. La mission attribue ainsi une note de 2 sur 3 à la performance de la mesure : celle-ci favorise les installations plutôt que les agrandissements et la dépense fiscale constitue un instrument adapté pour réduire le coût de la transmission au sein du cadre familial. De plus, elle présente l'avantage d'inclure dans son assiette à la fois les biens ruraux à long terme et les parts dans les GFA. En revanche, faute de chiffrage, la mesure de son efficience n'est pas possible.

Tableau 11 : Mesure de l'information disponible et de la performance des articles 793 et 793 bis

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	0	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Oui	1
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	2	
Score final : de 0 à 6	2	

Source : Mission.

En outre, la dépense fiscale des articles 793 et 793 bis permet d'agir sur trois freins identifiés par la mission (cf. tableau 12) :

- ◆ elle favorise l'accès du foncier à la location dès lors qu'elle permet l'exonération des biens ruraux loués à long terme ainsi que des parts dans des groupements fonciers agricoles ;
- ◆ elle réduit le coût du foncier en location dès lors que la valeur nette des biens donnés est exonérée aux trois-quarts ;
- ◆ elle incite à la transmission au sein du cadre familial.

Tableau 12 : Évaluation des articles 793 et 793 bis au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N
	Réduction du coût de la transmission		N
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		O
	Incite à l'installation hors cadre familial		N
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	N
		Finalisation du projet	N
	Foncier	Transparence du marché	N
		Disponibilité du foncier	N
		Accès au foncier	N
		Accès à l'achat du foncier	
		Accès à la location	O
	Coût du foncier	Achat	N
		Location	O
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel	N
		Équipement	N
		Bâtiment d'exploitation	O
	Formes sociétaires	Bâtiment d'habitation	N
		Acceptation par les sociétaires	N
		Coût d'une part sociale	N
Score	3		

Source : Mission.

3.1.1.3. L'abattement en cas de donation d'entreprise aux salariés prévu par les dispositions de l'article 790 A permet une reprise progressive d'une exploitation ou d'une société agricole

L'abattement prévu par les dispositions de l'article 790 A du CGI a été créé en 2003. En application de ces dispositions, **les donations en pleine propriété portant sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions d'une société et consenties à un ou plusieurs de leurs salariés donnent lieu, sur option du donataire, à un abattement de 500 000 €⁷ sur la valeur des actifs donnés. Au-delà de ce montant, les droits sont dus.**

Cet abattement ne peut être utilisé qu'une seule fois entre les mêmes donateurs et donataires. Les conditions sont les suivantes : les salariés bénéficiaires de la donation doivent être titulaires d'un CDI depuis au moins deux ans, exercer soit à temps plein soit en apprentissage, poursuivre leur activité professionnelle à titre exclusif pendant les cinq années qui suivent la date de la donation et l'un d'eux doit assumer pendant la même période la direction de l'entreprise. En outre, lorsque l'entreprise a été acquise à titre onéreux par le cédant, il doit l'avoir détenue depuis plus de deux ans avant sa donation à un ou plusieurs salariés.

⁷ Ce montant a été porté à 500 K € au 1^{er} janvier 2024, contre 300 000 € auparavant.

La mission attribue à ce dispositif la note de 2 sur 6 (cf. tableau 13).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : en effet, ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles. Par ailleurs, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, la mission estime que ce dispositif est doublement adapté à la transmission :

- ◆ en premier lieu, le montant de l'abattement est important dès lors qu'il s'élève à 500 000 € de la valeur des actifs transmis (fonds et parts agricoles) ;
- ◆ en second lieu, en ciblant la mesure vers les salariés de l'entreprise, la mesure permet une reprise progressive de salariés de l'exploitation ou des parts dans une société agricole. Lorsque de jeunes salariés sont candidats à l'installation, cette mesure leur bénéficie donc.

La mission attribue ainsi une note de 2 sur 3 à la performance de la mesure : celle-ci favorise les installations plutôt que les agrandissements et la dépense fiscale constitue un instrument adapté pour réduire le coût de la transmission au sein du cadre familial.

Tableau 13 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 790 A

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance		0
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Oui	1
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale		2
Score final : de 0 à 6		2

Source : Mission.

En outre, l'abattement de l'article 790 A permet d'agir sur huit freins identifiés par la mission (cf. tableau 14) :

- ◆ en ciblant les salariés de l'exploitation, il facilite la conception et la finalisation du projet du salarié candidat à l'installation, qui peut travailler au sein de l'exploitation avant de l'acquérir. Cette installation progressive peut constituer un facteur de réussite, ainsi que la mission l'a constaté lors de son déplacement en Maine-et-Loire, où un exemple de transmission réussie reposait sur l'acquisition progressive d'une exploitation par un salarié (hors cadre familial) de l'exploitation ;
- ◆ il constitue également une garantie supplémentaire de crédibilité du repreneur pour les banques et autres créanciers potentiels, dès lors qu'il a potentiellement démontré, lors de son activité salariée, sa maîtrise de l'outil de production et sa capacité à créer de la valeur ;
- ◆ en ciblant les salariés de l'exploitation comme des sociétés agricoles, il facilite également l'acquisition des parts de société comme l'acceptation par les sociétaires, que le repreneur aura côtoyés en tant que salarié ;

- en portant sur le fonds agricole⁸, il permet de **réduire le coût du stock, du cheptel et de l'équipement** ;
- il incite aux installations au sein et hors cadre familial.

Tableau 14 : Évaluation de l'article 790 A au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N
	Réduction du coût de la transmission		N
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		O
	Incite à l'installation hors cadre familial		O
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	O
		Finalisation du projet	O
	Foncier	Transparence du marché	N
		Disponibilité du foncier	N
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier
			N
		Coût du foncier	Accès à la location
			N
	Autres facteurs de production	Achat	N
		Location	N
		Stock et cheptel	O
		Équipement	O
	Bâtiment	Bâtiment d'exploitation	N
		Bâtiment d'habitation	N
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires	O
		Coût d'une part sociale	O
Score		8	

Source : Mission.

⁸ Le fonds agricole est constitué en tout ou partie des éléments énoncés à l'article L. 311-3 du code rural et de la pêche maritime : cheptel mort et vif, stocks, contrats et droits incorporels servant à l'exploitation du fonds, enseigne, nom d'exploitation, dénomination, clientèle, brevets et autres droits de propriété industrielle qui y sont attachés. Il n'inclut donc pas le foncier.

3.1.2. Les dépenses fiscales sur les droits de mutation à titre onéreux incitent insuffisamment à l'installation de porteurs de projets hors cadre familial

3.1.2.1. En principe, le droit commun s'applique aux cessions de parts ou actions de sociétés à objet agricole

Pour rappel, le régime de droit commun applicable aux ventes d'immeubles est fixé à 5,80 %.

Les droits exigibles sur les cessions de droits sociaux diffèrent selon le type de sociétés⁹ :

- ◆ les cessions de parts sociales sont taxées à un droit de 3 % après application d'un abattement de 5 % ;
- ◆ les cessions de participations dans les sociétés à prépondérance immobilière sont soumises à un droit de 5 % sans abattement ;
- ◆ les cessions d'actions sont soumises à un droit de 0,1 %. Dans les sociétés cotées, le droit est exigible si la cession est constatée par un acte (exemption dans le cas contraire). Dans les sociétés non cotées, il est exigible y compris en l'absence d'acte.

Les cessions de fonds de commerce et de clientèles sont soumises à un barème progressif (cf. tableau 15).

Tableau 15 : Barème des DMTO des cessions globales de fonds de commerce

Fraction du prix ou de la valeur vénale	Droit budgétaire	Taxe départementale	Taxe communale	Imposition totale
Droit commun				
0-23 000 €	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
23 000-107 000 €	2,0 %	0,6 %	0,4 %	3,0 %
107 000-200 000 €	0,6 %	1,4 %	1,0 %	3,0 %
> 200 000 €	2,6 %	1,4 %	1,0 %	5,0 %
Zones franches urbaines et zones de revitalisation rurale				
0-23 000 €	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
23 000-107 000 €	0,0 %	0,6 %	0,4 %	1,0 %
107 000-200 000 €	0,6 %	1,4 %	1,0 %	3,0 %
> 200 000 €	2,6 %	1,4 %	1,0 %	5,0 %

Source : Mission d'après le CGI.

Toutefois, il existe des régimes de faveur applicables spécifiquement aux transmissions d'exploitations agricoles.

3.1.2.1.1. La gratuité de l'enregistrement des actes de cession onéreuse d'un fonds agricole permet de réduire le coût de transmission hors cadre familial mais n'est pas orientée vers l'installation

Tout d'abord, les actes constatant la cession d'un fonds agricole¹⁰ sont enregistrés gratuitement en application de l'article 732 du code général des impôts.

La mission attribue à ce dispositif la note de 1 sur 6 (cf. tableau 16).

⁹ Article 726 du code général des impôts.

¹⁰ Le fonds agricole est constitué en tout ou partie des éléments énoncés à l'article L. 311-3 du code rural et de la pêche maritime : cheptel mort et vif, stocks, contrats et droits incorporels servant à l'exploitation du fonds, enseigne, nom d'exploitation, dénomination, clientèle, brevets et autres droits de propriété industrielle qui y sont attachés. Il n'inclut donc pas le foncier.

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : en effet, ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles. Par ailleurs, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, le dispositif porte sur l'ensemble des droits de mutation à titre onéreux des fonds agricoles et ne prévoit pas de disposition spécifique portant sur les transmissions à de nouveaux installés. La mission attribue ainsi une note de 1 sur 3 à la performance de la mesure : la dépense fiscale est le levier adapté pour réduire le coût de la transmission hors cadre familial mais n'est, ainsi qu'il a été dit, pas orientée vers les transmissions-installations.

Tableau 16 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 732

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	0	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	N	0
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	1	
Score final : de 0 à 6	1	

Source : Mission.

Ensuite, l'enregistrement gratuit de l'article 732 permet d'agir sur trois freins identifiés par la mission (cf. tableau 17) que sont l'installation hors cadre familial, la transmission du stock et du cheptel et la transmission des équipements et matériels de production hors cadre familial.

Tableau 17 : Évaluation de l'article 732 au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse	
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N	
	Réduction du coût de la transmission		N	
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		N	
	Incite à l'installation hors cadre familial		O	
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	N	
		Finalisation du projet	N	
	Foncier	Transparence du marché	N	
		Disponibilité du foncier	N	
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier Accès à la location	N
		Coût du foncier	Achat Location	N
		Stock et cheptel	O	
	Autres facteurs de production	Équipement	O	
		Bâtiment	Bâtiment d'exploitation	N
			Bâtiment d'habitation	N
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires		N
		Coût d'une part sociale		N
Score	3			

Source : Mission.

3.1.2.1.2. L'enregistrement des cessions de gré à gré de parts de sociétés agricoles à un droit fixe de 125 € permet de réduire les transmissions sociétaires mais ne sont pas orientées vers les installations

Les cessions de gré à gré de parts de groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) et d'exploitations à responsabilité limitée (EARL) ainsi que des parts de sociétés civiles à objet agricole¹¹, sont enregistrées au droit fixe de 125 € en application des dispositions de l'article 730 bis du CGI.

La mission attribue à ce dispositif la note de 1 sur 6 (cf. tableau 18).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : en effet, ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles. Par ailleurs, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, ce dispositif est un levier efficace pour réduire le coût de la transmission des parts sociétaires mais n'est pas orienté vers les installations. Elle ne favorise donc pas les transmissions-installations spécifiquement. La mission attribue ainsi une note de 1 sur 3 à la performance de la mesure.

¹¹ Il s'agit notamment des sociétés civiles d'exploitation agricole (SCEA), des groupements fonciers agricoles (GFA) même non exploitants, des groupements agricoles fonciers (GAF), des groupements fonciers ruraux (GFR) et des groupements forestiers (BOI-ENR-DMTOM-40-50-20 § 1).

Tableau 18 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 730 bis

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	0	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Non	0
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	1	
Score final : de 0 à 6	1	

Source : Mission.

En outre, le dispositif de l'article 730 bis contribue potentiellement à lever un frein identifié par la mission (cf. tableau 19) : l'abaissement du coût de la transmission d'une part sociale.

Tableau 19 : Évaluation de l'article 730 bis au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N
	Réduction du coût de la transmission		N
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		N
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		N
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	N
		Finalisation du projet	N
	Foncier	Transparence du marché	N
		Disponibilité du foncier	N
		Accès au foncier	N
		Accès à la location	N
		Coût du foncier	Achat
			Location
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel	N
		Équipement	N
		Bâtiment	Bâtiment d'exploitation
			Bâtiment d'habitation
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires	N
		Coût d'une part sociale	0
Score	1		

Source : Mission.

3.1.2.1.3. L'abattement de 500 000 € sur la valeur du fonds réduit le coût de la transmission du cheptel, du stock et des équipements et est ciblé soit vers les salariés de l'exploitation, soit vers le cadre familial

En application des dispositions de l'article 732 ter du CGI, il est appliqué un abattement de 500 000 € sur la valeur du fonds ou de la clientèle ou sur la fraction de la valeur des titres représentative du fonds ou de la clientèle en cas de cession en pleine propriété de fonds agricole ou de clientèle d'une entreprise individuelle agricole ou de parts ou actions d'une société aux salariés ou aux proches du cédant. Dans ce cas, le fonds ou les droits sociaux doivent avoir été acquis à titre onéreux, le cédant doit les avoir détenus durant au moins deux ans et, enfin, les acquéreurs doivent poursuivre l'exploitation du fonds agricole pendant deux ans. En outre, le preneur doit être soit salarié en CDI depuis au moins deux ans ou en apprentissage, soit être le conjoint, l'ascendant, le descendant ou le frère et sœur du cédant. Il est à noter que l'article 732 ter englobe d'autres secteurs économiques que le seul secteur agricole.

La mission attribue à ce dispositif la note de 2 sur 6 (cf. tableau 20).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : en effet, ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles. Par ailleurs, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, la mission estime que le dispositif est adapté doublement aux installations :

- ◆ en premier lieu, le dispositif est ciblé vers les salariés ou apprentis de l'exploitation agricole, permettant une maturation du projet du jeune et une reprise progressive de l'exploitation ;
- ◆ en second lieu, le dispositif est ciblé, hors salariés, vers la transmission dans le cadre familial dès lors qu'il est fléché vers les conjoints, ascendants, descendants, frères ou sœurs du cédant.

La mission attribue ainsi une note de 2 sur 3 à la performance de la mesure : celle-ci favorise les installations plutôt que les agrandissements et la dépense fiscale constitue un instrument adapté pour réduire le coût de la transmission au sein du cadre familial.

Tableau 20 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 732 ter

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance		0
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Oui	1
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale		2
Score final : de 0 à 6		2

Source : Mission.

En outre, l'abattement de l'article 732 *ter* permet d'agir sur six freins identifiés par la mission (cf. tableau 21) :

- ◆ en ciblant les salariés et apprentis de l'exploitation, il facilite la conception et la finalisation du projet de salariés candidats à l'installation qui peut travailler au sein de l'exploitation avant de l'acquérir. Cette phase de maturation du projet et d'installation progressive peut constituer un facteur de réussite, ainsi que la mission l'a constaté lors de son déplacement en Maine-et-Loire, où un exemple de transmission réussie reposait sur l'acquisition progressive d'une exploitation par un salarié de l'exploitation ;
- ◆ en portant sur le fonds agricole, il permet de réduire le coût du stock, du cheptel et de l'équipement ;
- ◆ il incite à la transmission au sein et hors du cadre familial.

Tableau 21 : Évaluation de l'article 732 *ter* au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse	
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N	
	Réduction du coût de la transmission		N	
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		O	
	Incite à l'installation hors cadre familial		O	
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet		O
		Finalisation du projet		O
	Foncier	Transparence du marché		N
		Disponibilité du foncier		N
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier	N
			Accès à la location	N
		Coût du foncier	Achat	N
			Location	N
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel		O
		Équipement		O
		Bâtiment	Bâtiment d'exploitation	N
			Bâtiment d'habitation	N
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires		N
		Coût d'une part sociale		N
Score	6			

Source : Mission.

3.1.2.2. DMTO applicables aux seules mutations, en matière agricole, d'un immeuble

En principe, les mutations d'immeubles en matière agricole sont soumises aux DMTO de droit commun. Les mutations à titre onéreux d'immeubles, même à caractère agricole, donnent lieu à la perception au profit des départements d'une taxe de publicité foncière (TPF) dont le taux est fixé à 3,80 %.¹² Ce taux peut être modifié par les conseils départementaux sans que ces modifications puissent avoir pour effet de le réduire à moins de 1,20 % ou de le relever au-delà de 4,50 %. Depuis 2014, la quasi-totalité des départements ont fait usage de cette faculté pour porter le taux de 3,80 % à son plafond de 4,50 %.¹³

Aux droits départementaux sur les ventes d'immeubles s'ajoutent :

- ◆ la taxe additionnelle (TCA) perçue au profit des communes de plus de 5 000 habitants ou classées comme stations de tourisme ou d'un fonds de péréquation départemental, dont le taux est fixé à 1,20 % ;
- ◆ le prélèvement effectué au profit de l'État pour frais d'assiette, de recouvrement et d'admission en non-valeurs et de dégrèvement dont le taux est fixé à 2,37 %, assis sur le montant du droit départemental.

Il résulte de l'ensemble de ces taxations que le régime de droit commun des droits de mutation à titre onéreux applicable aux cessions d'immeubles est soumis à une taxation à un taux global de 5,81 %.

Toutefois, les dispositifs suivants permettent l'application d'un régime fiscal dérogatoire.

3.1.2.2.1. Les cessions d'immeubles ruraux sont orientées vers l'installation au sein du cadre familial

En application des dispositions de l'article 1594 F quinques, D-I et D-II du CGI, les cessions d'immeubles ruraux¹⁴ bénéficient du taux réduit de taxe sur la publicité foncière de 0,7 % à la double condition¹⁵ que :

- ◆ l'immeuble soit exploité depuis au moins 2 ans au jour de l'acquisition par :
 - un bail consenti à l'acquéreur personne physique, à son conjoint, à ses descendants ou aux descendants de son conjoint ou à la personne morale acquéreur ;
 - une mise à disposition par le preneur au profit de la personne moral acquéreur.
- ◆ l'acquéreur prenne l'engagement lors de l'acquisition, pour lui et ses ayant-cause à titre gratuit, de mettre en valeur pendant au moins 5 ans l'immeuble acquis.

Dans les mêmes conditions, les acquisitions d'immeubles ruraux en vue de l'installation d'un descendant majeur de l'acquéreur bénéficient du même taux réduit¹⁶.

La mission attribue à ce dispositif la note de 2 sur 6 (cf. tableau 22).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : en effet, ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles. Par ailleurs, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

¹² CGI, art. 1594 D.

¹³ Pour la période du 1^{er} juin 2023 au 31 mai 2024, seuls trois départements ont conservé le taux plafond de 3,80 % (l'Indre, le Morbihan et Mayotte).

¹⁴ Les immeubles ruraux s'entendent comme des immeubles principalement affectés à la production agricole au cours du transfert de propriété.

¹⁵ CGI, art. 1594 F quinques, D-I.

¹⁶ CGI, art. 1594 F quinques, D-II.

D'autre part, ce dispositif est adapté à la transmission au sein du cadre familial dès lors qu'il réduit le coût de mutation des immeubles agricoles et qu'il est ciblé vers l'installation d'un descendant majeur. La mission attribue ainsi une note de 2 sur 3 à la performance de la mesure.

Tableau 22 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 1594 F *quinquies D*

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	0	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Oui	1
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	2	
Score final : de 0 à 6	2	

Source : Mission.

En outre, **l'abattement de l'article 1594 F *quinquies D* permet d'agir sur deux freins identifiés par la mission** (cf. tableau 23) : la transmission au sein du cadre familial, en particulier du bâtiment d'exploitation, dont le taux est abaissé à 0,7 %.

Tableau 23 : Évaluation de l'article 1594 F quinquies D au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N
	Réduction du coût de l'imposition		N
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		O
	Incite à l'installation hors cadre familial		N
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	
		Finalisation du projet	
	Foncier	Transparence du marché	
		Disponibilité du foncier	
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier
			N
		Coût du foncier	Accès à la location
			N
	Autres facteurs de production	Achat	N
		Location	
		Stock et cheptel	
		Équipement	
	Formes sociétaires	Bâtiment	Bâtiment d'exploitation
			O
		Bâtiment d'habitation	N
			N
Score		2	

Source : Mission.

3.1.2.2.2. La réduction à 0,7 % du taux de transmission des immeubles ruraux pour les jeunes agriculteurs réduit le coût des immeubles lors de l'installation mais est limitée aux zones de revitalisation rurale et ne porte que sur la fraction du prix inférieure à 99 000 €

En application des dispositions de l'article 1594 F quinquies, E du CGI, dans les zones de revitalisation rurale, les jeunes agriculteurs titulaires des aides à l'installation bénéficient d'une réduction du droit départemental à 0,70 % (prélèvement pour frais d'assiette compris) en cas d'acquisition d'immeubles ruraux pour la fraction du prix n'excédant pas 99 000 €, le surplus étant imposé selon le régime de droit commun.

L'acquisition doit intervenir dans les quatre ans suivant l'octroi des aides à l'installation. Ce taux réduit s'applique également aux acquisitions réalisées par des tiers qui s'engagent à louer les parcelles par bail à long terme à des jeunes agriculteurs. L'acquéreur (personne physique ou morale) doit prendre dans l'acte d'acquisition l'engagement pour lui et ses ayants cause de justifier dans le délai d'un an à compter du transfert de propriété que le bien acquis a été donné à bail à long terme (ou à bail cessible hors du cadre familial) à un jeune agriculteur bénéficiaire des aides à l'installation. Cet avantage a été étendu aux baux cessibles hors cadre familial créés par la loi d'orientation agricole.

La mission attribue à ce dispositif la note de 2 sur 6 (cf. tableau 24).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : en effet, ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles. Par ailleurs, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, ce dispositif est adapté pour favoriser les transmissions :

- ◆ en premier lieu, il facilite les transmissions d'immeubles ruraux dès lors que le taux est abaissé à 0,70 % jusqu'à 99 000 € ;
- ◆ en second lieu, il cible les jeunes agriculteurs.

La mission attribue ainsi une note de 2 sur 3 à la performance de la mesure.

Tableau 24 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 1594 F quinques E

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	0	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Oui	1
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	2	
Score final : de 0 à 6	2	

Source : Mission.

En outre, le dispositif de l'article 1594 F *quinquies E* permet d'agir sur quatre freins identifiés par la mission (cf. tableau 25) : l'acquisition d'immeubles ruraux, dont il réduit le taux de transmission à 0,70 % en ZRR pour les jeunes agriculteurs aidés hors cadre familial.

Tableau 25 : Évaluation de l'article 1594 F *quinquies E* au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N
	Réduction du coût de la transmission		N
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		N
	Incite à l'installation hors cadre familial		O
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	
		Finalisation du projet	
	Foncier	Transparence du marché	
		Disponibilité du foncier	
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier
			N
		Coût du foncier	Accès à la location
			N
	Autres facteurs de production	Achat	O
		Location	O
		Stock et cheptel	
		Équipement	
	Formes sociétaires	Bâtiment	Bâtiment d'exploitation
			O
		Bâtiment d'habitation	N
Score		4	

Source : Mission.

3.2. Le dispositif d'exonération d'impôt sur la fortune immobilière constitue une incitation à la cession mais n'est pas fléché vers l'installation

Par principe, le patrimoine foncier bâti et non bâti agricole entre dans l'assiette de calcul de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Pour rappel, sont assujettis à l'IFI les foyers fiscaux dont le patrimoine net excède 1,3 M€ selon un taux progressif¹⁷ :

- ◆ 0 % entre 0 et 800 000 €
- ◆ 0,5 % entre 800 000 € et 1,30 M€ ;
- ◆ 0,7 % entre 1,30 et 2,57 M€ ;
- ◆ 1 % entre 2,57 et 5,0 M€ ;
- ◆ 1,25 % entre 5,0 M€ et 10,0 M€ ;
- ◆ 1,5 % au-dessus de 10 M€.

¹⁷ Article 977 du code général des impôts.

Par dérogation, les dispositions des III et IV de l'article 976 du CGI prévoient que **les immeubles donnés à bail rural à long terme¹⁸ ainsi que les parts de groupements fonciers agricoles et de groupements agricoles fonciers représentatives de tels biens¹⁹ sont exonérées d'IFI à concurrence des trois quarts de leur valeur qui n'excède pas 101 897 € et pour moitié au-delà de cette limite (deuxième alinéa des III et IV de l'article 976 du CGI).**

Le coût estimé est de 48,0 M€ en 2024 au sein du tome II des « voies et moyens », contre 41,0 M€ en 2022. Ce coût inclut à la fois l'agriculture et les bois et forêts et parts de groupements forestiers. En outre, les biens donnés à bail rural à long terme et les parts de groupements agricoles représentatives de l'apport de biens agricoles sont exonérés d'IFI au titre des biens professionnels (DF 440101) sous réserve que les immeubles soient :

- ◆ donnés à bail rural à long terme à un preneur qui utilise le bien dans l'exercice de sa profession principale et qui appartient au cercle familial du redevable (premier alinéa des III et IV de l'article 976 du CGI) ;
- ◆ donnés à bail à une société à objet agricole contrôlée à plus de 50 % par le redevable et son cercle familial, ou mis à la disposition d'une telle société par le preneur à bail appartenant au cercle familial du redevable, ou dont le droit au bail est apporté à une telle société par le preneur à bail appartenant au cercle familial du redevable. Le bénéfice de l'exonération est accordé à concurrence de la participation détenue dans la société exploitante par le cercle familial (CGI, art 976, V).

La mission attribue à ce dispositif la note de 1 sur 6 (cf. tableau 26).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : le montant de l'exonération pour l'agriculture n'est pas identifié et le montant total du dispositif est peu fiable dès lors que le tome II des « voies et moyens » le qualifie « d'ordre de grandeur ». De plus, ni le nombre de bénéficiaires agricoles, ni les bénéficiaires totaux ne sont disponibles. En outre, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. Sollicitée pour obtenir des informations sur les bénéficiaires et les montants de cette exonération, la direction départementale des finances publiques de Loire-Atlantique a indiqué à la mission ne pas disposer d'outils pour fournir de telles informations. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, la mission juge que le dispositif n'est pas fléché vers l'installation. En effet, la double condition portant sur le preneur ne cible pas nécessairement les jeunes dès lors que le preneur doit utiliser le bien dans l'exercice de sa profession principale et que le preneur n'est pas forcément un descendant du cédant.

18 III de l'article 976 du CGI.

19 IV de l'article 976 du CGI.

Tableau 26 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 976

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	0	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Non	0
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	1	
Score final : de 0 à 6	1	

Source : Mission.

En outre, l'exonération de l'article 976 permet d'agir sur un frein identifié par la mission en incitant le porteur du projet à céder ses baux ruraux et parts dans des sociétés agricoles (cf. tableau 27).

Tableau 27 : Évaluation de l'article 976 au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N
	Réduction du coût de la transmission		O
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		N
	Incite à l'installation hors cadre familial		N
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	N
		Finalisation du projet	N
	Foncier	Transparence du marché	N
		Disponibilité du foncier	N
		Accès au foncier	N
		Accès à l'achat du foncier	N
		Accès à la location	N
	Autres facteurs de production	Coût du foncier	Achat
			Location
	Bâtiment	Stock et cheptel	N
		Équipement	N
		Bâtiment d'exploitation	N
		Bâtiment d'habitation	N
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires	N
		Coût d'une part sociale	N
Score	1		

Source : Mission.

3.3. Les dispositifs portant sur l'impôt sur le revenu abaisse le coût des plus-values pour le cédant mais ne sont, dans leur majorité, pas orientées vers les installations

3.3.1. Imposition des plus-values professionnelles

Pour rappel, les plus-values et moins-values professionnelles sont les gains et les pertes de caractère exceptionnel réalisés par les entreprises à l'occasion de la cession d'éléments d'actif immobilisé, en cours ou en fin d'exploitation. Elles peuvent être imposées à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés.

Lorsque les plus ou moins-values sont qualifiées de court terme, elles intègrent le résultat imposable et sont imposées dans les conditions de droit commun. Lorsqu'elles sont qualifiées de long terme, elles font l'objet d'une imposition séparée à un taux réduit.

Les plus-values réalisées par les entreprises peuvent à certaines conditions bénéficier de dispositifs d'exonération ou de reports [et sursis] d'imposition.

Enfin, sollicitée pour obtenir des informations sur les bénéficiaires et les montants de cette exonération, la direction départementale des finances publiques de Loire-Atlantique a indiqué à la mission ne pas disposer d'outils pour fournir de telles informations.

3.3.1.1. Entreprises soumises à l'impôt sur le revenu

3.3.1.1.1. L'abattement sur les plus-values immobilières abaisse le coût de la cession pour le cédant mais ne l'incite pas à transmettre son exploitation à un porteur de projet

En application des dispositions de l'article 151 *septies* B du CGI, les plus-values immobilières à long terme réalisées dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole sont imposées après application d'un abattement égal à 10 % par année de détention au-delà de la cinquième. En pratique, les plus-values réalisées sur des biens immobiliers détenus depuis plus de quinze ans sont donc totalement exonérées.

La mission attribue à ce dispositif la note de 1 sur 6 (cf. tableau 28).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : en effet, ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles – pour l'ensemble des secteurs économiques concernés comme pour le secteur agricole en particulier. Par ailleurs, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, le dispositif est incitatif pour les transmissions dès lors qu'il réduit l'imposition de la plus-value mais n'est aucunement ciblé vers l'installation. La mission attribue ainsi une note de 1 sur 3 à la performance de la mesure.

Tableau 28 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 151 septies B

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	0	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Non	0
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	1	
Score final : de 0 à 6	1	

Source : Mission.

En outre, l'abattement de l'article 151 *septies* B permet d'agir sur un seul des freins identifiés par la mission, à savoir la réduction du coût de la cession, dès lors que la plus-value est réduite (cf. tableau 29). En revanche, cette incitation à la transmission n'est pas fléchée vers un jeune agriculteur.

Tableau 29 : Évaluation de l'article 151 septies B au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N
	Réduction du coût de la transmission		O
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		N
	Incite à l'installation hors cadre familial		N
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	N
		Finalisation du projet	N
		Transparence du marché	N
		Disponibilité du foncier	N
	Foncier	Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier
			N
			Accès à la location
		Coût du foncier	Achat
			N
			Location
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel	N
		Équipement	N
		Bâtiment	Bâtiment d'exploitation
			Bâtiment d'habitation
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires	N
		Coût d'une part sociale	N
Score	1		

Source : Mission.

3.3.1.1.2. Le taux réduit pour les plus-values nettes à long terme réduit l'imposition des plus-values mais n'oriente pas les transmissions vers les installations

En application des dispositions de l'**article 39 quindecies du CGI**, si la compensation entre la plus et la moins-value à long terme d'un exercice fait apparaître une plus-value nette à long terme, celle-ci est taxée à un taux réduit fixé à 12,8 %.

Les agriculteurs qui choisissent de conserver dans leur patrimoine privé les terres agricoles dont ils sont propriétaires relèvent du régime des plus-values des particuliers, moins favorable car il ne leur permet pas de bénéficier de l'exonération des plus-values professionnelles des petites entreprises prévue à l'article 151 *septies* (cf. *infra*) et de l'abattement pour une durée de détention de quinze ans (cf. *supra*). Pour les plus-values privées, cet abattement est de 22 ans pour l'exonération d'impôt sur le revenu et de 30 ans pour les prélèvements sociaux. La plus-value est déclarée et l'impôt payé lors de la mutation, le plus souvent par l'intermédiaire du notaire (19,0 % + 17,2 % de prélèvements sociaux, soit 36,2 %).

La mission attribue à ce dispositif la note de 1 sur 6 (cf. tableau 30).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : en effet, ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles – pour l'ensemble des secteurs économiques concernés comme pour le secteur agricole en particulier. Par ailleurs, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, le dispositif est incitatif pour les transmissions dès lors qu'il réduit l'imposition de la plus-value mais n'est aucunement ciblé vers l'installation. La mission attribue ainsi une note de 1 sur 3 à la performance de la mesure.

Tableau 30 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 39 quindecies

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance		0
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Non	0
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale		1
Score final : de 0 à 6		1

Source : Mission.

En outre, le taux réduit de l'**article 39 quindecies** permet d'agir sur un seul des freins identifiés par la mission, à savoir le coût de la cession, dès lors que la plus-value est réduite (cf. tableau 31). En revanche, ainsi qu'il a été dit, cette incitation à la transmission n'est pas fléchée vers un jeune agriculteur.

Tableau 31 : Évaluation de l'article 39 quindecies au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse	
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N	
	Réduction du coût de la transmission		O	
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		N	
	Incite à l'installation hors cadre familial		N	
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	N	
		Finalisation du projet	N	
	Foncier	Transparence du marché	N	
		Disponibilité du foncier	N	
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier	N
			Accès à la location	N
		Coût du foncier	Achat	N
			Location	N
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel		N
		Équipement		N
		Bâtiment	Bâtiment d'exploitation	N
	Formes sociétaires		Bâtiment d'habitation	N
		Acceptation par les sociétaires		N
		Coût d'une part sociale		N
Score	1			

Source : Mission.

3.3.1.1.3. L'exonération totale ou partielle des plus-values réalisées par les entreprises agricoles réduit l'effet de la cession pour le cédant mais n'incite pas à la transmission à des porteurs de projet d'installation agricole

En application des dispositions de l'article 151 *septies* du CGI, **les plus-values professionnelles de cession réalisées dans le cadre d'une activité de nature commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole exercée à titre professionnel peuvent être exonérées en fonction des recettes réalisées par l'entreprise**. Ainsi, pour une entreprise exerçant une activité agricole, l'exonération est totale si les recettes annuelles n'excèdent pas 350 000 €. Elle est partielle si les recettes sont comprises entre 350 000 € et 450 000 €. Les seuils de recettes retenus pour les entreprises exerçant une activité non-agricole sont inférieurs (250 000 € à 350 000 € pour les activités de vente et 90 000 € à 126 000 € pour les autres activités). La mission souligne que ce seuil a été augmenté à 350 000 €, contre 250 000, € auparavant, par la loi de finances initiale pour 2024²⁰. Cette augmentation ne bénéficie qu'aux entreprises agricoles.

La mission attribue à ce dispositif la note de 1 sur 6 (cf. tableau 32).

²⁰ Article 94 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : en effet, ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles – pour l'ensemble des secteurs économiques concernés comme pour le secteur agricole en particulier. Par ailleurs, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, le dispositif est incitatif pour les transmissions dès lors qu'il réduit l'imposition de la plus-value mais n'est aucunement ciblé vers l'installation. La mission attribue ainsi une note de 1 sur 3 à la performance de la mesure.

Tableau 32 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 151 septies

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	0	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Non	0
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	1	
Score final : de 0 à 6	1	

Source : Mission.

En outre, **le dispositif prévu par l'article 151 septies permet d'agir sur un seul des freins identifiés par la mission, à savoir le coût de la cession, dès lors que la plus-value est réduite** (cf. tableau 33). En revanche, cette incitation à la transmission n'est pas fléchée vers un jeune agriculteur.

Tableau 33 : Évaluation de l'article 151 septies au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse	
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N	
	Réduction du coût de la transmission		O	
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		N	
	Incite à l'installation hors cadre familial		N	
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	N	
		Finalisation du projet	N	
	Foncier	Transparence du marché	N	
		Disponibilité du foncier	N	
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier	N
			Accès à la location	N
		Coût du foncier	Achat	N
			Location	N
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel		N
		Équipement		N
		Bâtiment	Bâtiment d'exploitation	N
			Bâtiment d'habitation	N
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires		N
		Coût d'une part sociale		N
Score	1			

Source : Mission.

3.3.1.1.4. La franchise d'impôt pour les plus-values acquises par les éléments non amortissables de l'actif immobilisé réduit l'imposition de la plus-value sans toutefois inciter à la transmission à un porteur de projet d'installation

En application des dispositions de l'article 39 octodecies du CGI, les contribuables qui optent pour la première fois pour un régime réel d'imposition (normal ou simplifié) peuvent constater en franchise d'impôt les plus-values acquises, à la date d'effet de l'option, par les éléments non amortissables de leur actif immobilisé (clientèle, droit au bail, terrains, dans la mesure où ils peuvent être considérés comme des éléments d'actif).

La mission attribue à ce dispositif la note de 1 sur 6 (cf. tableau 34).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : en effet, ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles – pour l'ensemble des secteurs économiques concernés comme pour le secteur agricole en particulier. Par ailleurs, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, le dispositif est incitatif pour les transmissions dès lors qu'il réduit l'imposition de la plus-value mais n'est aucunement ciblé vers l'installation. La mission attribue ainsi une note de 1 sur 3 à la performance de la mesure.

Tableau 34 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 39 octodecies du CGI

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	0	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Non	0
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	1	
Score final : de 0 à 6	1	

Source : Mission.

En outre, la franchise d'impôt de l'article 39 octodecies permet d'agir sur un seul des freins identifiés par la mission, à savoir l'incitation à la cession, dès lors que la plus-value est réduite (cf. tableau 35). En revanche, cette incitation à la transmission n'est pas fléchée vers un jeune agriculteur.

Tableau 35 : Évaluation de l'article 39 octodecies au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N
	Réduction du coût de la transmission		O
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		N
	Incite à l'installation hors cadre familial		N
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	N
		Finalisation du projet	N
	Foncier	Transparence du marché	N
		Disponibilité du foncier	N
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier
			N
		Coût du foncier	Accès à la location
			N
	Autres facteurs de production	Achat	N
		Location	N
		Stock et cheptel	N
			N
	Bâtiment	Équipement	N
		Bâtiment d'exploitation	N
			N
		Bâtiment d'habitation	N
Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires		N
	Coût d'une part sociale		N
Score	1		

Source : Mission.

3.3.1.1.5. L'exclusion des plus-values réalisées à l'occasion d'échanges de terres ne porte pas nécessairement sur des transmissions agricoles, dès lors que les échanges peuvent être réalisées par un exploitant agricole qui ne cède pas son exploitation

En application des dispositions de l'article 72 E du CGI, **les plus-values réalisées par les exploitants agricoles à l'occasion d'échanges de terres effectués dans le cadre d'opérations de remembrement (ou assimilées) et d'opérations d'échanges amiabes ne sont pas comprises dans le bénéfice de l'exercice en cours.** Il ne s'agit toutefois que d'une exonération provisoire puisque, en cas de cession ultérieure des terres reçues en échange, la plus-value est déterminée en fonction de la date et de la valeur d'acquisition des terres d'origine.

La mission attribue à ce dispositif la note de 0 sur 6 (cf. tableau 36).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : en effet, ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles – pour l'ensemble des secteurs économiques concernés comme pour le secteur agricole en particulier. Par ailleurs, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, le dispositif n'incite pas à la transmission dès lors que l'exploitant peut bénéficier de l'exclusion lors d'un échange de terres agricoles n'entrant pas dans le cadre d'une transmission.

Tableau 36 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 72 E

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance		0
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	No	0
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Non	0
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non measurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale		0
Score final : de 0 à 6		0

Source : Mission.

Ce dispositif peut permettre à un agriculteur de réduire le coût d'un échange de terres et renforce l'accès au foncier dès lors que des transmissions-installations peuvent s'inscrire dans le cadre d'un échange de terres (cf. tableau 37). Elle contribue donc à la levée des freins d'accès au foncier. En revanche, elle ne cible pas explicitement les installations dès lors qu'un exploitant agricole qui procède à un échange de terres sans transmettre son exploitation peut également se prévaloir de ce dispositif.

Tableau 37 : Évaluation de l'article 72 E au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N
	Réduction du coût de la transmission		N
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		N
	Incite à l'installation hors cadre familial		N
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	N
		Finalisation du projet	N
		Transparence du marché	N
		Disponibilité du foncier	N
	Foncier	Accès au foncier	0
			0
		Achat	N
		Location	N
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel	N
		Équipement	N
		Bâtiment	N
			N
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires	N
		Coût d'une part sociale	N
Score		2	

Source : Mission.

3.3.1.1.6. Entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés

3.3.1.1.7. Exonération des plus-values professionnelles réalisées à l'occasion d'une transmission d'entreprise individuelle ou d'une branche complète d'activité

En application des dispositions de l'article 238 *quindecies* du CGI, les plus-values professionnelles réalisées dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole à l'occasion de la transmission d'une entreprise individuelle ou d'une branche complète d'activité sont, sous conditions, exonérées totalement si le prix ou la valeur des éléments transmis n'excède pas 500 000 €, et partiellement s'il est compris entre 500 000 € et 1,0 M€. L'activité professionnelle au sein de l'entreprise ou de la branche d'activité cédée doit avoir été exercée pendant au moins cinq ans.

La mission attribue à ce dispositif la note de 0 sur 6 (cf. tableau 38).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : en effet, ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles – pour l'ensemble des secteurs économiques concernés comme pour le secteur agricole en particulier. Par ailleurs, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, le dispositif est incitatif pour les transmissions dès lors qu'il réduit l'imposition de la plus-value mais n'est aucunement ciblé vers l'installation. Rencontré par la mission (cf. annexe « Personnes rencontrées »), l'ordre des notaires a indiqué à la mission que ce dispositif est peu utilisé par les agriculteurs. L'efficacité du levier fiscal n'est ainsi pas démontrée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la performance de la mesure.

Tableau 38 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 238 quindecies

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	0	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Non	0
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Non	0
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	0	
Score final : de 0 à 6	0	

Source : Mission.

En outre, l'**exonération de l'article 238 quindecies permet d'agir sur un seul des freins identifiés par la mission, à savoir l'incitation à la cession, dès lors que la plus-value est réduite** (cf. tableau 39). En revanche, ainsi qu'il a été dit, cette incitation à la transmission n'est pas fléchée vers un jeune agriculteur.

Tableau 39 : Évaluation de l'article 238 quindecies au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse	
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N	
	Réduction du coût de la transmission		O	
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		N	
	Incite à l'installation hors cadre familial		N	
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet		N
		Finalisation du projet		N
	Foncier	Transparence du marché		N
		Disponibilité du foncier		N
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier	N
			Accès à la location	N
		Coût du foncier	Achat	N
			Location	N
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel		N
		Équipement		N
		Bâtiment	Bâtiment d'exploitation	N
	Formes sociétaires	Bâtiment d'habitation		N
		Acceptation par les sociétaires		N
		Coût d'une part sociale		N
Score	1			

Source : Mission.

3.3.1.1.8. Le report d'imposition des plus-values n'abaisse pas le coût de la cession pour le cédant mais incite à la transmission, sans toutefois l'orienter vers l'installation

Les dispositions des articles 151 octies, 151 octies A et 151 octies B du CGI prévoient un **report de l'imposition des plus-values professionnelles en cas de cession à titre onéreux d'une entreprise individuelle ou d'une activité par société de personnes**.

L'article 151 octies prévoit que les plus-values réalisées par une personne physique à l'occasion de l'apport à une société soumise à un régime réel d'imposition d'une entreprise individuelle ou d'une branche complète d'activité peuvent, sous conditions, bénéficier d'un report d'imposition. En cas de transmission à titre gratuit à une personne physique des droits sociaux rémunérant l'apport ou de la nue-propriété de ces droits, le report d'imposition est maintenu si le bénéficiaire de la transmission prend l'engagement d'acquitter l'impôt sur la plus-value à la date de la cession, du rachat ou de l'annulation des droits sociaux.

L'article 151 octies A prévoit que les plus-values professionnelles constatées à l'occasion d'une opération de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actif réalisée entre des sociétés civiles agricoles peuvent, sous conditions, bénéficier d'un report d'imposition.

La mission attribue à ce dispositif la note de 1 sur 6 (cf. tableau 40).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : en effet, ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles – pour l'ensemble des secteurs économiques concernés comme pour le secteur agricole en particulier. Par ailleurs, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, le dispositif est incitatif pour les transmissions dès lors qu'il diffère l'imposition de la plus-value mais n'est aucunement ciblé vers l'installation. La mission attribue ainsi une note de 1 sur 3 à la performance de la mesure.

Tableau 40 : Mesure de l'information disponible et de la performance des articles 151 octies et suivants

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	0	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Non	0
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	1	
Score final : de 0 à 6	1	

Source : Mission.

En outre, les reports des articles 151 octies et suivants permettent d'agir sur un seul des freins identifiés par la mission, à savoir l'incitation à la cession, dès lors que l'imposition de la plus-value est reportée (cf. tableau 41). En revanche, cette incitation à la transmission n'est pas fléchée vers un jeune agriculteur.

Tableau 41 : Évaluation des articles 151 octies et suivants au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N
	Réduction du coût de la transmission		O
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		N
	Incite à l'installation hors cadre familial		N
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	N
		Finalisation du projet	N
	Foncier	Transparence du marché	N
		Disponibilité du foncier	N
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier
			N
		Coût du foncier	Accès à la location
			N
	Autres facteurs de production	Achat	N
		Location	N
		Stock et cheptel	N
	Bâtiment	Équipement	N
		Bâtiment d'exploitation	Bâtiment d'exploitation
			N
	Formes sociétaires	Bâtiment d'habitation	N
		Acceptation par les sociétaires	N
		Coût d'une part sociale	N
Score			1

Source : Mission.

3.3.1.1.9. L'exonération de l'article 151 septies A abaisse le coût de la transmission pour le cédant mais ne l'incite pas à transmettre son exploitation à un porteur de projet à l'installation

Les dispositions de l'article 151 *septies A* prévoient que **les plus-values professionnelles (activités commerciales, industrielles, artisanales, libérales ou agricoles) de cessions réalisées à l'occasion du départ à la retraite du cédant peuvent, sous conditions, faire l'objet d'une exonération**. Il convient, notamment, que le cédant cesse ses fonctions dans l'entreprise et fasse valoir ses droits à la retraite dans les deux années suivant ou précédent la cession.

La mission attribue à ce dispositif la note de 1 sur 6 (cf. tableau 42).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible pour le secteur agricole : en effet, si le coût global est connu (109,0 M€ en 2024, un montant stable depuis 2022) et que la fiabilité de la simulation permettant d'établir le coût est qualifiée de « très bonne » par l'administration fiscale dans le tome II des « voies et moyens », ce coût est global et aucun coût spécifique à l'agriculture n'est disponible. De même, si le nombre de bénéficiaires global (2 343 entreprises) est connu, le nombre de bénéficiaires agricoles n'est pas connu. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, ce dispositif permet d'abaisser le coût de la cession pour un agriculteur transmettant son exploitation mais ne l'incite pas à la transmettre à un porteur de projet d'installation. La mission attribue ainsi une note de 1 sur 3 à la performance de la mesure.

Tableau 42 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 151 *septies A*

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	0	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Non	0
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	1	
Score final : de 0 à 6	1	

Source : Mission.

En outre, l'**exonération de l'article 151 *septies A*** permet d'agir sur un seul des freins identifiés par la mission : l'incitation à la cession, via l'abaissement de l'imposition de la plus-value réalisée par le cédant (cf. tableau 43).

Tableau 43 : Évaluation de l'article 151 *septies A* au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N
	Réduction de l'imposition		O
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		N
	Incite à l'installation hors cadre familial		N
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	N
		Finalisation du projet	N
	Foncier	Transparence du marché	N
		Disponibilité du foncier	N
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier
			N
		Coût du foncier	Accès à la location
			N
	Autres facteurs de production	Achat	N
		Location	N
		Stock et cheptel	N
		Équipement	N
	Bâtiment	Bâtiment d'exploitation	N
		Bâtiment d'habitation	N
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires	N
		Coût d'une part sociale	N
Score	1		

Source : Mission.

3.3.1.1.10. L'exonération définitive des plus-values de cession gratuite d'une entreprise soumise à l'IR en cas de poursuite de l'activité par le nouvel exploitant abaisse le coût de la cession pour le cédant

En application des dispositions de l'article 41 du CGI, les plus-values professionnelles réalisées par une personne physique à l'occasion de la transmission à titre gratuit d'une entreprise individuelle ou d'une branche complète d'activité peuvent faire l'objet d'un report d'imposition jusqu'à la date de cession ou de cessation de l'entreprise, ou jusqu'à la date de cession d'un des éléments figurant à l'actif immobilisé si elle est antérieure. Lorsque l'activité est poursuivie pendant au moins cinq ans à compter de la date de la transmission, les plus-values professionnelles en report sont définitivement exonérées d'impôt.

La mission attribue à ce dispositif la note de 1 sur 6 (cf. tableau 44).

D'une part, la qualité de l'information disponible est faible : en effet, ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles – pour l'ensemble des secteurs économiques concernés comme pour le secteur agricole en particulier. Par ailleurs, aucune évaluation fine de la performance n'a été réalisée. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, le dispositif est incitatif pour les transmissions dès lors qu'il réduit l'imposition de la plus-value mais n'est aucunement ciblé vers l'installation. La mission attribue ainsi une note de 1 sur 3 à la performance de la mesure.

Tableau 44 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 41

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Non	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	0	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Non	0
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	1	
Score final : de 0 à 6	1	

Source : Mission.

En outre, le dispositif de l'article 41 permet d'agir sur un seul des freins identifiés par la mission : l'incitation à la cession, via l'abaissement de l'imposition de la plus-value réalisée par le cédant (cf. tableau 45).

Tableau 45 : Évaluation de l'article 41 au regard des freins identifiés par la mission

Bénéficiaire	Frein		Réponse	
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N	
	Réduction du coût de la transmission		O	
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		N	
	Incite à l'installation hors cadre familial		N	
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	N	
		Finalisation du projet	N	
	Foncier	Transparence du marché	N	
		Disponibilité du foncier	N	
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier	N
			Accès à la location	N
		Coût du foncier	Achat	N
			Location	N
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel		N
		Équipement		N
		Bâtiment	Bâtiment d'exploitation	N
			Bâtiment d'habitation	N
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires		N
		Coût d'une part sociale		N
Score	1			

Source : Mission.

3.3.2. Autres dispositifs

3.3.2.1. L'exonération du salaire différé de l'héritier ne lève aucun frein à la transmission mais contribue à réduire les impositions sur les jeunes agriculteurs ayant repris l'exploitation familiale

Les dispositions de l'article 81-3°du CGI prévoient une **exonération du salaire différé²¹** de l'héritier d'un exploitant agricole ayant cessé de participer directement et gratuitement à l'exploitation avant le 1^{er} juillet 2014.

La mission attribue à ce dispositif la note de 1 sur 6 (cf. tableau 46).

²¹ Les descendants d'un exploitant agricole qui, âgés de plus de 18 ans, participent directement à l'exploitation sans être associés aux bénéfices ni aux pertes et qui ne reçoivent pas de salaire en argent en contrepartie de leur collaboration sont réputés bénéficiaires d'un contrat de travail à salaire différé par l'article L. 321-13 du code rural et de la pêche maritime. Pour chacune des années durant lesquelles le descendant a participé à l'exploitation dans les conditions fixées ci-dessus, retenues dans la limite de dix années au maximum (code rural et de la pêche maritime, art. L. 321-17), le taux de ce salaire est égal à la valeur des deux tiers de la somme correspondant à 2 080 fois le taux du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) en vigueur, soit au jour du partage consécutif au décès de l'exploitant, soit au plus tard à la date du règlement de la créance, si ce règlement intervient du vivant de l'exploitant. L'intérressement perçu par les associés d'exploitation, en application de l'article L. 321-7 du code rural et de la pêche maritime, s'impute sur le montant du salaire différé (code rural et de la pêche maritime, art. L. 321-11). Le bénéficiaire d'un contrat de salaire différé exerce son droit de créance après le décès de l'exploitant et au cours du règlement de la succession ; cependant, l'exploitant peut, de son vivant, « rembourser » cette créance, notamment lors d'une donation-partage à laquelle il procéderait.

D'une part, la qualité de l'information disponible est moyenne : en effet, bien que la fiabilité de l'estimation soit celle d'un « ordre de grandeur », le coût du dispositif a été estimé par l'administration fiscale à 1,0 M€, un montant stable depuis 2022. En revanche, le nombre de bénéficiaires n'est pas connu et aucune évaluation n'a été faite. La mission attribue ainsi la note de 1 sur 3 à la qualité de l'information disponible.

D'autre part, ce dispositif ne répond pas à l'enjeu de transmission puisque l'exonération porte à la fois sur les nouveaux installés dans le cadre familial qui avaient, jusque 2014, travaillé directement et gratuitement dans l'installation, mais également à des héritiers qui ont travaillé directement et gratuitement sans reprendre ensuite cette exploitation. La mission attribue ainsi une note de 0 sur 3 à la performance de la mesure : si elle contribue à abaisser l'imposition sur les jeunes agriculteurs ayant précédemment bénéficié d'un salaire différé, elle ne porte pas sur les transmissions. En conséquence, elle ne lève pas non plus de frein à l'installation.

Tableau 46 : Mesure de l'information disponible et de la performance de l'article 81-3°

Mesure de la qualité de l'information disponible	Réponse	
La mesure est-elle correctement chiffrée et son impact connu ?	Oui	
La performance de la mesure peut-elle être mesurée ?	Non	
La mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?	Non	
Indicateur total de qualité de l'information sur la base de laquelle a été mesurée la performance	1	
Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Non	0
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Non	0
La dépense fiscale a-t-elle des effets proportionnels à ses coûts ?	Non mesurable	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	1	
Score final : de 0 à 6	1	

Source : Mission.

3.4. Peu documentées, les dépenses fiscales recensées par la mission sont insuffisamment orientées vers les transmissions-installations hors du cadre familial et ne lèvent que partiellement les freins identifiés par la mission

La synthèse de l'évaluation de l'ensemble des dépenses fiscales recensées par la mission (cf. tableau 47) met en lumière les quatre points saillants suivants.

En premier lieu, l'information sur les dispositifs est faible et lacunaire. Le coût et le nombre de bénéficiaires pour l'agriculture ne sont connus pour aucun des dispositifs. Le coût n'est disponible que pour un seul dispositif : l'exonération du salaire différé de l'héritier prévue à l'article 81-3° du CGI. Pour tous les autres dispositifs, aucun point n'a été attribué par la mission. En outre, dès lors que ni le coût, ni le nombre de bénéficiaires ne sont disponibles et qu'aucune évaluation ou mesure de la performance n'a été réalisée, l'efficience des dispositifs ne peut être mesurée.

En deuxième lieu, la mission estime que six dispositifs, soit un tiers des dépenses fiscales recensées, incitent aux transmissions-installations plutôt qu'aux transmissions-agrandissements :

- ◆ l'abattement de 300 000 € sur la valeur du fonds agricole de l'article 732 *ter* (DMTO) ;
- ◆ la réduction du droit départemental en cas d'acquisition d'immeubles ruraux en zone de revitalisation rurale (ZRR) de l'article 1594 F *quinquies E* ;
- ◆ l'acquisition d'immeubles ruraux à un taux réduit de taxe sur la publicité foncière de l'article 1594 *quinquies, D-I* ;
- ◆ le pacte « Dutreil » des articles 787 B et 787 C ;
- ◆ l'abattement de 300 000 € sur la valeur du fonds de l'article 790 A (DMTG) ;
- ◆ l'exonération de droits de mutations à titre gratuit en cas de transmission de biens ruraux loués par bail à long terme ou des parts de groupements fonciers agricoles des articles 793-1-3° et suivants.

En troisième lieu, les dispositifs incitant à la transmission-installation plutôt qu'à la transmission-agrandissement sont concentrés sur les droits de mutation : trois sur les DMTO, trois sur les DMTG. Inversement, les dépenses fiscales portant sur l'imposition des plus-values abaissent le coût de la cession pour l'agriculteur cédant sans toutefois être conditionnées à des transmissions à des porteurs de projet d'installation.

En dernier lieu, les dispositifs sont principalement orientés vers la transmission dans un cadre familial. Tout d'abord le dispositif le plus englobant est le pacte « Dutreil » (cf. *infra*), qui est ciblé sur les transmissions au sein du cadre familial. Ensuite, les autres dépenses fiscales portant sur les DMTG ont des champs variés, qui permettent de lever une pluralité de freins (cf. *infra*). Enfin, ainsi qu'il a été présenté dans le détail de l'étude des dispositifs, plusieurs dépenses fiscales portant sur l'imposition sur le revenu (plus-values comme salaire différé) concernent la transmission à des membres de la famille. **Au total, seuls quatre dispositifs, soit 20 %, incitent à la transmission hors cadre familial.**

Au total, la note moyenne attribuée aux dispositifs par la mission est de 1,21 sur 6. Pour autant, la mission n'en conclut pas à l'inefficacité de ces dispositifs, ni, *a fortiori*, à l'opportunité de leur suppression, pour deux raisons principales :

- ◆ **d'une part, la qualité de l'information sur la totalité de ces dispositifs est trop faible et trop lacunaire pour conclure de manière certaine à leur efficacité ou inefficacité globale.** Par ailleurs, aucune évaluation ou mesure de la performance de ces dispositifs n'a été réalisée ;
- ◆ **d'autre part, les dispositifs recensés répondent à un objectif plus vaste et dans certains cas distincts de la transmission-installation et ils concernent pour la plupart d'entre eux une pluralité de secteurs économiques et non uniquement le secteur agricole.** Aussi, la mission ne saurait se prononcer sur la pertinence de ces dispositifs dans leur globalité, dès lors qu'elle n'a étudié, conformément à la commande qui lui a été passée, que leur cohérence au regard de l'orientation des transmissions vers des porteurs de projets d'installation en activité agricole.

Tableau 47 : Synthèse de l'évaluation

Dispositif	CGI	Qualité de l'information (O/N)			Performance			Score	Freins levés
		Chiffrage	Mesure de la performance	Évaluation	Favorise les installations	Outil adapté	Efficience		
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)									
Application d'un abattement de 300 000 € sur la valeur du fonds ou de la clientèle en cas de cession en pleine propriété de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions d'une société aux salariés ou aux proches	732 ter	N	N	N	0	0	N	2	6
Exonération des cessions de fonds agricoles	732	N	N	N	0	N	1	3	
Cessions de gré à gré de parts sociales de GAEC ou d'EARL et de toutes les sociétés civiles à objet agricole constituées depuis au moins 3 ans avant la cession (125 €)	730 bis	N	N	N	0	N	1	1	
Réduction du droit départemental en cas d'acquisition d'immeubles ruraux en zone de revitalisation rurale (0,70 %)	1594 F quinquies, E	N	N	N	0	0	N	2	4
Acquisition d'immeubles ruraux à un taux réduit de 0,7 % de taxe de publicité foncière	1594 F quinquies, D-I	N	N	N	0	0	N	2	2
Droits de mutation à titre gratuit (DMTG)									
Exonération partielle sous certaines conditions de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale	787 B et 787 C	N	N	N	0	0	N	2	12
Abattement de 300 k€ sur la valeur du fonds ou de la clientèle d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions de société pour la liquidation des droits de mutation à titre gratuit en cas de donation aux salariés	790 A	N	N	N	0	0	N	2	8

Annexe III

Dispositif	CGI	Qualité de l'information (O/N)			Performance			Score	Freins levés
		Chiffrage	Mesure de la performance	Évaluation	Favorise les installations	Outil adapté	Efficience		
Exonération des DMTG en cas de transmission de biens ruraux loués par bail à long terme ou par bail cessible hors du cadre familial ou des parts de GFA ou de GAF conservées 5 ans	793-1-3° et 4°, 793-2-2° et 3°, 793-3, 793 bis et 848 bis	N	N	N	0	0	N	2	3
Impôt sur la fortune immobilière (IFI)									
Exonération totale ou partielle des biens ruraux loués par bail à long terme ou par bail cessible hors du cadre familial ou des parts de GFA et des parts de GAF représentatives de ces mêmes biens	976	N	N	N	N	0	N	1	1
Impôt sur le revenu (IR)									
IR - Imposition des plus-values professionnelles									
Abattement par durée de détention sur les plus-values immobilières professionnelles à long terme réalisées par les entreprises relevant de l'impôt sur le revenu	151 <i>septies</i> B	N	N	N	N	0	N	1	1
Exonération totale ou partielle des plus-values réalisées par les entreprises dont les recettes n'excèdent pas : - 350 000 € s'il s'agit d'entreprises d'achat revente, de restauration et fourniture de logement (sauf des locations meublées) ou d'entreprises agricoles ; - 126 000 € s'il s'agit d'autres entreprises ou de titulaires de bénéfices non commerciaux	151 <i>septies</i>	N	N	N	N	0	N	1	1

Annexe III

Dispositif	CGI	Qualité de l'information (O/N)			Performance			Score	Freins levés
		Chiffrage	Mesure de la performance	Évaluation	Favorise les installations	Outil adapté	Efficience		
Report d'imposition des plus-values d'apport réalisées par une société civile professionnelle à l'occasion d'une fusion et d'opérations assimilées, régime spécial d'imposition des plus-values constatées lors de l'apport d'une entreprise individuelle, et report d'imposition de la plus-value d'apport de titres réalisée par un exploitant individuel ou l'associé d'une société de personnes	151 <i>octies</i> A et B et <i>nonies-IV</i> bis	N	N	N	N	0	N	1	1
Exonération des plus-values professionnelles en cas de cession à titre onéreux d'une entreprise individuelle ou d'une activité par une société de personnes ou en cas de cessation d'un office d'avoué dans le cadre du départ à la retraite du cédant ou de l'associé de la société cédante	151 <i>septies</i> A	N	N	N	N	0	N	1	1
Taux réduit fixé à 12,8 % pour les plus-values nettes à long terme	39 <i>quindecies</i>	N	N	N	N	0	N	1	1
Franchise d'impôt pour les plus-values acquises par les éléments non amortissables de l'actif immobilisé	39 <i>octodecies</i>	N	N	N	N	0	N	1	1
Exonération des plus-values professionnelles réalisées à l'occasion de la transmission d'une entreprise individuelle ou d'une branche complète d'activité	238 <i>quindecies</i>	N	N	N	N	N	N	0	1
Exclusion des plus-values réalisées à l'occasion d'échanges de terres	72 E	N	N	N	N	N	N	0	2
Report d'imposition des plus-values constatées à l'occasion de la transmission à titre gratuit d'une entreprise soumise à l'impôt sur le revenu. Exonération définitive des plus-values en report en cas de poursuite de l'activité par le nouvel exploitant	41	N	N	N	N	0	N	1	1

Annexe III

IR - Autres dispositifs										
Exonération du salaire différé de l'héritier d'un exploitant agricole ayant cessé de participer directement et gratuitement à l'exploitation avant le 1 ^{er} juillet 2014	81-3°	0	N	N	N	N	N	N	1	0
Total		1	0	0	6	17		N	1,21	2,63

Source : Mission.

Les dépenses fiscales en vigueur lèvent la plupart des freins financiers recensés par la mission (cf. tableau 48) : le coût de l'imposition pour le cédant et, pour le porteur de projet, le coût du foncier – en location comme à l'acquisition – et le coût du stock, de l'équipement, des bâtiments et des parts sociales.

La fiscalité contribue donc, par des abattements, des taux réduits, des franchises, des exonérations ou des reports d'imposition, à la réduction du coût de la transmission, pour le cédant comme pour le porteur de projet. Elle porte sur les deux modèles d'exploitation agricole : les exploitations individuelles comme les exploitations sous forme sociétaire.

En revanche, peu de dispositifs contribuent à la levée des freins non-financiers recensés par la mission :

- ◆ s'agissant du cédant, aucun dispositif ne lève le frein psychologique lié à la crainte de céder à un jeune, soit que celui-ci ne dégage pas suffisamment de revenus et ne puisse payer ses fermages, soit que celui-ci remette en cause le modèle de l'exploitation. En outre, aucun dispositif n'est conditionné à une démarche de préparation du cédant de sa transmission. ;
- ◆ s'agissant du porteur de projet, seul le dispositif de l'article 790 A, en orientant la transmission vers un salarié, favorise une montée en puissance progressive d'un porteur de projet au sein d'une exploitation et est susceptible d'encourager et de donner le temps au porteur de projet de structurer son projet d'installation. Réciproquement, il permet également une meilleure acceptation de celui-ci par les sociétaires dans le cas où il serait salarié au sein d'une exploitation agricole sous forme sociétaire.

Tableau 48 : Analyse des freins levés par les dépenses fiscales

Bénéficiaire	Frein	Dispositifs concernés		
Cédant	Formalisation du projet de transmission		Dutreil	
	Réduction du coût de l'imposition	976, 151 <i>septies</i> B, 39 <i>quindecies</i> , 151 <i>septies</i> , 39 <i>octodecies</i> , 238 <i>quindecies</i> , 151 <i>octies</i> , 151 <i>septies</i> A, 41		
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		Dutreil, 793 et 793 <i>bis</i> , 790 A, 732 <i>ter</i>	
	Incite à l'installation hors cadre familial		790 A, 732, 732 <i>ter</i> , 1594 F <i>quinquies</i>	
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	Dutreil, 790 A	
		Finalisation du projet	Dutreil, 790 A	
	Foncier	Transparence du marché	-	
		Disponibilité du foncier	-	
		Accès au foncier	Dutreil, 1594 F <i>quinquies</i> E	
			Accès à la location	Dutreil, 793 et 793 <i>bis</i> , 1594 F <i>quinquies</i> E
		Coût du foncier	Achat	Dutreil
			Location	Dutreil, 793 et 793 <i>bis</i>
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel	Dutreil, 732, 732 <i>ter</i> , 790 A	
		Équipement	Dutreil, 732, 732 <i>ter</i> , 790 A	
		Bâtiment	Bâtiment d'exploitation	Dutreil, 793 et 793 <i>bis</i> , 1594 F <i>quinquies</i> E
			Bâtiment d'habitation	-
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires	790 A	
		Coût d'une part sociale	Dutreil, 790 A, 730 <i>bis</i>	

Source : Mission.

4. La déduction pour épargne de précaution constitue un dispositif fiscal favorisant les capitaux propres des entreprises agricoles mais inadapté pour favoriser le renouvellement des générations

Aux termes de l'article 49, II de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 « *Il.-Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} septembre 2024, un rapport évaluant le coût, pour l'Etat, du dispositif prévu à l'article 73 du code général des impôts ainsi que son efficacité au regard des objectifs qui lui sont fixés. Ce rapport identifie les pistes d'évolution envisageables.* »

Ainsi, en marge de l'évaluation des dépenses fiscales favorisant le renouvellement des générations en agriculture, la mission a également procédé à l'évaluation de la déduction pour l'épargne de précaution prévue par les dispositions de l'article 73 du CGI.

Pour rappel, celles-ci prévoient que les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition peuvent pratiquer une déduction pour épargne de précaution dont le montant est plafonné, par exercice de douze mois :

- ◆ 100 % du bénéfice imposable, s'il est inférieur à 32 608 € ;
- ◆ à la somme de 32 608 € majorée de 30 % du bénéfice excédant cette limite, lorsqu'il est supérieur ou égal à 32 608 € et inférieur à 60 385 € ;
- ◆ à la somme de 40 942 € majorée de 20 % du bénéfice excédant 60 385 €, lorsqu'il est supérieur ou égal à 60 385 € et inférieur à 90 579 € ;
- ◆ à la somme de 46 979 € majorée de 10 % du bénéfice excédant 90 579 €, lorsqu'il est supérieur ou égal à 90 579 € et inférieur à 120 771 € ;
- ◆ à la somme de 50 000 €, lorsque le bénéfice imposable est supérieur ou égal à 120 771 €.

Elles prévoient également une transmission dans trois situations que sont la transmission à titre gratuit d'une exploitation, l'apport d'une exploitation individuelle en société et les fusions de sociétés civiles agricoles et assimilées. Cette transmission permet d'éviter ainsi une reprise par le cédant du stock de DEP non rapportées/une nouvelle déduction par le cessionnaire : absence de cessation d'activité, y compris dans le cadre de l'application de la DEP).

Cette mesure n'a pas pour objectif d'assurer le renouvellement des générations en agriculture. Son objectif est de renforcer la capacité des entreprises agricoles à se constituer des réserves d'autofinancement, de nature à renforcer leurs capitaux propres et à capitaliser de l'épargne de « précaution ».

Cette mesure ne répond donc à aucun des freins identifiés par la mission.

Afin de favoriser le renouvellement des générations, le syndicat des Jeunes Agriculteurs (JA) ainsi que la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) proposent d'étendre ces dispositions aux transmissions à titre onéreux. La direction de la législation fiscale évalue le coût de cette proposition à 1,0 M€. Cette estimation repose sur l'hypothèse d'une masse d'épargne de précaution réintégrée correspondante de 8,5 M€ reposant sur le postulat entreprises soumises au bénéfice agricole au réel qui ont déposé une liasse 2020 avec une réintégration d'épargne de précaution en 2020 au 2058A, et qui n'ont pas déposé une liasse 2021 à la connaissance de l'administration fiscale, sont les entreprises qui ont fait l'objet d'une cession en 2020.

La mission, qui s'appuie sur un avis que lui a transmis la direction de la législation fiscale, recommande de ne pas suivre cette proposition :

- ◆ tout d'abord, le régime de déduction pour épargne de précaution n'a pas été institué dans un objectif de renouvellement des générations agricoles et cette proposition risquerait de détourner le dispositif de la DEP de son objectif initial, et d'en atténuer son efficacité ;
- ◆ ensuite, la proposition aurait pour effet direct de conférer, totalement ou en partie, un caractère définitif aux DEP antérieurement pratiquées par le cédant. La mesure transformerait le dispositif en avantage définitif (alors qu'il est aujourd'hui un avantage en trésorerie, dont l'échéance maximale est de dix ans).

5. Analyse des propositions d'organisations professionnelles agricoles rencontrées par la mission

5.1. La mission a évalué et estimé le coût des propositions formulées par des organisations professionnelles représentatives du monde agricole

Conformément à la demande qui lui a été adressée par ses commanditaires, la mission a rencontré les organisations professionnelles représentatives du monde agricole (OPA) à la fois pour mieux identifier les freins aux transmissions et aux installations, mais également pour recueillir leurs propositions afin de lever ces freins.

Ainsi, cette partie présente des propositions formulées par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et les Jeunes agriculteurs (JA) et les évalue en deux temps :

- ◆ la grille d'évaluation au regard de la qualité de l'information disponible et de la performance de la mesure est simplifiée dès lors que, s'agissant de propositions et non de dispositifs existants, aucune information n'est disponible. Ainsi, la mission retiendra deux critères : l'orientation des transmissions vers l'installation et l'opportunité de recourir à la dépense fiscale (cf. tableau 49) ;
- ◆ la grille des freins utilisée pour les dispositifs en vigueur, reproduite *infra* (cf. tableau 50).

Tableau 49 : Grille d'évaluation simplifiée des propositions formulées par les organisations professionnelles agricoles

Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Oui ou non	0 si non, + 0,5 si partiellement, +1 si oui
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui ou non	0 si non, +1 si oui
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale		De 0 à 2

Source : Mission.

Tableau 50 : Synthèse des freins aux transmissions agricoles à des porteurs de projet

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		O/N
	Réduction du coût de la transmission		O/N
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		O/N
	Incite à l'installation hors cadre familial		O/N
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	
		Finalisation du projet	
	Foncier	Transparence du marché	
		Disponibilité du foncier	
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier
			Accès à la location
		Coût du foncier	Achat
			Location
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel	
		Équipement	
		Bâtiment	Bâtiment d'exploitation
	Formes sociétaires	Bâtiment d'habitation	
		Acceptation par les sociétaires	
		Coût d'une part sociale	
Score	-		

Source : Mission.

De plus, la mission réalise lorsque cela est possible un chiffrage estimatif des mesures proposées selon la méthodologie suivante.

5.2. Les JA ont proposé à la mission un panel de propositions qui contribuerait à la levée des freins à la transmission installation mais dont le périmètre pourrait être revu pour mieux les cibler vers les jeunes porteurs de projets et en réduire le coût pour les finances publiques

La mission a rencontré le syndicat des jeunes agriculteurs le 24 avril 2024 (cf. annexe « Personnes rencontrées »).

5.2.1. La principale proposition des JA vise à créer un crédit d'impôt transmission à un jeune agriculteur

Ce crédit d'impôt devrait, selon les JA, inciter le cédant à transmettre à des jeunes agriculteurs porteurs de projet plutôt qu'à des agriculteurs déjà installés qui souhaiteraient agrandir leur exploitation.

Les JA s'inspirent d'un dispositif institué à l'article 199 *vicies A* par la loi de finances pour 2006 : la réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus au titre du différend de paiement accordé par un cédant à des exploitants de moins de 40 ans qui s'installent ou sont installés depuis moins de cinq ans. Cette réduction d'impôt sur le revenu demeure en vigueur à l'article 199 *vicies A* du code général des impôts mais la loi de finances pour 2006 qui l'avait instituée prévoyait que le dispositif n'était applicable qu'à raison des ventes intervenues entre le 18 mai 2005 et le 31 décembre 2010.

Les JA proposent aujourd'hui de remplacer la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *vicies A* par un crédit d'impôt de 15 000 €, versé à un exploitant agricole qui céderait son exploitation à un agriculteur âgé de moins de quarante ans et installé depuis moins de cinq ans. Comme pour le dispositif de l'article 199 *vicies A* du CGI, limité aux transmissions entre le 18 mai 2005 et le 31 décembre 2010, ce dispositif serait borné dans le temps pour répondre au défi conjoncturel.

La mission estime que la proposition des JA permettrait d'inciter à la transmission-installation plutôt qu'à la transmission-agrandissement, conformément à l'objectif recherché. Elle estime également que la dépense fiscale serait légitime dès lors que les freins du cédant affectant la transmission à un jeune sont importants. La mission attribue ainsi à la proposition la note de 2 sur 2 (cf. tableau 51). De plus, à ce jour, aucun des dispositifs en vigueur étudiés précédemment ne porte spécifiquement sur la cession à un jeune agriculteur hors du cadre familial. La mission estime que ce dispositif pourrait donc être adapté (cf. tableau 52).

Tableau 51 : Grille d'évaluation simplifiée de la proposition de crédit d'impôt transmission à un jeune agriculteur

Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Oui	1
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale	2	

Source : Mission.

Tableau 52 : Synthèse des freins levés par la proposition de crédit d'impôt transmission à un jeune agriculteur

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N
	Réduction du coût de la transmission		O
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		O
	Incite à l'installation hors cadre familial		O
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	N
		Finalisation du projet	N
	Foncier	Transparence du marché	N
		Disponibilité du foncier	N
		Accès au foncier	N N
		Coût du foncier	N N
		Stock et cheptel	N
	Autres facteurs de production	Équipement	N
		Bâtiment	N N
		Acceptation par les sociétaires	N
	Formes sociétaires	Coût d'une part sociale	N
Score	3		

Source : Mission.

En retenant une hypothèse de 14 000 installations par an, la mission estime que le coût du dispositif serait au maximum de 210 M€ (cf. tableau 53).

Tableau 53 : Simulation et hypothèses d'estimation de la proposition de crédit d'impôt transmission à un jeune agriculteur

Hypothèses	Coût
Nouveaux installés (hypothèse de 14 000) (A)	14 000
Montant du crédit d'impôt (15 k€ * 14 000) (en M€) (A*B)	210
Total (en M€) (B+D)	210

Source : Mission.

La mission propose de revoir le périmètre du dispositif, afin qu'il soit plus soutenable pour les finances publiques et mieux ciblé. Le dispositif pourrait en ce sens être réservé aux jeunes ayant réalisé le parcours d'installation (cf. annexe IV). Cette condition présenterait l'avantage d'orienter les cessions vers des jeunes agriculteurs dont le projet a été structuré sur le plan économique, agronomique et climatique. Si l'on retient une estimation de 8 000 agriculteurs nouvellement installés par an passés par l'accompagnement, **la mission estime le coût du dispositif, en cas d'un conditionnement aux jeunes ayant réalisé le parcours d'installation, à 120 M€ par an** (cf. tableau 54), qui contribuerait à lever davantage de freins (cf. tableau 55).

D'un point de vue légistique, un tel dispositif nécessiterait une disposition législative, de préférence en loi de finances. Elle pourrait figurer entre les articles 199 et 199 *quater A* qui portent sur les imputations des retenues à la source et crédits d'impôt. L'article serait structuré de la façon suivante :

- le 1 indiquerait le principe de la réduction d'impôt, à savoir que les agriculteurs bénéficient d'une réduction d'impôt sur le revenu de 15 000 € lorsqu'ils cèdent leur exploitation à un jeune agriculteur ayant réalisé le parcours d'installation ;
- le 2 préciserait les conditions de versement de ce crédit d'impôt – types de cessions, versement du crédit d'impôt, etc. – et les cas de restitution de ce crédit d'impôt.

Tableau 54 : Simulation de la proposition revue par la mission de crédit d'impôt transmission à un jeune agriculteur

Source du coût	Hypothèses
Nouveaux installés accompagnés PAIT (A)	8 000
Montant du crédit d'impôt (15 k€) (B)	15 000
Total (en M€) (A*B)	120

Source : Mission.

Tableau 55 : Synthèse des freins levés par la revue du périmètre du crédit d'impôt transmission à un jeune agriculteur des JA

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N
	Réduction du coût de la transmission		O
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		O
	Incite à l'installation hors cadre familial		O
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	O
		Finalisation du projet	O
	Foncier	Transparence du marché	N
		Disponibilité du foncier	N
		Accès au foncier	N N
		Coût du foncier	N N
			N N
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel	N
		Équipement	N
		Bâtiment	N N
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires	N
		Coût d'une part sociale	N
Score	5		

Source : Mission.

5.2.2. Les JA formulent trois propositions d'adaptation de dépenses fiscales aujourd'hui en vigueur

En premier lieu, les JA proposent d'appliquer le régime d'exonération des plus-values basé sur la valeur de l'exploitation (article 238 *quindecies*) lorsque la cession de l'exploitation se réalise au profit de plusieurs jeunes agriculteurs réalisant des installations aidées et rehausser les plafonds existants (exonération totale jusqu'à 700 000 €, puis dégressive jusqu'à 1,2 M€).

Pour rappel, en application des dispositions de l'article 238 *quindecies* du CGI, le contribuable qui transmet son entreprise individuelle, une branche complète d'activité ou l'intégralité des droits ou parts d'une société de personnes peut bénéficier d'une exonération des plus-values professionnelles dégagées à l'occasion de cette transmission, lorsque la valeur des éléments transmis n'excède pas certains seuils. Cette exonération est totale ou partielle selon que la valeur des éléments transmis est respectivement inférieure à 500 000 € et 1,0 M€. La mesure proposée vise à exonérer d'imposition sur les plus-values professionnelles la cession fractionnée de l'exploitation au profit de jeunes agriculteurs.

Deux arguments peuvent justifier cette proposition :

- ◆ d'une part, la proposition des JA permettrait d'**orienter le dispositif vers les cessions à de jeunes agriculteurs**. Pour les mêmes raisons que celles énoncées précédemment, la mission recommande toutefois de le limiter aux nouveaux installés bénéficiaires de la DJA ;
- ◆ d'autre part, le conditionnement de la mesure à la cession à des jeunes agriculteurs, *a fortiori* bénéficiaires de la DJA, permettrait d'en **réduire le coût pour les finances publiques**.

Cette proposition appelle néanmoins **trois réserves** :

- ◆ le risque de démantèlement de l'entreprise en plusieurs parties s'inscrit **en contradiction avec l'objectif d'assurer la pérennité de l'activité** porté par le dispositif ;
- ◆ étendre le champ du dispositif aux seules transmissions au profit de jeunes agriculteurs créerait une **inégalité de traitement vis-à-vis des autres contribuables** ;
- ◆ le dispositif d'exonération des plus-values professionnelles de cession en fonction des recettes réalisées par l'entreprise (prévu par l'article 151 *septies* du CGI) permet déjà d'exonérer la cession fractionnée de l'entreprise au profit de plusieurs repreneurs, dans la mesure où il a vocation à s'appliquer aux cessions d'actifs isolés.

Faute d'estimation du coût actuel de cette mesure par l'administration fiscale, la mission n'est pas en mesure d'évaluer le coût de cette proposition.

La mission préconise donc d'écartier cette proposition.

En deuxième lieu, les JA proposent d'élargir l'exonération d'impôt sur la fortune immobilière (IFI) pour les terres louées par bail à long terme aux nouveaux installés sans condition de parenté entre bailleur et preneur.

Pour rappel, par dérogation, les dispositions des III et IV de l'article 976 du CGI prévoient que **les immeubles donnés à bail rural à long terme²² ainsi que les parts de groupements fonciers agricoles et de groupements agricoles fonciers représentatives de tels biens²³ sont exonérées d'IFI à concurrence des trois quarts de leur valeur qui n'excède pas 101 897 € et pour moitié au-delà de cette limite (deuxième alinéa des III et IV de l'article 976 du CGI). Son coût estimé est de 48,0 M€ en 2024** au sein du tome II des « voies et moyens », contre 41 M€ en 2022. Ce coût inclut à la fois l'agriculture et les bois et forêts et parts de groupements forestiers.

Deux arguments plaident en faveur de la proposition :

- ◆ elle inciterait à la transmission à des jeunes installés hors du cadre familial ;
- ◆ elle inciterait la structuration du projet des JA et en réduirait le coût pour les finances publiques.

²² III de l'article 976 du CGI.

²³ IV de l'article 976 du CGI.

L'administration fiscale en évalue le surcoût pour les finances publiques de 7,0 M€ (hypothèse d'un passage d'une exonération à hauteur de 75 % limitée à 101 857 € et 50 % au-delà à une exonération de 75 % sans plafond au titre des biens ruraux loués à long terme ou des parts de groupements fonciers agricoles (GFA) et de groupements agricoles fonciers (GAF) ayant consenti à des baux à long terme).

Au total, la mission attribue à ces propositions le score de 2 sur 2 et estime qu'elles contribueraient à la levée de cinq freins (cf. tableau 56 ; tableau 57).

Tableau 56 : Grille d'évaluation simplifiée de la proposition d'adaptation des dispositifs des articles 238 quindecies et 976

Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Oui	1
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale		2

Source : Mission.

Tableau 57 : Synthèse des freins levés par l'adaptation des dispositifs des articles 238 quindecies et 976

Bénéficiaire	Frein		Réponse
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N
	Réduction du coût de la transmission		O
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		O
	Incite à l'installation hors cadre familial		O
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	O
		Finalisation du projet	O
	Foncier	Transparence du marché	N
		Disponibilité du foncier	N
		Accès au foncier	Achat
			Location
		Coût du foncier	Achat
			Location
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel	N
		Équipement	N
		Bâtiment	Exploitation
			Habitation
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires	N
		Coût d'une part sociale	N
Score		5	

Source : Mission.

En dernier lieu, les JA proposent d'augmenter de 100 000 € le plafond d'exonération des plus-values professionnelles (exonération totale ou dégressive) basé sur les recettes réalisées (article 151 *septies* du CGI) en cas de cession à un jeune agriculteur. Cette proposition est conforme aux annonces faites par le Gouvernement le 1^{er} février 2024. Son surcoût est estimé à 11,0 M€ par la direction de législation fiscale.

5.3. Les propositions de revue des dispositifs existants par la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) permettraient de lever les freins mais sont davantage orientées vers la transmission au sein du cadre familial

La mission a rencontré la FNSEA le 2 mai 2024 (cf. annexe « Personnes rencontrées »).

La FNSEA formule trois propositions fiscales principales :

- ◆ la revue de l'article 151 *septies A* pour permettre une transmission progressive ;
- ◆ l'ouverture de l'article 238 *quindecies* à plusieurs repreneurs ;
- ◆ l'augmentation voire la suppression du plafond du pacte Dutreil.

En premier lieu, la FNSEA propose de revoir l'article 151 *septies A* dont, pour rappel, les dispositions permettent une exonération des plus-values professionnelles de cession réalisées à l'occasion du départ à la retraite du cédant sous la condition, notamment, que le cédant cesse ses fonctions dans l'entreprise cédée et fasse valoir ses droits à la retraite dans les deux années suivant ou précédent la cession. **La mesure proposée prévoit une exonération des plus-values de cession d'entreprise agricole dès lors qu'elle est progressive, échelonnée sur une période de dix ans, et réalisée au profit d'un jeune agriculteur.**

Cette proposition appelle deux réserves :

- ◆ **la mesure créerait une distorsion avec les autres secteurs économiques.** En effet, les difficultés dans l'accès aux financements permettant de reprendre une activité ne concernent pas que les jeunes agriculteurs mais également d'autres secteurs économiques, indépendamment de l'âge des repreneurs ;
- ◆ **l'outil fiscal n'apparaît pas être le plus adapté** au regard d'autres leviers tels que des mécanismes de droit commercial comme le crédit vendeur permettant une offre de paiement échelonné sur une période courte de un à trois ans d'une partie du prix de cession.

Le coût sur les finances publiques devrait être neutre dès lors qu'il s'agit seulement d'un rééchelonnement.

Tableau 58 : Grille d'évaluation simplifiée de la proposition d'adaptation du dispositif de l'article 151 *septies A*

Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Oui	1
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Non	0
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale		1

Source : Mission.

Tableau 59 : Synthèse des freins levés par l'adaptation du dispositif de l'article 151 septies A

Bénéficiaire	Frein		Réponse	
Cédant	Formalisation du projet de transmission		0	
	Réduction du coût de la transmission		0	
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		0	
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		0	
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet		0
		Finalisation du projet		0
	Foncier	Transparence du marché		N
		Disponibilité du foncier		N
		Accès au foncier	N	N
			N	N
		Coût du foncier	N	N
			N	N
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel		N
		Équipement		N
		Bâtiment	N	N
			N	N
	Formes sociétaires	Acceptation par les sociétaires		N
		Coût d'une part sociale		N
Score		6		

Source : Mission.

En deuxième lieu, la FNSEA propose d'ouvrir l'article 238 *quindecies* à plusieurs repreneurs. Conformément à ce qui a été dit *supra*, la mission n'en recommande pas l'application.

En dernier lieu, la FNSEA propose d'augmenter voire de supprimer le plafond d'exonération du pacte « Dutreil » fixé, pour rappel, à 500 000 €. Cette proposition permettrait de réduire le coût de la transmission pour les jeunes agriculteurs dont elle faciliterait donc l'installation. Néanmoins, cette proposition appelle deux réserves :

- ◆ **elle renforcerait les transmissions dans le cadre familial ;**
- ◆ **elle n'est pas chiffrable financièrement** dès lors qu'aucune estimation robuste du pacte Dutreil n'est disponible actuellement, ni pour l'ensemble des secteurs concernés, ni pour l'agriculture (cf. tableau 60 ; tableau 61).

Tableau 60 : Grille d'évaluation simplifiée de la proposition d'adaptation du pacte Dutreil

Critères de la mesure de la performance	Réponse	Barème
La mesure favorise-t-elle les installations plutôt que les agrandissements ?	Oui	1
La dépense fiscale est-elle l'outil incitatif le plus adapté ?	Oui	1
Indicateur total de la performance de la dépense fiscale		2

Source : Mission.

Tableau 61 : Synthèse des freins levés par l'adaptation du pacte « Dutreil »

Bénéficiaire	Frein		Réponse	
Cédant	Formalisation du projet de transmission		N	
	Réduction du coût de l'imposition		N	
	Incite à l'installation au sein du cadre familial		O	
	Incite à l'installation hors cadre familial		O	
Porteur de projet	Structuration du projet	Conception du projet	O	
		Finalisation du projet	O	
	Foncier	Transparence du marché	N	
		Disponibilité du foncier	N	
		Accès au foncier	Accès à l'achat du foncier	N
			Accès à la location	N
		Coût du foncier	Achat	N
			Location	N
	Autres facteurs de production	Stock et cheptel		O
		Équipement		O
		Bâtiment	Bâtiment d'exploitation	N
	Formes sociétaires		Bâtiment d'habitation	N
		Acceptation par les sociétaires		O
		Coût d'une part sociale		O
Score	8			

Source : Mission.

6. La mission recommande d'orienter davantage les dépenses fiscales en vigueur vers les installations hors cadre familial pour un surcoût maximal inférieur à 30 M€

La mission formule plusieurs recommandations.

1/ Tout d'abord, la mission recommande de réorienter plusieurs dispositifs en vigueur vers les installations, ce qui aurait le mérite de les mettre en cohérence avec l'objectif de renouvellement des générations agricoles. De nature fiscale, les propositions suivantes sont chacune de niveau législatif et devraient être adoptées en loi de finances :

(i) [Inspiré d'une proposition JA] Élargir l'exonération d'impôt sur la fortune immobilière (IFI) prévue à l'article 976 pour la détention de terres louées par bail à long terme, actuellement limitée à la famille du bailleur, aux baux conclus avec de nouveaux installés sans condition de parenté entre bailleur et preneur. Le surcoût pour les finances publiques serait de 7,0 M€ (cf. *supra*). Une autre option, qui renforcerait la transmission-installation, serait de supprimer la condition de parenté entre bailleur et preneur mais également d'inclure une nouvelle condition : la réalisation du parcours d'installation, qui serait alors ajoutée en plus au sein du premier alinéa du III (cf. annexe IV). La mission estime que cette clause aurait également le mérite de réduire le surcoût pour les finances publiques de 7,0 M€ à 3,5 M€ (hypothèse d'un nombre d'installés de 14 000 installés contre environ 7 000 pour le nombre de personnes passés en PITA). D'un point de vue légitique, cette proposition suppose de modifier comme indiqué dans les parties soulignées le III de l'article 976 « *et qu'il soit ou bien le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin notoire du bailleur, l'un de leurs frères et sœurs, l'un de leurs descendants ou descendants ou le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin notoire de l'un de leurs ascendants ou descendants, ou bien un jeune agriculteur ayant bénéficié d'un accompagnement par un organisme agréé labellisé « point accueil installation » prévu à l'article D. 343-21 du code rural et de la pêche maritime.* » La mission souligne qu'en fonction de la création de l'attestation d'accompagnement proposée à l'annexe IV, cette rédaction est susceptible d'évoluer pour faire référence à cette attestation.

(ii) Étendre l'article 1594 F quinquies, E du CGI à tout le territoire national en supprimant la condition d'implantation en zone de revitalisation rurale (ZRR) du bénéfice de la réduction du droit départemental à 0,70 % (prélèvement pour frais d'assiette compris) en cas d'acquisition d'immeubles ruraux pour la fraction du prix n'excédant pas 99 000 €, le surplus étant imposé selon le régime de droit commun. Cette proposition supposerait un surcoût pour les finances publiques que la mission estime, selon des hypothèses maximalistes, à 10,2 M€. Cette estimation repose sur les hypothèses suivantes : dès lors que 50 % des nouveaux installés sont hors cadre familial et que les ZRR couvrent environ la moitié du territoire national, 2 025 personnes bénéficieraient du droit réduit à 0,70 %, contre 5,8 % après 99 000 €. Le manque à gagner pour l'État pour tout nouvel entrant au sein du dispositif serait donc de 5 049 € (5,1 % de 99 000 €). Dans une hypothèse maximaliste, 2 025 personnes bénéficieraient du dispositif, le coût maximal serait de 10,2 M€. Compte tenu du coût moyen des cessions, d'au moins 560 000 €²⁴, et du coût modéré de cette mesure pour les finances publiques, la mission suggère de rehausser le seuil du taux réduit à 200 000 € contre 99 000 € aujourd'hui. Le surcoût maximal serait de :

- ◆ 20,4 M€ pour un seuil à 200 000 € ;
- ◆ 15,3 M€ pour un seuil à 150 000 € (cf. tableau 62).

En outre, la mission recommande de remplacer la clause de jeune agriculteur aidé actuellement en vigueur par une clause liée la réalisation du parcours d'installation (cf. annexe IV). Cette mesure supposerait de modifier de la façon suivante le I du E de l'article 1594 F quinquies :

- ◆ supprimer la mention « *situés dans les zones de revitalisation rurale définies au II de l'article 1465 A* » ;

²⁴ Cette hypothèse est probablement sous-évaluée : elle correspond à la valeur comptable nette moyenne du total de l'actif d'une exploitation agricole moyenne française en 2022 issu du réseau d'information comptable agricole.

- remplacer la mention « *par les agriculteurs bénéficiaires des aides à l'installation des jeunes agriculteurs prévues aux articles D. 343-9 et D. 343-13 du code rural et de la pêche maritime* » par la mention « *par les agriculteurs bénéficiaires d'un accompagnement par un organisme agréé labellisé « point accueil installation » prévu à l'article D. 343-21 du code rural et de la pêche maritime.* ». La mission souligne qu'en fonction de la création de l'attestation d'accompagnement proposée à l'annexe IV, cette rédaction est susceptible d'évoluer pour faire référence à cette attestation ;
- en cas de rehaussement à 200 000 € du seuil en-dessous duquel s'applique le taux réduit de 0,70 %, remplacer la mention « *pour la fraction du prix ou de la valeur n'excédant pas 99 000 €* » par la mention « *pour la fraction du prix ou de la valeur n'excédant pas 200 000 €* ».

La mission estime que la suppression de la conditionnalité d'être conjoint, ascendant, frère, sœur ou descendant des articles 732 ter du CGI pourrait être de nature à orienter les transmissions également hors du cadre familial. D'un point de vue légitique, il serait nécessaire de supprimer le b du 2^e du I. Néanmoins, **faute d'une évaluation chiffrée de son effet budgétaire, la mission ne recommande pas de supprimer cette conditionnalité.**

Tableau 62 : Estimation financière de l'extension à tout le territoire national et de relèvement du seuil du taux réduit de taxe sur la publicité foncière de l'article 1594 F quinque E

Hypothèses	Surcoût pour les finances publiques (en M€)		
	Seuil inchangé à 99 k€	Seuil rehaussé à 150 k€	Seuil rehaussé à 200 k€
Coût d'un nouvel entrant dans le dispositif : 5 049*	10,2	15,3	20,4
Nombre de bénéficiaires : 2 025**			

Source : Mission. *Le coût d'un nouvel entrant dans le dispositif est calculé à partir de la multiplication de l'écart (5,1 %) entre le taux normal (5,80 %) et le taux réduit (0,70 %) par le seuil d'exonération (99 000€) (donc 99 000 x 5,1 %).

**Le nombre de bénéficiaires (2 2025) est calculé à partir de la division par quatre du nombre de nouvel installé (8 100) : une première division par deux pour obtenir le nombre de bénéficiaires hors cadre familial (ceux-ci représentant environ la moitié des installations) et une seconde division par deux pour obtenir le nombre hors ZRR (celles-ci couvrant environ la moitié du territoire national).

La mission estime que l'application de ces deux mesures engendrerait un surcoût maximal proche mais probablement inférieur à 30 M€ et contribuerait à la levée de quatre freins importants pour les porteurs de projets hors cadre familial (cf. tableau 63) :

- le temps pour préparer et formaliser son projet ;
- le coût du foncier, à l'achat comme à la location ;
- le coût du cheptel ;
- le coût des équipements.

La mission rappelle que ce surcoût s'ajoute à celui de 11,0 M€ lié à l'augmentation de 100 000 € des plafonds d'exonération des plus-values professionnelles basées sur les recettes réalisées prévues par l'article 151 septies en cas de cession à un jeune agriculteur.

La mission rappelle également qu'aux termes de l'article 7 de la loi de programmation 2023-2027 : « *Les dépenses fiscales instituées par une loi promulguée après le 1er janvier 2024 sont applicables pour une durée qui est précisée par la loi les instituant et qui ne peut excéder trois ans. Les dépenses fiscales ne peuvent être prorogées que pour une période maximale de trois ans et à la condition d'avoir fait l'objet d'une évaluation, présentée par le Gouvernement au Parlement, des principales caractéristiques des bénéficiaires des mesures, qui précise l'efficacité et le coût de celles-ci.*²⁵ »

Tableau 63 : Synthèse des propositions

Proposition	Coût (en M€)	Freins levés
Suppression de la condition de parenté prévue à l'article 976	7,0	Transmission hors cadre familial, coût de la transmission pour le cédant
Suppression de la condition ZRR et rehaussement du seuil à 200 k€ de l'article 1594 F quinque E	20,4	Transmission hors cadre familial, coût du foncier (achat et location), coût du bâtiment d'exploitation
Total	27,4	-

Source : Mission à partir d'estimations financières internes pour la modification de l'article 1594 F quinque E et réalisées le 27 juin 2024 par la direction de la législation fiscale pour l'article 976.

2/ Enfin, la mission ne recommande pas de créer un crédit d'impôt pour la transmission à un jeune agriculteur. Pour rappel, ainsi que détaillé *supra*, ce crédit d'impôt pourrait constituer en une réduction d'impôt sur le revenu de 15 000 € pour toute transmission à un jeune agriculteur bénéficiaire de la DJA. **Son coût, qui s'établirait entre 120 et 210 M€ selon les hypothèses retenues (cf. *supra*), serait important pour les finances publiques.** De plus, **la mission privilégie des dispositifs bénéficiant aux jeunes agriculteurs plutôt qu'aux cédants.**

²⁵ Article 7 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

ANNEXE IV

Accompagnement de l'installation et la transmission agricole

SOMMAIRE

1. LA POLITIQUE D'INSTALLATION NE PERMET PAS D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS QUALITATIFS ET QUANTITATIFS DU RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS ...	1
1.1. Chaque année, 20 000 agriculteurs cessent leur activité tandis que seulement 14 000 porteurs de projets s'installent	1
1.2. La réduction du nombre d'exploitations est particulièrement marquée pour les exploitations individuelles, alimentant l'agrandissement	2
1.3. Le recours au salariat, ne compense pas la diminution des chefs d'exploitations	3
1.4. Face à un risque de dégradation du taux de remplacement, une dynamique d'installation s'impose	4
2. UNE POLITIQUE DE L'INSTALLATION À LA PEINE	5
2.1. La dotation jeune agriculteur occupe une place centrale au sein de la politique d'installation mais ne concerne qu'un tiers des installés	6
2.2. Un tiers des installations aidées se font hors cadre familial et deux tiers d'entre elles concernent une exploitation sous forme sociétaire	7
2.3. Les aides aux installations sont ciblées à 90 % sur les bénéficiaires de la DJA.....	8
3. LE PROGRAMME AITA EST UN PROGRAMME D'ACCOMPAGNEMENT « UNIVERSEL » DE L'INSTALLATION ET DE LA TRANSMISSION.....	9
3.1. Le programme AITA est national mais décliné régionalement et cofinancé par les régions	9
3.2. Le programme AITA vise à faire le lien entre candidats à l'installation et cédants	11
3.3. Le volet transmission est faiblement doté au regard des enjeux, avec moins de 10% du budget et produit de faibles résultats.....	11
3.4. Le programme AITA devrait être profondément remanié et mieux doté	13
4. LE DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT À L'INSTALLATION AUTOUR DU PAI, EST JUGÉ COMPLEXE ET TROP CENTRÉ SUR LES INSTALLATIONS AIDÉES	14
4.1. Le point Accueil Installation, porte d'entrée du parcours d'installation.....	14
4.2. Seul 40 % des candidats qui contactent le PAI, donnent suite à leur projet	15
4.3. Le parcours d'installation est sécurisant mais contraignant	15
4.4. Même s'il laisse trop de projets de côté, le dispositif d'accompagnement est efficace pour ceux qui le suivent jusqu'au bout.....	17
4.5. La mission préconise de renforcer le dispositif d'accompagnement sur les volets « émergence des projets » et « recherche de foncier et médiation ».....	18
5. LA POLITIQUE DE TRANSMISSION EST PEU CIBLÉE VERS L'INSTALLATION D'UN PORTEUR DE PROJET.....	20
5.1. La transmission des exploitations se heurte à plusieurs freins psychologiques et culturels spécifiques à l'activité agricole.....	20
5.2. La transmission des exploitations est confrontée à de multiples difficultés qui pèsent sur l'avenir des territoires et des filières.....	21

Annexe IV

5.3. L'enjeu de la détection précoce des exploitations à céder est majeur	21
6. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION POUR LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE ET LE RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS VISANT À RÉFORMER LE DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT SERAIT L'OUTIL ADAPTÉ POUR DÉVELOPPER CES NOUVEAUX ACCOMPAGNEMENTS.....	23
7. LA MISSION PROPOSE DE RENFORCER LE SUIVI DE LA POLITIQUE D'INSTALLATION ET DE LA TRANSMISSION, PAR LA MISE EN PLACE D'UN OBSERVATOIRE NATIONAL UNIQUE	24

1. La politique d'installation ne permet pas d'atteindre les objectifs qualitatifs et quantitatifs du renouvellement des générations

1.1. Chaque année, 20 000 agriculteurs cessent leur activité tandis que seulement 14 000 porteurs de projets s'installent

En 2022, 21 000 départs pour 14 000 installés ont été dénombrés selon les données de la MSA et de l'ASP.

L'évolution de la pyramide des âges traduit un accroissement du vieillissement des chefs d'exploitation, 43 % des agriculteurs ayant plus de 55 ans en 2020, soit 7 points de plus qu'il y a 10 ans¹. Aussi, d'ici 15 ans, un agriculteur sur deux devrait partir en retraite. Même si la pyramide des âges diffère selon les régions et les productions, cette situation conduit à des transmissions plus tardives, donnant lieu à des agrandissements mais aussi à des opportunités d'installation.

Au plan national, l'écart entre les départs et les installations se creuse légèrement (cf. Tableau 1), le taux de remplacement² étant passé de 70 % en 2015 à 68 % en 2022.

Tableau 1 : Evolution des départs et des installations de 2015 à 2022

Années	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne 2015-2022
Départs	21 436	20 381	23 009	19 036	20 312	18 821	19 515	21 000	20 439
Installations	15 083	14 146	14 319	13 925	13 406	12 508	13 914	14 132	13 929
Écart	6 353	6 235	8 690	5 111	6 906	6 313	5 601	6 868	6 510
Taux de remplacement	0,70	0,69	0,62	0,73	0,66	0,66	0,71	0,67	0,68

Source : Données ASP et MSA

La mission n'a pas pu trouver de données précises concernant les projections d'évolution du rythme annuel des départs à l'exception de celles inscrites dans le rapport de la Cour des comptes³ qui estime que le nombre de départs devraient **augmenter de près de 30 %** pour atteindre 25 000 ou 26 000 départs par an jusqu'en 2027, puis diminuer entre 22 000 et 24 000 jusqu'en 2033, avant de passer sous la barre des 20 000 à partir de 2034.

Toutefois, en région Pays de la Loire, les interlocuteurs rencontrés par la mission estiment que le pic de départs a été atteint avec 2 200 agriculteurs cédants en 2023 alors qu'ils seront 1 250 en 2030 selon les projections de l'observatoire installation-transmission de la Chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire.

Si le taux de remplacement **devrait donc se détériorer jusqu'en 2027** au moins, il n'en reste pas moins que les variations du nombre de départs ne sont pas la seule variable qui influe sur le nombre d'installations.

¹ Cour des comptes – la politique d'installation des nouveaux agriculteurs et des transmissions d'exploitations agricoles – avril 2023

² Le taux de remplacement est le ratio nombre d'installations sur le nombre de départs

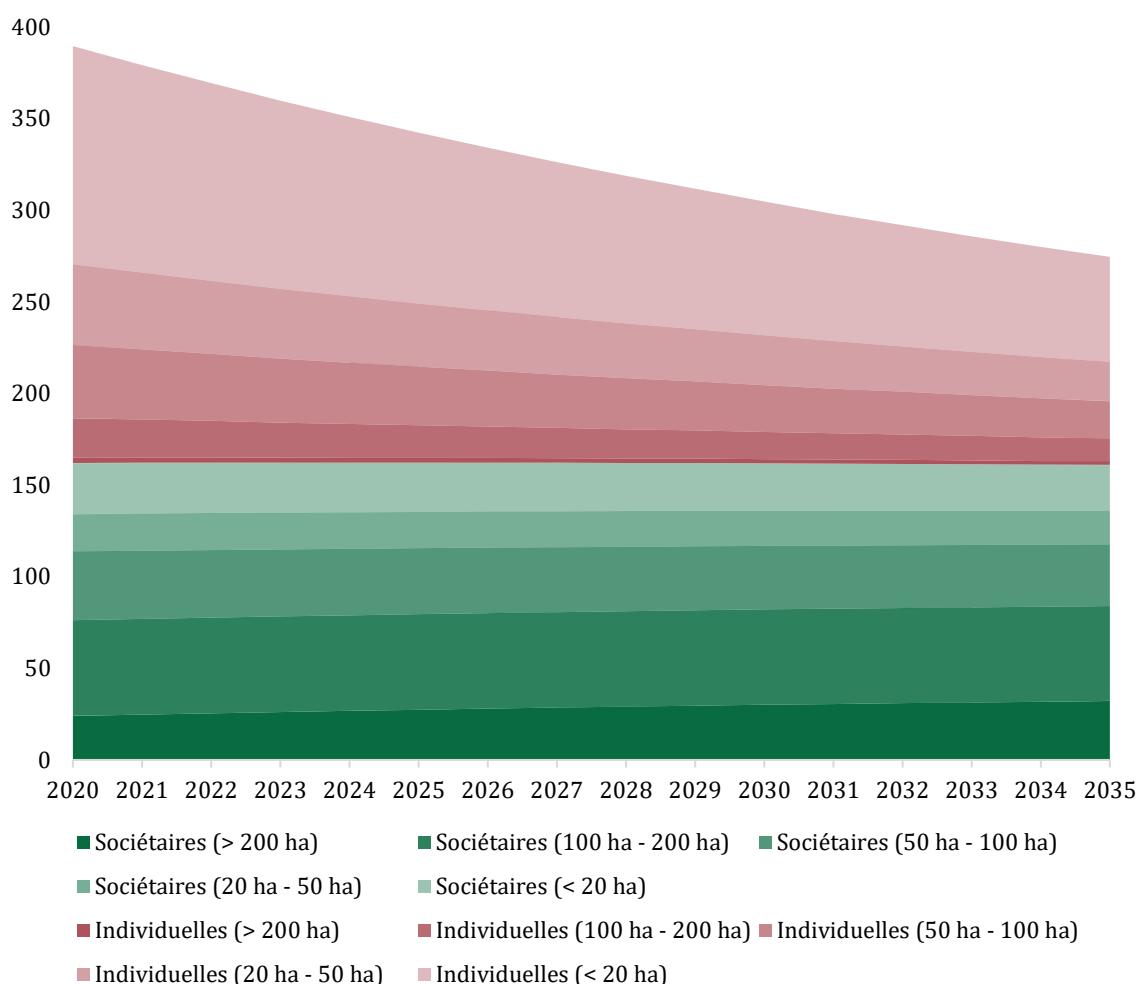
³ Cour des comptes – la politique d'installation des nouveaux agriculteurs et des transmissions d'exploitations agricoles – avril 2023

1.2. La réduction du nombre d'exploitations est particulièrement marquée pour les exploitations individuelles, alimentant l'agrandissement

Comme évoqué dans l'annexe I, l'agriculture fait face à une baisse régulière du nombre d'exploitations agricoles depuis les années 70. Cette tendance se poursuit de manière moins rapide en 2020, avec 389 000 exploitations en place et devrait se poursuivre de manière constante jusqu'à 2035, selon les projections l'INSEE.⁴ pour atteindre 274 600 exploitations en 2035.

De 1970 à 2020, la taille des exploitations n'a cessé de croître pour passer en moyenne de 19 ha à 69 ha en 2020⁵. Le Graphique 1⁶ montre une projection du nombre des exploitations à l'horizon 2035 avec une forte baisse des petites exploitations (notamment la tranche de moins de 20 ha) et une consolidation du nombre d'exploitations organisées selon des formes sociétaire.

Graphique 1 : Projection du nombre d'exploitations agricoles en France métropolitaine à l'horizon 2035 selon le statut juridique et la surface



Source : Reproduit d'après Insee, 2014. Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires, Insee Référence, Édition 2014, p. 25

⁴ Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires-Insee références –Insee Edition 2024

⁵ Source Agreste

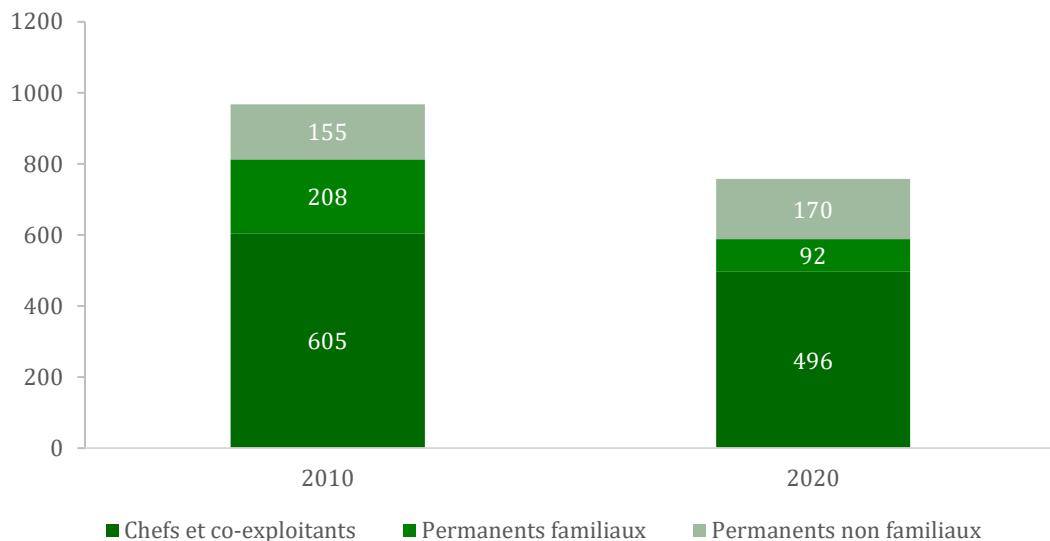
⁶ Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires-Insee références –Insee Edition 2024

1.3. Le recours au salariat, ne compense pas la diminution des chefs d'exploitations

Le recours au salariat progresse faiblement en ce qui concerne les salariés permanents, mais diminue fortement en ce qui concerne les permanents familiaux (cf. Graphique 2) entre deux recensements. Là encore, le nombre de salariés ne compense pas les départs des chefs d'exploitations et co-exploitants.

Au cours des entretiens, il a été régulièrement évoqué le recours de plus en plus important des exploitations à des organismes comme les groupements d'employeurs, les CUMA ou les entreprises de travaux agricoles (ETA).

Graphique 2 : Évolution de la main d'œuvre agricole entre 2010 et 2020 en France métropolitaine (en milliers)



Source : Reproduit d'après Agreste

Pour les exploitations dirigées par des seniors, le devenir de l'exploitation est une source de préoccupations et d'incertitudes. Une présentation réalisée par le centre d'études et de prospectives⁷ à ce sujet, en janvier 2023 dresse la typologie suivante :

- ◆ **un tiers des chefs d'exploitation de 60 ans ou plus ne savent pas ce que va devenir** leur exploitation dans les trois prochaines années. En l'absence de visibilité, soit les agriculteurs prolongent leur activité, soit ils font réaliser une partie des travaux par des ETA, soit ils réduisent l'activité de la ferme ;
- ◆ **un tiers n'envisagent pas pour l'instant de départ**, une tendance un peu plus fréquente chez les éleveurs d'ovins ou de caprins (40 %) et chez les arboriculteurs et viticulteurs (39 % et 38 %) ;
- ◆ **un quart des répondants envisagent une reprise de l'exploitation par un membre de la famille ou par un tiers**. Cette part est plus importante encore dans les unités de grande taille économique ;
- ◆ **6 % ont d'ores et déjà identifié une transmission, à un candidat non membre de la famille** ;
- ◆ **6 % ont déjà identifié une disparition de l'exploitation au profit de l'agrandissement**.

⁷ Eléments de contexte, Bruno Hérault, Centre d'Etudes et de prospective du MASA, concertation nationale ; groupe de travail numéro 2 installation transmission janvier 2023

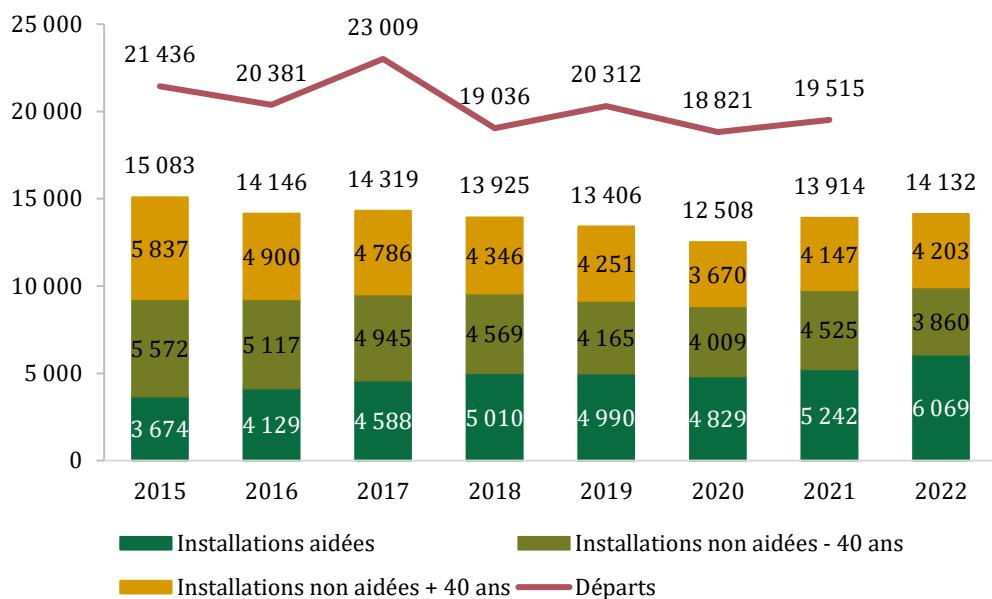
Cette incertitude sur la transmission est particulièrement importante pour les micro-exploitations et diminue alors que la taille de l'exploitation augmente.

1.4. Face à un risque de dégradation du taux de remplacement, une dynamique d'installation s'impose

L'écart entre le nombre de départs et d'installations ne se corrige pas (cf. Graphique 3). En particulier, malgré la politique d'installation, leur nombre stagne, alors que le nombre de départs va s'accélérer jusqu'en 2027 (cf. *supra*).

Ainsi le taux de remplacement va se détériorer.

Graphique 3 : Évolution du nombre d'installations et de départs entre 2015 et 2022



Source : Mission, d'après données ASP et MSA

2. Une politique de l'installation à la peine

Les principaux dispositifs d'aide à l'installation se décomposent schématiquement en quatre grands ensembles :

- ◆ les aides à l'installation inscrites dans le plan stratégique national (PSN) de la Politique agricole commune (PAC) avec **la dotation jeune agriculteurs (DJA)** et **l'aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs** ;
- ◆ le programme national d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture (**AITA**) ;
- ◆ les aides spécifiques régionales hors PSN ;
- ◆ les aides fiscales et sociales ;

Nous évoquerons plus particulièrement dans ce document les dispositifs du PSN et le programme AITA du fait de leur lien direct avec l'accompagnement des installés et des cédants. La Cour des comptes, dans son rapport de 2023 au Sénat, sur l'installation transmission a listé les différents dispositifs d'aide en place en 2021 (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Les soutiens financiers à l'installation

<i>en M€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Source
AIDES DIRECTES							
DJA engagées	84,7	127,8	156,9	159,8	157,9	169,7	DGPE
<i>part État</i>	18,4	27,5	33,1	35,8	33,3	36	
<i>part FEADER</i>	66,3	100,3	123,8	124	124,6	133,7 ¹⁶³	
Prêts bonifiés (au titre de la DJA)	7,3	7,8	7,3	6,5	4,8	ND	DGPE
<i>part État</i>	2	2,1	2	1,8	1,3	ND	
<i>part FEADER</i>	5,3	5,7	5,3	4,7	3,5	ND	
AITA (État) <i>(Dont crédits des volets 5 et 6 relatifs à la transmission)</i>	NC	14,7	13,2	14	13,3	13,7	DGPE
<i>dont stages à l'installation</i>	2,1	3,9	3,8	1,7	1,7	2,2	RAP
AITA Régions	NC	NC	NC	6,6	5,9	6,6	DGPE
Aides régionales à l'installation	NC	NC	NC	13,8	10,8	15,7	DGPE
Paiement additionnel aux JA (FEAGA)	48,2	50,6	81,8	91,9	76,4	73,1	ASP via DGPE
MESURES FISCALES							
Abattement sur les bénéfices réalisés par les bénéficiaires de la DJA	35	36	38	54	54	49	Direction de la législation fiscale (DLF)

Source : Reproduit d'après Cour des comptes, 2023. *La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles, communication à la commission des finances du Sénat*

Les aides à l'installation sont cofinancées par les fonds communautaires dans le cadre du premier pilier de la PAC, pour le paiement additionnel au revenu des jeunes agriculteurs et du second pilier de la PAC notamment pour la DJA. Chaque État membre de l'Union européenne adopte un plan stratégique national (PSN) qui décrit les objectifs et les dispositifs d'aide qui seront mis en œuvre. Le dernier plan en vigueur couvre la période 2023-2027.

Annexe IV

Les actions inscrites dans le cadre du PSN font l'objet d'un prévisionnel de dépenses décrites dans le tableau ci-dessous. Pour la période 2023-2027, la France a fait le choix de confier aux conseils régionaux la mise en œuvre des mesures non surfaciques du PSN liées à l'installation. Elles sont désormais autorité de gestion. Pour certaines mesures, le PSN permet aux régions une adaptation régionale des dispositifs : c'est le cas de la dotation jeune agriculteur (DJA) pour laquelle le montant et les critères de modulation peuvent varier d'une région à l'autre. Les mesures du PSN 2023-2027 ont été mises en œuvre en 2024

Les régions peuvent désormais attribuer une aide directe à tout type d'installation et pas seulement à ceux correspondant aux critères de la DJA. C'est une nouveauté de l'actuelle programmation. Les modulations de la DJA étaient déjà autorisées pour la précédente période de programmation 2015-2022. Une ligne budgétaire concerne le public « nouvel installé ».

Tableau 3 : Dépenses prévisionnelles du PSN 2023-2027

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

Source : Reproduit d'après Cour des comptes, 2023. La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles, communication à la commission des finances du Sénat

2.1. La dotation jeune agriculteur occupe une place centrale au sein de la politique d'installation mais ne concerne qu'un tiers des installés

La DJA occupe une place centrale dans le dispositif d'aide. Le PSN prévoit un socle de critères :

- ◆ avoir moins de 40 ans ;
- ◆ disposer d'un niveau de formation agricole niveau V ou non agricole de niveau IV ou équivalent ;
- ◆ réaliser un parcours à l'installation visant à renforcer la viabilité du projet d'installation.

Le nombre annuel d'installations varie selon les années de 12 500 à 15 000 avec une moyenne de 14 000 sur la période 2015-2022. La répartition des installations se fait autour de trois grands blocs également répartis en trois tiers (cf. Tableau 4).

Tableau 4 : Décomposition du nombre moyen d'installations sur la période 2015-2022

Années	Moyenne 2015-2022
Installations aidées	4 828
Installation non aidées < de 40 ans	4 595
Installation non aidée > 40 ans	4 518
Total	13 941

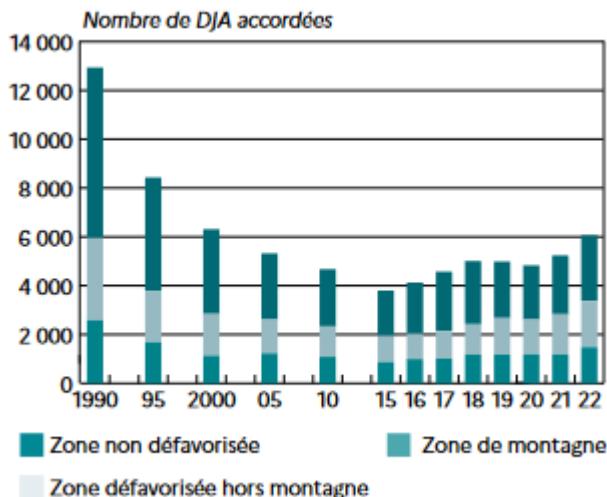
Source : Données ASP et MSA

Parmi ces trois blocs, seules les installations aidées (pour lesquelles l'installé bénéficie de la DJA) progressent légèrement.

Annexe IV

Le seuil de 4 500 installations est régulièrement atteint depuis 2018 et celui de 5 000 dépassé en 2020 et 2021. Le nombre d'installations aidées, quant à lui évolue de 4 000 à 6 000 par an, avec une moyenne de 4828 sur la période 2015-2022. Une progression a été observée en 2022 avec 6 000 DJA, un record depuis plus de 15 ans (cf. Graphique 4).

Graphique 4 : Évolution du nombre d'aides à l'installation des jeunes agriculteurs depuis 1990



Source : Reproduit d'après Graph'Agri 2023

En 2022, **6 069 DJA ont été accordées, pour un montant moyen de 33 120 €** par installation, supérieur de 830 € au montant de l'année précédente (32 290 €).

Depuis 2017, les montants des DJA sont définis en fonction des zones d'installation et de critères de modulation propres à chaque région. Une simplification des conditions d'instruction des dossiers a eu lieu en 2021.

2.2. Un tiers des installations aidées se font hors cadre familial et deux tiers d'entre elles concernent une exploitation sous forme sociétaire

En 2022, **35 % des installations aidées** sont issues des **hors-cadres familiaux**⁸. Par ailleurs 66 % des installations aidées le sont pour des exploitations sous forme sociétaire et 55 % de toutes les installations concernent des moins de 40 ans⁹.

De manière générale, cette dynamique d'installation sous forme sociétaire concourt à la stabilité du nombre d'exploitations en société. C'est même la seule catégorie d'exploitation que l'Insee¹⁰ prévoit comme stable dans ses projections à l'horizon 2035 (cf. *supra*).

Si ces exploitations s'agrandissent, se développent, elles offrent également des opportunités d'installation à l'occasion du départ d'un associé ou lors d'un agrandissement. Par ailleurs, ce type d'installation semble attractif pour les candidats à l'installation.

Pourtant, lors des entretiens réalisés par la mission, nos interlocuteurs ont souligné la difficulté à trouver des candidats à l'installation pour rejoindre des formes sociétaires, évoquant des réticences liées aux modalités de gestion, de prise de décisions ou l'organisation du travail entre les associés.

⁸ Graph'agri2023 - Exploitations, foncier, installation

⁹ Graph'agri2023 - Exploitation, foncier, installation

¹⁰ Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires-Insee références –Edition 2024, page

La tendance observée et les prévisions semblent pourtant indiquer que l'installation sous cette forme est un modèle à promouvoir car il rencontre à la fois des demandes de candidats et des opportunités de développement.

Cette forme d'installation demandera sans doute une information, une sensibilisation voire une formation adaptée. Pour les candidats, le recours à des formules d'essai sous forme de stage, contrat de parrainage ou de salariat, sont à encourager pour bien identifier les contraintes et les atouts de ce type d'installation.

2.3. Les aides aux installations sont ciblées à 90 % sur les bénéficiaires de la DJA

Les aides DJA, l'aide complémentaire au revenu pour les JA ainsi que l'abattement fiscal sur les revenus représentent 291 M€¹¹ soit environ 90 % des soutiens à l'installation. Ils ne sont distribués qu'aux installations aidées, à savoir 6 000 exploitations sur 14 000 en 2022, soit moins d'une exploitation sur deux (42 %).

Mais à ce stade, hormis les dispositifs tels que le programme AITA ou certaines aides régionales, la quasi-totalité de la politique d'aide à l'installation est concentrée sur les installations aidées. Malgré l'efficacité de ces aides pour les bénéficiaires, cette orientation ne semble pas en mesure de :

- ◆ corriger le déséquilibre structurel entre les départs d'agriculteurs et les installations ;
- ◆ accompagner les modifications structurelles de l'offre d'exploitations à céder et la diversité des candidats à l'agriculture.

¹¹ Cour des comptes – la politique d'installation des nouveaux agriculteurs et des transmissions d'exploitations agricoles -avril 2023, Annexe 15 , les aides à l'installation

3. Le programme AITA est un programme d'accompagnement « universel » de l'installation et de la transmission

3.1. Le programme AITA est national mais décliné régionalement et cofinancé par les régions

Le programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture (AITA) a été mis en place en 2016. Il succède au dispositif PIDIL¹² qui était ciblé principalement sur les candidats à l'installation hors cadre familial, et les personnes non issues du milieu agricole (NIMA).

Le programme AITA¹³ est un dispositif « universel », au sens où il s'adresse à tous les candidats à l'installation quelle que soit leur origine (cadre familial, hors cadre familial, NIMA) ou leur éligibilité vis-à-vis des aides de l'État. Le programme s'appuie sur un réseau de PAI. Le programme est transverse entre l'installation et la transmission : il se veut un dispositif global piloté par l'Etat.

Le programme AITA est décliné régionalement, en combinant les financements de l'État avec ceux des conseils régionaux ou d'autres collectivités territoriales, pour s'ajuster aux spécificités et au potentiel d'installation-transmission de chacune des régions.

Il offre un cadre compatible avec les règles européennes en matière d'aides de l'État puisque l'ensemble des dispositifs relève des régimes exemptés de notification au titre des actions de conseil, de transfert de connaissances et d'actions d'information, ou ne sont pas considérés comme des aides de l'État.

¹² PIDIL : Programme national de développement des initiatives locales

¹³ L'instruction technique DGPE/SDC/2018-613 du 14 août 2018 relative à la **gestion et à la mise en œuvre du programme pour l'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture (AITA)**, modifiée

Annexe IV

Le programme comporte 6 volets et 18 dispositifs¹⁴ (cf. Tableau 5).

Tableau 5 : Décomposition des dispositifs du programme AITA

Volets	Dispositifs	Plafonds de paiement annuels, par structure ou par opération	Budget : moyenne 2017-2020
1 Accueil des porteurs de projet	Point accueil installation	État : financement partiel 7 500 € + nb accueils x 126 € (= 3 heures) + nb DJA x 126 €	3,49 M€
2 Conseil à l'installation	Diagnostic d'exploitation à reprendre	État : financement sous conditions 80% de la dépense engagée plafonnée à 1 500 €	6 769 €
	Études de faisabilité, études de marché	Pas de financement de l'État. 80% de la dépense engagée plafonnée à 1 500 €	
3 Préparation à l'installation	Réalisation du PPP	État : financement partiel nb PPP agréés x 300 € + nb PPP validés x 200	3,57 M€
	Stage 21 h	État : financement partiel nb stagiaires x 120 €	834 995 €
	Bourse de stage en exploitation	État : 230 à 385 € par mois	68 117 €
	Indemnité maître-exploitant	État : 90 € par mois	19 309 €
	Indemnité stage de parrainage (stage auprès du cédant ou avec futurs associés)	Selon barème – État et divers financeurs	214 089 €
4 Suivi du nouvel exploitant	Suivi du nouvel exploitant	État : financement sous conditions 80% de la dépense engagée plafonnée à 1 500 €	367 762 €
5 Incitation à la transmission	Diagnostic exploitation à céder	80% de la dépense engagée plafonnée à 1 500 €	468 727 €
	Transmission exploitations inscrites au RDI	État : financement sous conditions 4 000 €	442 250 €
	Contrat de génération : emploi d'un salarié ou d'un stagiaire dans la perspective d'une reprise	État : 2 000 ou 4 000 €, sous conditions cette action disparait en 2018	
	Transmission globale du foncier : aide au cédant pour transmission totale du foncier en location.	État : financement sous condition 1 500 ou 3 000 €	42 750 €
	Aide aux propriétaires bailleurs : signature d'un bail avec un jeune agriculteur	Pas de financement de l'État Plafond 12 000 €	
	Aide à la location de la maison d'habitation et/ou de bâtiments agricoles	Pas de financement de l'État Plafond 5 000 €	
	Conseil d'accompagnement du cédant en amont de la transmission	État : 80% de la dépense engagée plafonnée à 1 500 €	74 566 €
6 Communication - Animation	Dispositifs régionaux : - Actions en faveur du métier d'agriculteur, de l'installation et de la transmission, - animation et coordination régionale	État : financement sous conditions, après demande préalable justifiant les dépenses	4,17 M€
TOTAL			13,77 M€

Source : Cour des comptes 2023

¹⁴ Tableau issu du rapport CGAAER 21050 « Evaluation du fonctionnement des structures chargées de la préparation à l'installation en agriculture » janvier 2022 JM Marx, F Poisson, X Le Coeur

Ce programme comporte deux volets obligatoires, qui doivent s'inscrire dans tous les programmes régionaux à savoir :

- ◆ l'accueil des porteurs de projets, qui se matérialise au travers des **points accueil installation** (PAI). Le programme AITA apporte une aide au financement des structures en charge de l'animation du PAI (3,49 M€ soit 25 % du budget AITA de l'État) ;
- ◆ la préparation à l'installation qui se décline en 4 mesures pour un montant de 4,7 M€ soit 34 % du budget État de l'AITA.

Les **autres volets sont optionnels** et sont ou non retenus, dans les programmes régionaux, c'est le cas du volet « **incitation à la transmission** ».

Les deux mesures obligatoires « **accueil des porteurs de projets** » et « **préparation à l'installation** » représentent 60 % du budget apporté par l'État. Le volet communication mobilise 32 % du budget AITA de l'État.

Il reste donc une enveloppe de moins de 10 % pour les actions optionnelles ou pour mener des actions plus ciblées sur des freins ou publics particuliers.

3.2. Le programme AITA vise à faire le lien entre candidats à l'installation et cédants

Le financement des actions de l'AITA relève pour partie de l'État (13,8 M€ par an sur la période 2017-2021) et des régions (6,4 M€). Pour l'État, ces crédits relèvent du programme 149.

Les crédits apportés par l'État sont issus d'une taxe prévue par l'article 1605 nonies du CGI et mobilisés via un fonds dédié à l'installation. Ils sont alimentés par la collecte d'une taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement en zone urbaine ou à urbaniser.

Ainsi, une partie de cette taxe est affectée dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finance n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 dite « taxe JA » au programme AITA pour environ 10 % de sa collecte totale.

Cette enveloppe est inscrite au budget de l'agence des services de paiement (ASP) et dédiée à l'installation et la transmission.

La Cour des comptes estime que la taxe nationale obligatoire (article 1605 nonies du CGI) dédiée à l'installation a permis de collecter 23 M€ en 2020 alors que le programme AITA a été doté de 13,3 M€. Le plafond de dépense a donc été en 2023 de 57 % de la partie de la collecte affectée à l'installation.

L'implication des régions dans le programme AITA est variable. Selon la Cour des comptes, huit régions ont contribué à moins de 20 % du programme et trois régions contribuent significativement plus que l'État. Cette hétérogénéité risque de s'amplifier dans le cadre de la régionalisation de l'installation au profit de politiques régionales si le programme AITA n'est pas suffisamment attractif et plus largement partagé entre État et régions.

3.3. Le volet transmission est faiblement doté au regard des enjeux, avec moins de 10% du budget et produit de faibles résultats

Les autres volets du programme AITA peuvent être mis en œuvre dans le cadre d'un programme régionalisé. Il en est ainsi du volet transmission. Si celui-ci n'est pas obligatoire, son application régionale est très hétérogène comme l'atteste le tableau ci-dessous.

Annexe IV

Les crédits État disponibles pour ce module sont faibles au regard de l'enjeu du repérage des cédants, crucial pour assurer une mise en relation avec les candidats à l'installation. La transmission est une des actions possibles à inscrire dans les 10 % disponibles de l'enveloppe totale.

Tableau 6 : Crédits engagés par l'État pour quatre actions du volet 5 du programme AITA entre 2017 et 2021 montrent une mise en place hétérogène des actions liées à la transmission selon les régions.

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

Source : Reproduit d'après Cour des comptes, 2023. La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles, communication à la commission des finances du Sénat

Pourtant le module transmission comporte des actions, dont le but est non seulement d'accompagner le cédant, mais également de constituer un vivier d'exploitations à céder et d'assurer la mise en relation avec les candidats à l'installation.

Ainsi, le volet transmission du programme AITA souhaite amener les cédants sans successeur à s'inscrire au registre départemental installation (RDI). Mais le dispositif est ciblé sur les seuls cédants sans successeur avéré et est conditionné à ceux ayant retourné leur DICAA, sans doute au regard de l'enveloppe insuffisante. Ce public éligible représente *in fine* un pourcentage faible des cédants potentiels autour de 20 %, des cédants satisfont à leur obligation de retour de la DICAA selon la MSA.

En effet, beaucoup de cédants s'engagent au dernier moment dans une démarche de transmission, faute de visibilité sur leur départ (cf. *supra*) et mobilisent avant tout leur réseau personnel pour trouver un repreneur plutôt que le dispositif PAI, qu'ils ne connaissent pas.

Ainsi, et assez logiquement au regard des enveloppes dédiées, de l'hétérogénéité du déploiement et de sa notoriété, le bilan des actions « incitations à la transmission » est modeste voire anecdotique. L'ASP a établi le bilan suivant sur la période 2014 à 2024 à partir des dossiers AITA engagés :

- ◆ conseils en amont de la transmission : 313 dossiers pour 442 000 € ;
- ◆ diagnostic d'exploitation à céder : 2 400 dossiers pour 3,2 M€ ;
- ◆ aide à l'inscription au RDI : 868 dossiers pour 2,9 M€ avec une aide moyenne de 3 300 €.

3.4. Le programme AITA devrait être profondément remanié et mieux doté

Tel qu'il est conçu à ce jour, l'impact du volet « transmission » est faible.

Au regard de l'hétérogénéité de l'engagement des régions au sein de l'AITA (cf. *supra*), il existe un risque d'insuffisance de l'accompagnement à la transmission dans certaines régions et un manque de coordination entre les deux axes du programme : l'installation et la transmission.

De même, compte tenu de l'évolution des profils des porteurs de projet et du ciblage important des aides publiques sur les installations aidées, l'accompagnement du programme AITA devrait être renforcé, notamment en faveur de ceux les plus éloignés du monde agricole (NIMA). Ces profils rencontrent en effet des difficultés à faire émerger leur projet ou à trouver du foncier, comme le décrit le rapport du CGAAER qui leur a été consacré¹⁵.

Le programme AITA constitue le seul dispositif qui apporte une vision globale de la transmission et de l'installation, quel que soit le public. Ainsi la mission estime que :

- ◆ le programme pourrait être renforcé en termes de contenu (cf infra) ;
- ◆ le volet transmission devrait être rendu obligatoire dans les programmes régionaux en modifiant l'instruction technique de la DGPE¹⁶ ;
- ◆ l'enveloppe budgétaire devrait pouvoir être réévaluée afin de répondre aux défis du renouvellement des générations.

Les évolutions de ces dispositifs **seront développées dans les paragraphes suivants consacrés à l'accompagnement des candidats à l'installation et celui concernant l'accompagnement des cédants.**

La mission recommande une révision du programme AITA, à la fois sur le volet accompagnement des cédants et accompagnement de l'installation, en portant le plafond de dépenses à 23 M€ au lieu des 12 M€ ; Ceci afin de financer le renforcement du dispositif d'accompagnement des cédants et des porteurs de projets avec la répartition suivante :

- ◆ 4 M€ pour le volet émergence de projets ;
- ◆ 6 M€ pour le volet accompagnement dans la recherche de foncier et médiation ;
- ◆ 1 M€ pour l'appui à la détection et la mise en place du parcours cédant.

¹⁵ Rapport CGAAER 23030 « Adaptation de la politique d'accompagnement de l'installation en particulier vis-à-vis des personnes non issues du milieu agricole » C Gibrat et X Le Coeur

¹⁶ Instruction technique DGPE/SDC du 14 août 2018

4. Le dispositif d'accompagnement à l'installation autour du PAI, est jugé complexe et trop centré sur les installations aidées

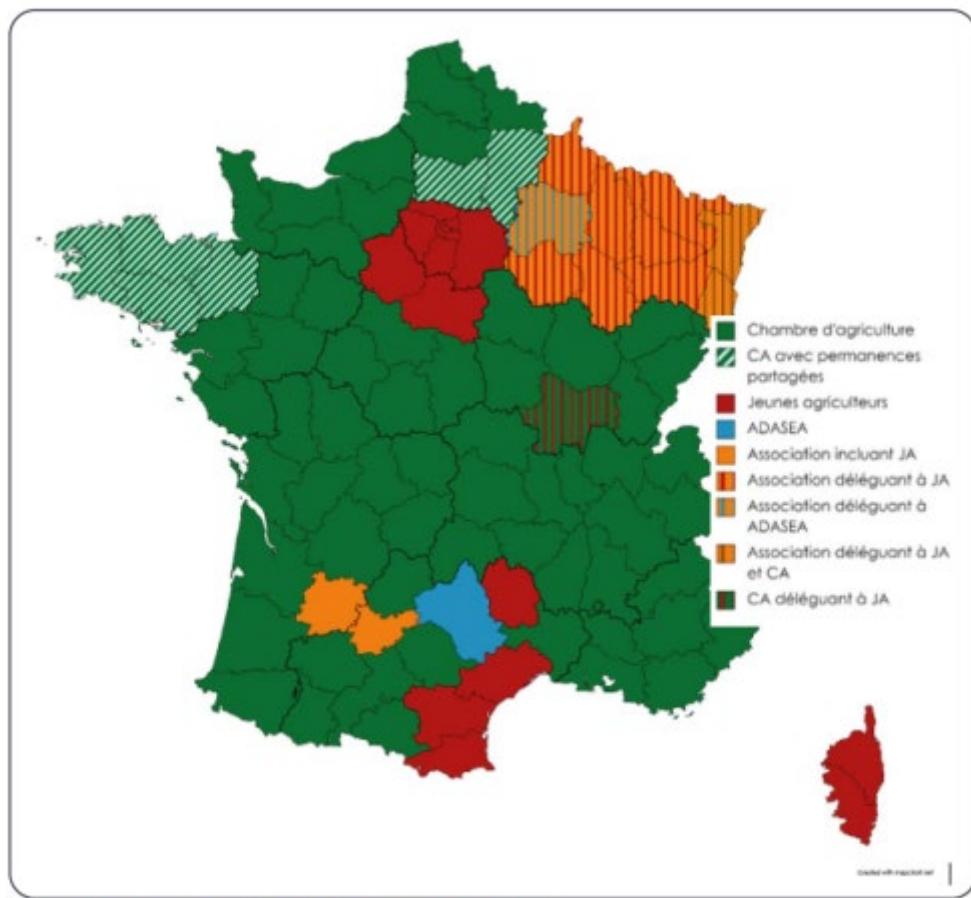
4.1. Le point Accueil Installation, porte d'entrée du parcours d'installation.

Dans chacun des départements, un dispositif d'accompagnement est mis en place à destination de tous les porteurs de projet. Il s'appuie sur un point accueil installation (PAI) véritable porte d'entrée du parcours installation. Le label PAI est octroyé par le préfet de région après avis du président du conseil régional et du comité régional d'installation transmission (CRIT).

Le PAI est un lieu d'accueil, d'information et d'orientation pour tous les porteurs de projets et ceci de manière indifférenciée. Il informe et oriente les candidats en leur présentant les différentes étapes du parcours d'installation et de suivi de leur projet.

Depuis 2018, les trois quarts des PAI labellisés sont portés par les chambres d'agriculture. Ces PAI doivent établir des conventions avec des structures partenaires afin de pouvoir répondre à la diversité des profils des candidats et des projets. Cette diversité et cette neutralité sont régulièrement débattues entre les acteurs de l'installation.

Figure 1 : Structures labellisées pour le point d'accueil installation depuis 2018



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

Source : Reproduit d'après Cour des comptes, 2023. La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles, communication à la commission des finances du Sénat

4.2. Seul 40 % des candidats qui contactent le PAI, donnent suite à leur projet

Selon le bilan présenté au CRIT de 2021, près de 21 000 candidats ont été reçus par les PAI en 2019 :

- ◆ 40 % d'entre eux (8 100 environ) ont été orientés vers la suite du parcours installation ;
- ◆ le reste des candidats n'ont pas poursuivi le parcours ou sont sortis du dispositif d'appui.

Parmi les 8 100 candidats ayant poursuivi, 70 % ont engagé une démarche d'approfondissement de leur projet pour en « mûrir » les aspects techniques ou la faisabilité économique et 30 % des candidats ont réalisé une formation pour acquérir les compétences indispensables à sa mise en œuvre, formation préconisée par le centre d'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé (CEPPP).

La mission a pu constater lors de ses auditions que, de manière quasi unanime, les acteurs de l'accompagnement de l'installation et de la transmission notent l'accroissement de la diversité des profils et des projets des candidats à l'installation. Ils soulignent ainsi la nécessité de développer une offre d'accompagnement adaptée à cette diversité. Ce constat incite au renforcement de la complémentarité entre les structures et surtout au recours à un panel plus large de compétences à mobiliser au sein des PAIT (point d'accueil installation transmission), notamment sur le volet transmission. Ces compétences sont rarement présentes dans une seule structure. Ces nouveaux PAIT devraient donc répondre à la fois aux besoins des cédants, des salariés et des porteurs de projet et offrir un appui sur toute une gamme de problématiques, notamment le foncier, l'accès au financement ou l'appui à l'organisation de l'exploitation.

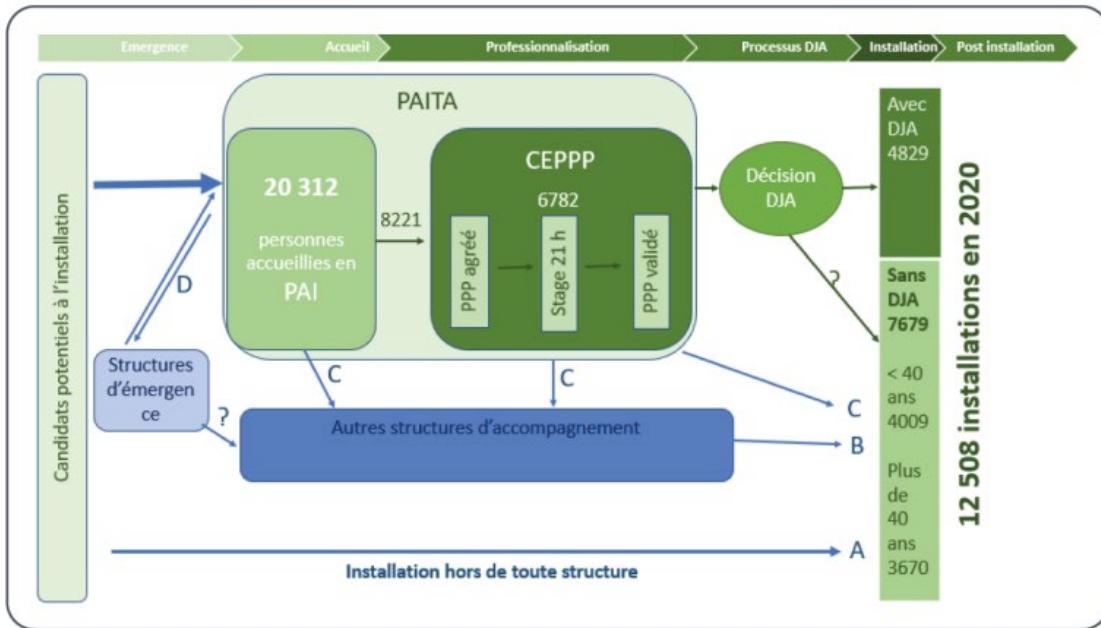
4.3. Le parcours d'installation est sécurisant mais contraignant

Outre l'information et l'orientation délivrées par le PAI, les candidats à l'installation se voient proposer un « parcours d'installation ». Les grands axes de ce parcours sont décrits dans la figure ci-dessous, établie en 2020¹⁷.

¹⁷ En 2024, des évolutions régionales ont pu avoir eu lieu concernant ce parcours mais elles modifient à la marge la logique d'accompagnement. Elles peuvent porter sur le niveau de formalisation du projet exigé ou sur le cahier des charges du Plan professionnel Personnalisé. Les synthèses régionales ne sont pas disponibles pour être prises en compte dans la rédaction du présent rapport.

Annexe IV

Figure 2 : Flux des porteurs de projets à travers le parcours à l'installation en 2020



Source : Reproduit d'après Cour des comptes, 2023. La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles, communication à la commission des finances du Sénat

Le processus de professionnalisation peut différer d'une région à une autre mais, *a minima*, un candidat souhaitant bénéficier des aides devra réaliser le stage 21h et disposer d'un plan de professionnalisation personnalisé (PPP).

Ce parcours a parfois été perçu comme un « *parcours du combattant* » par les candidats, au regard de contraintes telles que la réalisation d'une étude de faisabilité et le suivi d'un plan de professionnalisation. Ces étapes conditionnent l'octroi des aides publiques. Ce parcours n'aboutit à l'installation que si les porteurs de projet réunissent deux conditions préalables : un projet suffisamment élaboré et une exploitation à reprendre identifiée.

D'une part, le candidat doit être en capacité d'identifier une exploitation à reprendre, compatible avec son projet. Très souvent ce préalable n'est pas rempli, en particulier pour les candidats non issus du monde agricole, peu implantés dans le territoire et peu avertis des réseaux d'appui. Ils ne savent souvent pas où trouver l'information.

Sans exploitation cible, le candidat peut difficilement rentrer dans un processus d'installation. Le PAI n'est pas organisé, à ce jour, pour l'accompagner de manière personnalisée sur la recherche du foncier. Le répertoire départ installation (RDI) a été développé à cet effet, mais il ne comporte que peu d'offres et n'est pas exhaustif. En effet ce dispositif repose sur les agriculteurs volontaires, qui ont été identifiés et qui ont accepté d'y être inscrits.

Il est donc essentiel de disposer d'une base de données la plus exhaustive possible des exploitations à céder. Ceci n'est possible que si le territoire s'est engagé dans une démarche de repérage des cédants systématique et régulière. Or cette démarche est coûteuse et mobilise des moyens humains importants. Selon l'observatoire régional de l'installation des Pays de la Loire 2022, 42 % des candidats sollicitant le PAI ne disposeraient pas d'exploitation à reprendre identifiée.

D'autre part, le candidat doit avoir suffisamment « mûri son projet » pour en cerner la faisabilité et avoir identifié les étapes pour aboutir.

Un autre frein à la poursuite du projet est la difficulté pour **des candidats de passer « de l'idée au projet »** en analysant les différentes composantes nécessaires à son aboutissement (notamment le financement, les formations, le foncier et l'étude technico-économique). Un autodiagnostic est proposé aux candidats à l'installation pour se repérer dans les différentes étapes de leur projet.

Parmi les candidats NIMA, selon Chambre d'agriculture France, 70 % sont des salariés ou des demandeurs d'emplois en position de réorientation professionnelle. Aussi, ceux-ci doivent régler en même temps la préparation de leur projet agricole et une transition professionnelle. La réalisation de leur projet peut rapidement devenir une course d'obstacles : modification de leur statut, maintien de leur rémunération pendant la période de transition, financement de leur formation, etc.

Le dispositif PAI intervient généralement pour accompagner des porteurs de projet ayant déjà identifié l'exploitation à reprendre et ayant une bonne idée de leur projet. Pour les candidats les plus éloignés du monde agricole et n'ayant pas réunis les deux conditions préalables, le **dispositif d'accompagnement est donc insuffisant et peu adapté** à la diversité de leurs problèmes à résoudre.

La mission estime donc nécessaire de renforcer le dispositif d'appui aux candidats en proposant :

- ◆ un appui plus personnalisé sur l'émergence des projets ;
- ◆ un appui à la recherche de foncier.

Ces deux thèmes sont de véritables goulots d'étranglement.

4.4. Même s'il laisse trop de projets de côté, le dispositif d'accompagnement est efficace pour ceux qui le suivent jusqu'au bout

Le PAI offre une structure d'accompagnement efficace pour les projets de candidats déjà bien aboutis. Le PAI est organisé pour suivre le projet d'installation et faire l'interface avec le CEPPP et accompagner dans le temps les installations aidées.

Toutefois il comporte un autre biais important : **le parcours à l'installation est surtout orienté pour sécuriser l'installation des candidats. Ainsi, il est très centré sur les installations aidées** (au sens de la DJA) en miroir du ciblage de la politique d'installation.

Le dispositif d'accompagnement et les dispositifs d'aides permettent aux candidats de s'installer dans de bonnes conditions de pérennité : les candidats ayant bénéficié des aides à l'installation montrent un taux de maintien à 5 ans de plus de 98 %¹⁸ entre 2016 et 2019. Pour autant l'ensemble des installations (aidées ou non) montre un très bon taux de maintien de 90 %¹⁹. Selon l'observatoire de l'installation de la région Pays de la Loire, seulement 56 % des candidats de moins de 40 ans souhaitent solliciter les aides à l'installation pour diverses raisons.

Des candidats peuvent avoir un projet d'installation très personnalisé, atypique et ne trouvent pas dans le PAI les ressources pour obtenir l'accompagnement personnalisé. L'augmentation du nombre d'installations passera *in fine* par la capacité du dispositif d'accompagnement à faire aboutir plus de projets parmi les candidats sollicitant l'appui du PAI.

Le parcours d'installation est efficace mais trop sélectif. Il dispose d'un véritable intérêt en matière de politique publique, il convient donc de s'appuyer sur sa structuration en l'assouplissant et en l'adaptant à plus de profils, tout en augmentant le nombre de candidats qui vont au bout de ce parcours, en renforçant l'appui à l'émergence des projets et l'appui à la recherche de foncier.

¹⁸ Source MSA -bilan du comité national d'installation transmission du 16 mars 2021

¹⁹ À comparer avec le taux de maintien de 50% des entreprises en France, tous secteurs confondus, les installations en agriculture ont un excellent taux de maintien

4.5. La mission préconise de renforcer le dispositif d'accompagnement sur les volets « émergence des projets » et « recherche de foncier et médiation »

Pour permettre à plus de candidats de faire aboutir leur projet et dans de meilleures conditions, la mission recommande de **développer et systématiser deux modules complémentaires du programme d'accompagnement** :

D'une part, le module « appui à l'émergence de projet et accompagnement personnalisé » doit permettre de fournir un accompagnement personnalisé pour aider le candidat à mieux formaliser son projet, en structurant les étapes d'avancement et en identifiant les contraintes et leviers spécifiques. En effet, compte tenu de l'hétérogénéité des profils et des besoins, les candidats sont confrontés à des situations diverses²⁰ et insuffisamment accompagnés dans le cadre du dispositif actuel. Cette démarche consisterait en deux étapes successives :

- ◆ la réalisation d'un auto diagnostic proposé par le PAI et d'une évaluation succincte des compétences acquises et à acquérir ;
- ◆ la prescription d'un calendrier (i) de rendez-vous avec des partenaires professionnels pour éclairer les angles morts et (ii) de participations à des ateliers thématiques. Un partenariat large de structures et de compétences réunies autour du PAI s'avère indispensable pour mettre en place cet appui à la carte.

Le dispositif « émergence et accompagnement personnalisé » pourrait s'effectuer sur une durée de deux ans maximum et mobiliser un accompagnement équivalent à quatre jours de conseils ou de formation. Ce module émergence de projet aurait un coût moyen de 2 000 € HT pris en charge à 50 % par le programme AITA. **Ce dispositif pourrait toucher environ 4 000 candidats par an et nécessiter une enveloppe d'aide de 4 M€²¹.**

À titre de comparaison, dans le programme à l'installation des Pays de la Loire, l'aide de l'État apportée au suivi d'un nouvel exploitant (candidat ayant déjà bien formalisé son projet) est de 1 500 € HT, soit une subvention de 80 % pour un coût total de 1 875 €.

Compte tenu du public visé, dont le projet est moins abouti, il est proposé de considérer que le coût de l'accompagnement serait plus proche de 2 000 € HT mais avec une aide de 50 % de l'État. Le reste à charge important pour le candidat de 50 % est l'expression de sa motivation et de l'investissement qu'il souhaite consacrer à son projet.

D'autre part, le module « appui à la recherche de foncier et la médiation foncière » devrait permettre de débloquer un certain nombre de projets, pour lesquels il est nécessaire d'accompagner les candidats dans cette démarche : recherche d'une exploitation à reprendre, prise de contact avec le cédant et les propriétaires bailleurs.

Par exemple, le réseau des SAFER réalise des actions de portage d'exploitations et des médiations concernant la signature de baux ruraux. Il pourrait ainsi être envisagé de mobiliser les différents acteurs en prise directe avec cette problématique du foncier comme la SAFER, les associations de portage du foncier présentes sur le territoire, les collectivités locales et les chambres d'agriculture. Ce réseau permettrait de créer un dispositif personnalisé d'appui à la recherche de foncier puis de médiation sous la forme d'un accompagnement de quelques jours pour aider le candidat à trouver une exploitation, puis accompagner une mise en relation entre le candidat et le cédant.

²⁰ Par exemple une reconversion professionnelle, une absence de formation agricole, les spécificités des exploitations organisées en forme sociétaire ou le développement d'une production atypique.

²¹ Selon une étude du PAI Aura de 2022, 20 % des candidats ont besoin d'une aide à l'émergence de projet. si on extrapole ce pourcentage aux 20 000 candidats sollicitant le PAI chaque année, le public cible de cette mesure pourrait être 4 000 candidats par an.

Annexe IV

Ainsi, il pourrait être proposé un accompagnement personnalisé limité à l'équivalent de deux jours de prestation pour rechercher, identifier des exploitations « potentiellement à reprendre » et deux jours supplémentaires pour une mise en relation ou une médiation afin d'envisager un stage, une démarche de parrainage voire une procédure d'essai.

Cette prestation ne serait proposée qu'à des candidats disposant d'un projet déjà suffisamment élaboré (évaluation des besoins de formation et étude de faisabilité du projet) ou engagés dans le module « émergence de projets et accompagnement personnalisé » décrit ci-dessus.

En effet, un consensus des différents acteurs s'est dégagé lors des entretiens réalisés par la mission pour indiquer que la mise en contact d'un candidat avec un cédant potentiel n'était efficace que si le porteur de projet est en capacité de présenter un projet viable d'installation et suffisamment abouti. Faute de quoi le cédant comme les banques, ne prendront pas le risque d'accompagner le projet.

Environ 40 %²² des candidats à l'installation ne disposent pas de foncier lorsqu'ils se présentent au PAI. Ainsi une telle prestation » l'accompagnement à la recherche de foncier et médiation « nécessiterait **4 jours environ pour un coût évalué à 2 000 € HT**. Elle pourrait être aidée à hauteur de 50 % par le PAI et pourrait être proposée à environ **6 000 candidats**, soit une enveloppe d'aide de **6 M€²³**.

Enfin, la mission recommande que les deux dispositifs soient inscrits dans un nouveau parcours d'installation et financés par le Programme AITA. Les deux prestations complémentaires seraient proposées en priorité aux hors-cadres familiaux sans exclure les candidats issus du cadre familial, qui ont parfois des parcours et des profils nécessitant ces accompagnements. En outre ces modules seraient proposés quel que soit le profil du candidat, qu'il soit éligible ou non aux aides de l'État.

Les deux prestations mobiliseraient une enveloppe supplémentaire **de 10 M€ au sein de l'AITA**.

²² 40 % extrapolation nationale basée sur les données fournies par l'Observatoire régionale de Pays de Loire

²³ 6000 candidats à savoir les 4 000 candidats ayant bénéficié de l'appui à l'émergence de projet et 2 000 candidats ayant déjà formalisé le projet mais ne disposant pas de contact avec un repreneur.

5. La politique de transmission est peu ciblée vers l'installation d'un porteur de projet

5.1. La transmission des exploitations se heurte à plusieurs freins psychologiques et culturels spécifiques à l'activité agricole

Les freins culturels et psychologiques à la transmission ont été très souvent abordés lors des entretiens menés par la mission, l'analyse de ces freins étant convergente entre les acteurs. Ainsi, sur la base des entretiens menés, la mission a pu recenser ces différents « freins culturels ».

Tout d'abord, le foncier occupe une place particulière dans l'activité agricole, les terres étant un facteur clé de la production. Le foncier a une dimension économique mais aussi culturelle, compte tenu de sa place dans le patrimoine des agriculteurs. Il est à la fois une valeur refuge et l'actif favori pour constituer un patrimoine familial. Les difficultés à y accéder et les aides surfaciques de la PAC renforcent cet attachement culturel.

Ainsi, certains agriculteurs peuvent être réticents à vendre ce patrimoine, constitué tout au long de leur carrière, *a fortiori*, s'il est vendu en dehors de sa famille. Leurs ayants droits souhaitent également conserver au maximum ce patrimoine, quitte à le louer ou le faire exploiter à façon plutôt que s'en dessaisir.

De ce fait, la transmission n'est pas exclusivement une décision « économique » de l'agriculteur mais souvent une décision de famille confrontée à des tensions et des intérêts parfois divergents entre ses membres. La transmission apparaît donc comme un facteur de tension et de stress pour l'agriculteur. Selon les personnes auditionnées, « *les cédants ne souhaitent pas s'engager trop tôt dans une démarche de transmission, ni même se dévoiler pour ne pas se heurter à ces tensions au sein de la famille, mais aussi pour ne pas subir de pressions des voisins souhaitant s'agrandir* ».

Par ailleurs, dans le cadre d'une installation, le cédant doit souvent céder le foncier nécessaire au fonctionnement de l'exploitation quasiment en totalité, alors que dans le cadre d'un agrandissement avec des exploitations voisines, il peut céder progressivement les parcelles qu'il choisit, mettre en location une partie, en conserver d'autres et préserver un espace autour de la maison d'habitation. Ainsi aux yeux de nombreux cédants, l'agrandissement peut apparaître comme une solution plus simple et plus rapide à mettre en œuvre.

Par ailleurs, le cédant peut avoir d'autres réticences ou craintes, dans le cadre d'une installation d'un hors cadre familial ou d'un candidat non issu du milieu agricole tels que :

- ◆ l'avenir de l'exploitation en termes de productions et de pratiques agricoles ;
- ◆ l'entente avec le futur installé, y compris en tant que futur voisin, en particulier s'il n'a pas eu l'occasion de travailler avec lui pendant une période d'essai ;
- ◆ la qualité de ses relations avec ses voisins, si ceux-ci, agriculteurs, avaient émis le souhait de s'agrandir en reprenant les terres ;
- ◆ la possibilité de se maintenir dans la maison d'habitation, en particulier si elle est insérée dans un ensemble de bâtis proches de l'exploitation.

L'ensemble de ces freins peuvent donc conduire à des transmissions décidées tardivement, et insuffisamment anticipées.

Pourtant, il ressort des témoignages issus des entretiens, que si les différentes composantes (répartition patrimoniale, foncier, choix du candidat, connaissance et adhésion au projet du jeune) sont identifiées suffisamment en amont, la transmission est plus sereine et, en particulier, la transmission à un jeune est rendue plus fluide et facilitée par le cédant.

Ainsi pour favoriser la transmission vers l'installation, il convient de lever ces réticences psychologiques et culturelles et de prendre en compte des situations individuelles particulières.

Le dispositif d'accompagnement actuel ne propose pas de parcours d'accompagnement personnalisé à la transmission et répondant aux difficultés citées précédemment (répartition du patrimoine, modification juridique, fiscalité, appui à l'émergence d'un consensus...).

Par ailleurs, comme détaillé dans l'annexe III consacrée à l'examen des dispositifs fiscaux en faveur de la transmission, l'essentiel des dispositifs actuellement en vigueur sont orientés vers l'installation dans le cadre familial, tandis qu'une partie seulement des avantages fiscaux est soumise à la transmission à un jeune.

5.2. La transmission des exploitations est confrontée à de multiples difficultés qui pèsent sur l'avenir des territoires et des filières.

Dans le contexte d'une problématique de renouvellement des générations, prégnante dans les prochaines années, les acteurs de la transmission pourraient rencontrer des difficultés inédites :

- ◆ certaines exploitations ne correspondent plus aux besoins des nouveaux porteurs de projet (taille, productions, organisation, débouchés) ;
- ◆ certaines exploitations n'ont pas fait l'objet d'investissements suffisants pour faire face aux transitions climatiques et agro écologiques ;
- ◆ les prix de cession ou les montants de parts sociétaires sont difficilement accessibles pour les candidats, en particulier pour les nouveaux installés hors cadre familial.

5.3. L'enjeu de la détection précoce des exploitations à céder est majeur

Un dispositif permet d'identifier les exploitations à céder, il s'agit du dispositif de déclaration d'intention de cessation d'activité agricole (DICAA). Cette déclaration doit être adressée par le cédant au moins trois ans avant la cessation d'activité (L. 330-5 du CRPM)²⁴.

Au plan national, la MSA indique qu'en 2022, seulement 20 % des cédants ont répondu à cette obligation. La DICAA constitue pourtant un enjeu important pour améliorer l'identification et l'anticipation de la transmission car elle représente une source importante de données. Si son retour était massifié, elle serait une opportunité de sensibiliser les cédants aux étapes de la transmission et de construire une relation entre les cédants et les acteurs de l'installation et de la transmission.

Pour un cédant, l'obligation de retourner le formulaire DICAA est méconnu. Ce dispositif n'a pour lui pas de valeur ajoutée et l'absence de retour ne le pénalise pas. Ainsi, le retour de ce formulaire ne pourra être obtenu que si l'agriculteur est d'une part, plus fortement incité à le faire et que d'autre part cette démarche a un sens pour lui.

Par exemple, les départements du Nord et du Pas-de-Calais observent un retour de 60 % de la DICAA, grâce à une démarche de sensibilisation volontariste. Les structures d'accompagnement proposent en effet, un dispositif d'accompagnement adapté aux besoins des cédants. Une communication spécifique sur l'importance de la DICAA a été coordonnée avec l'ensemble des acteurs. Des réunions d'information sont organisées pour eux, avec des partenaires tels que la MSA, les notaires ou des banques.

Ces démarches efficaces mériteraient d'être systématisées à tous les départements, permettant ainsi de renforcer la sensibilisation des cédants sur les sujets de la transmission et de constituer une base de données fiables des intentions de céder, alimentant le RDI.

²⁴ Un courrier type est adressé par les MSA aux exploitants qui doivent retourner leur DICAA pour anticiper leur démarche de liquidation des droits à la retraite.

Toutefois au-delà de ces mesures, et au regard des freins psychologiques et culturels identifiés, il semble nécessaire de créer un parcours spécifique **d'accompagnement des cédants au sein des PAI et futurs PAIT.**

Au regard de l'enjeu de massification de l'identification et de l'anticipation des transmissions, la mission recommande de :

- ◆ faire procéder par les PAI à une démarche de rappel de l'obligation de la DICAA au cédant, trois mois après la transmission du courrier par la MSA, et de l'informer (i) des dispositifs d'appui et d'accompagnement mis en place au plan départemental ainsi que (ii) du réseau de partenaires qui peuvent l'accompagner ;
- ◆ enregistrer les données de retour des DICAA dans la base de données de l'observatoire national unique et pour les agriculteurs n'ayant pas de successeur, et ayant donné leur accord, de répertorier ces exploitations comme « potentiellement à céder » dans le RDI ;
- ◆ mettre en place un véritable parcours d'accompagnement des cédants à la transmission comportant les phases suivantes :
 - mettre en place dans tous les territoires une campagne de communication et de sensibilisation des cédants, avec les partenaires de la transmission (banques, notaires, MSA, centre de gestion, Chambres d'agriculture) sous forme de réunions et de propositions de mise en contact avec les partenaires coordonnées par les PAI ;
 - rendre le volet transmission dans le programme AITA obligatoire, dans chacun des programmes régionaux, avec *a minima* les actions suivantes menées par le PAI : repérage des cédants, relance individuelle sur le retour DICAA, mise en place d'un autodiagnostic transmission et organisation de rendez-vous transmission ; une offre de prestation et un appui personnalisé à la transmission pourraient compléter ce dispositif, à titre gratuit ou payant;
 - doter le volet « incitation à la transmission » de 1 M€ supplémentaire au sein du programme AITA et rechercher un effet levier auprès les collectivités locales en visant un cofinancement d'un montant équivalent ; les régions ou EPCI pouvant à l'intérieur de ce volet, conduire des actions « propres » mais coordonnées avec l'ensemble des acteurs.

De plus, il serait nécessaire d'approfondir le conditionnement de l'accès à certaines exonérations fiscales sur les droits de mutation à titre gratuit et onéreux, à la transmission de la DICAA par le cédant, afin de disposer d'une information quasi exhaustive sur les intentions des cédants.

Enfin, la mission a pu constater dans le cadre de sa visite en région Pays de la Loire, qu'une véritable dynamique est possible, si d'une part l'ensemble des partenaires en région s'associent, et que d'autre part le dispositif AITA est soutenu par des actions initiées par la région ou par les EPCI. Par exemple, la région Pays de la Loire met en œuvre une stratégie territoriale de repérage et d'accompagnement de la transmission au travers de son initiative « territoires d'avenir ».

6. Le dispositif proposé par la loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations visant à réformer le dispositif d'accompagnement serait l'outil adapté pour développer ces nouveaux accompagnements

En 2024, le projet de loi d'orientation sur la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations a été élaboré par le Gouvernement, suite à une grande concertation menée en 2023. Ce texte, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, prévoyait de mettre en place un **guichet unique dans chacun des départements à la fois pour l'installation et pour la transmission.**

Des guichets uniques, extension à la transmission des PAI actuels, seraient conçus comme le point d'entrée départemental du nouveau dispositif, pour tous les acteurs : cédants, candidats à l'installation et salariés. L'article 10 dudit projet de loi précise que dans chaque département, le réseau **France Services Agriculture** « sera constitué du Point d'accueil départemental unique pour la transmission des exploitations et l'installation des agriculteurs »²⁵.

Ce point d'accueil associerait les structures de conseil et d'accompagnement et des établissements locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole. L'organisation de ce point d'accueil pourrait être confiée aux chambres d'agriculture et les structures de conseil et d'accompagnement feraient l'objet d'un agrément par le Préfet afin de s'assurer de la pluralité et de la diversité de l'offre. Il coordonnerait à la fois les dispositifs d'installation et de transmission, afin de rendre plus efficace la mise en relation entre les candidats à l'installation et les cédants.

Ce point accueil est destiné à toutes les personnes voulant s'engager dans une activité agricole ou céder une exploitation. Selon la communication du Ministre, ce dispositif offrirait « *l'accès à des outils de diagnostic qui permettront d'évaluer les exploitations à céder ou les projets d'installations au regard de leurs performances économiques ou sociales mais aussi du changement climatique.* ».

Par ailleurs, le texte ainsi rédigé adapterait les dispositions sur l'obligation de transmettre la DICAA afin que les exploitants se fassent connaître et soient accompagnés le plus tôt possible dans la démarche de transmission de leur exploitation : « *Art. L. 330-5 du CRPM – Sauf impossibilité, cinq ans au moins avant leur départ en retraite, les exploitants agricoles indiquent au point d'accueil départemental unique les caractéristiques de leur exploitation agricole, leur projet de cession, s'il existe, et s'ils ont ou non identifié un repreneur potentiel. Ces informations sont enregistrées dans le répertoire départemental unique mentionné au II de l'article L. 330-4.* ».

Le texte prévoyait également une démarche « proactive » du point unique d'accueil départemental auprès de ces exploitants pour les informer et assurer un échange régulier d'information.

Enfin, l'article 10 ouvrait la possibilité de **conditionner certaines aides à la transmission et à l'installation** : « *II. – Dans les conditions prévues par les dispositions qui leur sont applicables et sans créer d'obligations administratives supplémentaires, le bénéfice de certaines aides publiques accompagnant l'installation ou la transmission peut être subordonné à la condition d'avoir bénéficié du conseil ou de l'accompagnement et, le cas échéant, d'avoir suivi la formation prévue au I du présent article.* ».

Les dispositions prévues par cette loi offriraient **un cadre cohérent et adapté au renforcement de l'accompagnement tant des cédants que des porteurs de projets.**

²⁵ Rédaction à date de l'Article 10 du projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale

7. La mission propose de renforcer le suivi de la politique d'installation et de la transmission, par la mise en place d'un observatoire national unique

Les enjeux de la transmission et de l'installation s'inscrivent dans des mutations de l'agriculture²⁶, confrontée à des transitions économique, climatique et agro-écologique. En particulier, il y a de moins en moins de modèles type de production.

Par ailleurs, les situations de transmission et d'installation sont de plus en plus individualisées et répondent à de multiples paramètres. Dans le même temps, les profils des jeunes agriculteurs et leurs projets d'installation sont de plus en plus divers.

Adapter les politiques d'installation et de transmission, dans ce contexte de fortes mutations est complexe, d'autant plus que ces tendances sont mal décrites, peu suivies et donc difficiles à évaluer.

La mission estime nécessaire de disposer d'un outil pour mesurer, évaluer et piloter le renouvellement des générations en l'adaptant aux contextes régionaux. Elle formule donc les recommandations suivantes :

- ◆ Sous l'autorité de la DGPE, concevoir et mettre en place un observatoire national unique installation-transmission, permettant le suivi et le pilotage des politiques publiques correspondantes en associant les différents acteurs²⁷. Cet observatoire permettrait de disposer des indicateurs de suivi des politiques, de l'analyse des évolutions des actifs (cédants, salariés, installés), de mesurer les mouvements d'évolution du foncier à l'achat et à la location et d'en tirer les analyses permettant d'améliorer l'anticipation et l'adaptation de ces politiques ;
- ◆ Confier la mise en place, la coordination et la valorisation de cet observatoire à la DGPE en lien avec Chambre d'agriculture France ;
- ◆ Réviser la mission confiée à Chambres d'agriculture France²⁸ concernant la gestion d'un observatoire national de l'installation et lui attribuer la coordination et la généralisation des observatoires régionaux d'installation transmission portés par les Chambres régionales d'agriculture, alimenté par les PAIT, en cohérence avec la régionalisation de la politique d'installation ;
- ◆ Assurer, dans le cadre de l'observatoire, un suivi de cohorte des candidats et cédants accueillis aux PAI pour mesurer leur évolution et leur taux de réalisation des projets ;
- ◆ Financer la mise en place de ce dispositif à partir du fonds « Entrepreneurs du vivant ».

²⁶ Evolutions décrites dans l'annexe « mutations de l'agriculture »

²⁷ Les différents acteurs comme la Mutualité Sociale agricole, Chambre d'agriculture France, les services démontrés de l'Etat, les régions, l'AFP, les Chambres régionales d'agriculture, la SAFER.

²⁸ l'article L516-1 – L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture

..elle assure la gestion d'un observatoire national de l'installation pour analyser les données relatives à l'installation et à la transmission, qu'elle recueille notamment auprès de l'établissement mentionné à [l'article L. 313-1](#) et auprès des organismes mentionnés à [l'article L. 723-1](#).

Textes régissant les dispositifs d'installation

- ◆ Plan stratégique national (PSN) de la PAC 2023-2027, approuvé pour la France le 31 aout 2022 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023 ;
- ◆ Règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ;
- ◆ Code rural et de la pêche maritime (notamment les articles D. 330-2 et suivants, L. 511-4) ;
- ◆ Décret n° 2015-781 du 29 juin 2015 fixant les conditions de participation des chambres d'agriculture à la politique d'installation en agriculture ;
- ◆ Décret n° 2016-1140 du 22 août 2016 relatif à l'organisation de la préparation à l'installation en agriculture ;
- ◆ Décret n° 2020-1097 du 27 août 2020 relatif à la capacité professionnelle agricole et aux structures départementales chargées de la préparation à l'installation en agriculture ;
- ◆ Décret n° 2021-1099 du 19 août 2021 relatif à la labellisation des structures départementales chargées de la préparation à l'installation en agriculture
- ◆ Arrêté du 9 janvier 2009 relatif au financement des structures et des actions de formation dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif permettant l'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé (PPP) ;
- ◆ Arrêté du 22 août 2016 relatif au plan de professionnalisation personnalisé ;
- ◆ Arrêté AGRT1631769A du 28 décembre 2016 fixant les conditions de participation des chambres d'agriculture à la politique d'installation en agriculture ;
- ◆ Arrêté du 18 novembre 2022 modifiant l'arrêté du 19 août 2021 fixant la durée de labellisation et d'habilitation des structures départementales chargées de la préparation à l'installation en agriculture en application des articles D. 343-21 et D. 343-21-1 du code rural et de la pêche maritime ;
- ◆ Instruction technique DGPE/SDC/2018-613 du 14 août 2018 relative à la gestion et à la mise en œuvre du programme pour l'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture (AITA), modifiée ;
- ◆ Note de service DGER/SDPFE/2015-219 du 10 mars 2015 relative à la présentation de la démarche et de l'organisation de la préparation à l'installation en agriculture ;
- ◆ Note de service DGER/SDPFE/2021-726 du 01 octobre 2021 relative à la diffusion du cahier des charges, relatif aux Points Accueil Installation (PAI), Centres d'Élaboration du Plan de Professionnalisation Personnalisé (CEPPP) et organismes de formation habilités pour l'organisation du stage collectif de 21 heures, des dossiers de demande de labellisation.

ANNEXE V

Lettre de mission



Paris, le **26 FEV. 2024**

**Le Ministre de l'Économie, des Finances et de la
Souveraineté Industrielle et Numérique**

**Le Ministre de l'Agriculture et de la
Souveraineté Alimentaire**

À

**Madame la Cheffe du service de
l'Inspection générale des finances**

**Monsieur le Vice-président du Conseil
général de l'alimentation, de l'agriculture et
des espaces ruraux (CGAAER)**

**Objet : Évaluation des freins fiscaux et non fiscaux au renouvellement des générations en
matière agricole**

Le 1^{er} février 2024, le Premier ministre a présenté une série de mesures destinées à répondre aux revendications exprimées par les agricultrices et les agriculteurs, annoncées après avoir conduit, avec eux, un dialogue transparent et constructif.

Le Gouvernement est désireux d'apporter aux représentants du monde agricole des solutions concrètes, qui répondent à leurs préoccupations et leurs difficultés quotidiennes. Parmi les chantiers identifiés figurent notamment la simplification de la fiscalité applicable aux agriculteurs et la priorité accordée au renouvellement des générations.

Dans cette perspective, il vous est demandé de proposer des pistes d'évolution du cadre fiscal et réglementaire applicable aux activités agricoles de nature à répondre à ces deux objectifs.

Dans le contexte, largement documenté, du vieillissement de la population agricole, il vous est demandé d'identifier les freins potentiels à la cession par le propriétaire et/ou exploitant et à la reprise d'activité par de nouveaux agriculteurs souhaitant s'installer, qu'ils soient ou non issus du monde agricole. Vous listerez les potentielles barrières réglementaires pouvant complexifier la transmission d'exploitations agricoles et dresserez le bilan des dispositifs d'atténuation de l'imposition existant, tant en cas de cession à titre onéreux qu'en cas de transmission à titre gratuit.

Sur la base de cette évaluation, vous formulerez également des propositions pour :

- améliorer l'efficacité des outils, fiscaux et non fiscaux, permettant de faciliter la transmission des exploitations agricoles, leur reprise par de jeunes agriculteurs et, plus globalement, le maintien de l'activité agricole lors du départ à la retraite de l'exploitant ;
- renforcer l'efficacité et l'articulation de l'accompagnement à la transmission des différents acteurs en présence (chambres d'agriculture, Safer, Adear, etc.) ;

Annexe V

- favoriser la prise en compte de l'évaluation de la valeur économique de l'exploitation à l'occasion des transmissions par opposition à la valeur patrimoniale ;
- encourager la mise à bail du foncier agricole aux nouveaux agriculteurs.

L'ensemble de vos propositions fera l'objet d'une analyse de faisabilité juridique et d'un chiffrage. Elles pourront s'appuyer sur le redimensionnement de dispositifs existants.

Vous tiendrez notamment compte de la création par la future loi d'orientation et d'avenir agricoles du nouveau dispositif « France Services Agriculture » et des mesures déjà retenues relatives au relèvement des seuils associés aux exonérations de plus-value de transmission d'entreprise individuelle, aux droits de succession et donation en cas de transmission de biens ruraux donnés à bail à long terme et de parts de groupement fonciers agricoles, ainsi qu'aux régimes de plus-value en cas de retraite et à la mobilisation du dispositif Dutreil.

Une attention particulière devra être portée aux situations dans lesquelles le coût du foncier constitue un obstacle particulièrement important à l'installation de jeunes agriculteurs et à la transmission intergénérationnelle.

Pour mener à bien votre mission, vous pourrez solliciter l'appui de la direction générale du Trésor, de la direction générale des finances publiques, de la direction de la législation fiscale, de la direction du budget, de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises, du service de la statistique et de la prospective et des services régionaux de l'information statistique et économique. Vous entendrez par ailleurs les organisations professionnelles agricoles, notamment le syndicat professionnel « Jeunes agriculteurs ».

Les mesures de nature fiscale qui pourraient être retenues ont vocation à figurer dans le projet de loi de finances pour 2025. Par conséquent, il vous est demandé une restitution intermédiaire d'ici la fin avril et une remise du rapport avant le 31 mai.



Bruno LE MAIRE



Marc FESNEAU

ANNEXE VI

Personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. PARLEMENTAIRES	1
2. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	1
2.1. Cabinet du ministre de l'économie et des finances	1
2.2. Cabinet du ministre délégué aux comptes publics.....	1
2.3. Direction du Budget	1
2.4. Direction générale des finances publiques.....	1
3. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE.....	1
3.1. Cabinet.....	1
3.2. Secrétariat général.....	2
3.3. Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises	2
4. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR L'INVESTISSEMENT	2
5. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ASSOCIATIONS D'ÉLUS.....	2
5.1. Régions de France	2
5.2. Association des maires de France	2
5.3. Association des maires ruraux de France	2
6. AUTRES ENTITÉS PUBLIQUES.....	2
6.1. Fédération nationale des sociétés d'aménagement et de foncier rural.....	2
6.2. Agence des services et des paiements.....	3
6.3. Caisse centrale de la mutuelle sociale agricole.....	3
6.4. Banque des territoires	3
7. ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES	3
7.1. Jeunes agriculteurs	3
7.2. Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles.....	3
7.3. Confédération paysanne	4
7.4. Coordination rurale.....	4
8. AUTRES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES DU MONDE AGRICOLE	4
8.1. Fédération nationale des coopératives d'utilisation du matériel agricole	4
9. INSTITUT D'ÉTUDE JURIDIQUE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT	4
10. FÉDÉRATION NATIONALE DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE RURALE	4
11. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES.....	4

12. DÉPLACEMENT EN PAYS DE LA LOIRE	4
12.1.. Préfecture des Pays de la Loire, préfecture de Loire-Atlantique	4
12.2.. Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.....	5
12.3.. Directions départementales des territoires (et de la mer) des Pays de la Loire	5
12.4.. Collectivités territoriales	5
12.5.. Société d'aménagement foncier et d'établissement rural des Pays de la Loire ..	5
12.6.. Chambre d'agriculture	5
12.7.. Jeunes agriculteurs	6
12.8.. Fédération régionale des syndicats des exploitants agricoles	6
12.9.. Confédération paysanne	6
12.10. Terres de liens	6
12.11. Association régionale pour le développement de l'emploi agricole et rural	6
12.12. Coordination agribiologique des Pays de la Loire	6
12.13. Coopérative d'installation en agriculture paysanne	6
12.14. Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural.....	6
12.15. Union des coopératives d'utilisation de matériel agricole	6
12.16. Exploitants agricoles	7
12.17. Centre de gestion et d'économie rurale	7
12.18. Secteur bancaire.....	7

Personnes rencontrées

1. Parlementaires

- ♦ M. Éric Girardin, député (Renaissance) de la troisième circonscription de la Marne

2. Ministère de l'économie et des finances

2.1. Cabinet du ministre de l'économie et des finances

- ♦ M. Nicolas Gelli, conseiller fiscalité

2.2. Cabinet du ministre délégué aux comptes publics

- ♦ M. Marc-Henri Priou, conseiller fiscalité, douane et lutte contre la fraude

2.3. Direction du Budget

- ♦ M. François Deschamps, adjoint au sous-directeur de la 7^{ème} sous-direction
- ♦ M. Nicolas Lagarde, chef de bureau 7BA
- ♦ M^{me} Marie Murat, adjointe au chef de bureau 7BA
- ♦ M^{me} Laetitia Giorgi, adjointe au chef de bureau 7BA

2.4. Direction générale des finances publiques

M. Laurent Martel, directeur de la législation fiscale

M. Sébastien Catz, chef du bureau des chiffrages et des études statistiques

M. Tarick Adeida, chef du bureau B1 règles d'assiette de la fiscalité directe des entreprises

M. Nicolas Chayvialle, chef du bureau C2 fiscalité du patrimoine et de l'épargne

M^{me} Audrey Martinez, adjointe au chef du bureau C2

M. Benjamin Montaignac, chef du bureau F2 fiscalité locale des personnes

M. Florian Grec, adjoint au chef du bureau F2

3. Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

3.1. Cabinet

- ♦ M. Tom Michon, conseiller budget.

3.2. Secrétariat général

- ◆ M. Sébastien Coliat, chef du service des affaires financières, sociales et logistiques (SAFSL) ;
- ◆ M. Philippe Auzary, adjoint au chef du SAFSL ;
- ◆ M. Tanguy D'Argent, bureau de la fiscalité et du budget.

3.3. Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

- ◆ M. Serge Lhermitte, DGPE adjoint
- ◆ M. Pierre Rebeyrol, adjoint au sous-directeur à la compétitivité
- ◆ M. Vincent Boulesteix adjoint au bureau du financement des entreprises

4. Secrétariat général pour l'investissement

- ◆ M. Patrick Olivier, directeur pôle transition écologique, industrielle et agricole
- ◆ M^{me} Virginie Bernois, conseillère agriculture, alimentation, forêts

5. Collectivités territoriales et associations d'élus

5.1. Régions de France

- ◆ M. Loïg Chesnais-Girard, président de la commission agriculture de Régions de France, président du conseil régional de Bretagne

5.2. Association des maires de France

- ◆ M. Joel Balandraud, président de l'association des maires de la Mayenne
- ◆ M^{me} Pauline Delaere, conseillère technique en charge des questions de ruralité
- ◆ M^{me} Nathalie Fourneau, responsable aménagement du territoire

5.3. Association des maires ruraux de France

- ◆ M. Jean-François Farenc, administrateur de l'association des maires ruraux de France, président de l'association des maires ruraux de Saône-et-Loire, maire de Blanot (71)

6. Autres entités publiques

6.1. Fédération nationale des sociétés d'aménagement et de foncier rural

- ◆ M. Emmanuel Hyest, président
- ◆ M^{me} Muriel Gozal, directrice générale
- ◆ M. Michaël Rivier, directeur juridique

Annexe VI

- ◆ M. Nicolas Agresti, directeur des études
- ◆ M. Loïc Rigouzau adjoint au directeur des études

6.2. Agence des services et des paiements

- ◆ M^{me} Véronique Lemaire-Curtinot, directrice soutien direct agricole
- ◆ M^{me} Lydie Laurent, directrice du développement rural et de la pêche (DDRP)
- ◆ M. Rémi Contadine, référent aides à l'installation au sein de la DDRP

6.3. Caisse centrale de la mutuelle sociale agricole

- ◆ M^{me} Nadia Joubert, directrice des statistiques, des études et des fonds
- ◆ M^{me} Geraldine Tauber, directrice métiers
- ◆ M^{me} Christine Dechesne Ceard, directrice de la règlementation
- ◆ M. Bruno Kerisit, responsable du département règlementation et services aux entreprises
- ◆ M^{me} Christine Jullien, directrice de cabinet du directeur général et du président

6.4. Banque des territoires

- ◆ M^{me} Linda Reboux, responsable d'investissement au sein du département cohésion sociale et territoriale de la direction de l'investissement
- ◆ M. Hugo Menestret, chargé d'investissement au sein du département cohésion sociale et territoriale de la direction de l'investissement

7. Organisations professionnelles agricoles

7.1. Jeunes agriculteurs

- ◆ Julien Rouger, viticulteur éleveur bovin viande en Charentes-Maritimes, membre du bureau
- ◆ M. Adame Ndiame, conseiller juridique
- ◆ M^{me} Mathilde Roby service économique et international
- ◆ M. Clément Savoye, conseiller renouvellement

7.2. Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

- ◆ M. Luc Smessaert, vice-président de la FNSEA, président de la commission fiscale et sociale
- ◆ M. Jean-Louis Chandelier, directeur général adjoint

7.3. Confédération paysanne

- ◆ M^{me} Sylvie Colas, secrétaire nationale
- ◆ M^{me} Aurélie Bouton, animatrice

7.4. Coordination rurale

- ◆ M^{me} Véronique Le Floc'h, présidente
- ◆ M^{me} Sophie Lenaerts, vice-présidente
- ◆ M^{me} Agathe Lecoultant, chargée de communication et d'études

8. Autres organisations professionnelles du monde agricole

8.1. Fédération nationale des coopératives d'utilisation du matériel agricole

- ◆ M. Philippe Martinot, secrétaire général
- ◆ M Pierre Supervielle, secrétaire général adjoint
- ◆ M^{me} Lucie Suchet, responsable des affaires publiques et juridiques

9. Institut d'étude juridique du conseil supérieur du notariat

- ◆ M^e Christophe Gourges, notaire, président de la section droit rural et environnement
- ◆ M^e Marie-Lore Treffot, notaire
- ◆ M^{me} Bérangère Homo, secrétaire générale
- ◆ M^{me} Hoine Jocelyne, assistante juridique

10. Fédération nationale de la propriété privée rurale

- ◆ M. Bruno Keller, président
- ◆ M. Hugues de la Celle, vice-président

11. Personnalités qualifiées

- ◆ M. François Purseigle, professeur des universités en sociologie à l'Institut National Polytechnique de Toulouse, chercheur associé au Centre de recherches politiques de Sciences Po Paris

12. Déplacement en Pays de la Loire

12.1. Préfecture des Pays de la Loire, préfecture de Loire-Atlantique

- ◆ M. Fabrice Rigoulet-Roze, préfet des Pays de la Loire, préfet de Loire-Atlantique
- ◆ M^{me} Urwana Querrec Halléguen, secrétaire générale pour les affaires régionales

12.2. Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

- ◆ M^{me} Annick Baille, directrice régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
- ◆ M. Pierre Schwartz, directeur régional adjoint de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
- ◆ M^{me} Patricia Brossard, cheffe du service régional de l'économie agricole et des filières et de la délégation régionale FranceAgrimer

12.3. Directions départementales des territoires (et de la mer) des Pays de la Loire

- ◆ M. Arnaud Gontan, chef du service d'économie agricole, DDTM de la Loire-Antlantique
- ◆ M^{me} Christelle Jollivet, cheffe du bureau foncier, mesures conjoncturelles, territoire au sein du service d'économie agricole, DDTM de la Loire-Atlantique
- ◆ M. Gilles Goulu, chef du service d'économie agricole, DTT du Maine-et-Loire
- ◆ M^{me} Sophie Blainville Wellburn, cheffe du service d'économie agricole, DTT de la Sarthe

12.4. Collectivités territoriales

- ◆ M^{me} Lydie Bernard, 3^{ème} vice-présidente du conseil régional des Pays de la Loire chargée de l'agriculture, de l'agro-alimentaire, de l'alimentation, de la forêt, de la pêche et de la mer
- ◆ M^{me} Florence Desillièvre, conseillère régionale, membre de la commission agriculture, agro-alimentaire, alimentation, forêt, pêche et mer
- ◆ M^{me} Lucie Cormier, chargée de programme installation-transmission du conseil régional des Pays de la Loire
- ◆ M. Régis Le Brun, maire délégué de la Poitevinière, exploitant agricole

12.5. Société d'aménagement foncier et d'établissement rural des Pays de la Loire

- ◆ M. Bernard Bellanger, président
- ◆ M^{me} Aline Mauger, directrice adjointe
- ◆ M. Laurent Thibault, fiscaliste

12.6. Chambre d'agriculture

- ◆ M. François Beaupère, président
- ◆ M^{me} Agnès Lannuzel, cheffe du service installation-transmission
- ◆ M^{me} Alice Avery, conseillère installation au sein du point d'accueil installation
- ◆ M^{me} Fanny Forestier, chargée de mission installation au sein du point d'accueil installation
- ◆ M. Nicolas Bouchereau, conseiller transmission au sein du point d'accueil transmission

12.7. Jeunes agriculteurs

- ◆ M. Hugo Davy, président
- ◆ M^{me} Sarah Bigot, déléguée régionale

12.8. Fédération régionale des syndicats des exploitants agricoles

- ◆ M. Benoît Faucon, agriculteur, élu à la fédération régionale des syndicats des exploitants agricoles
- ◆ M. Michaël Sonnet, directeur

12.9. Confédération paysanne

- ◆ M. Raphaël Bellanger, porte-parole

12.10. Terres de liens

- ◆ M^{me} Chloé Malaisé, chargée de partenariats

12.11. Association régionale pour le développement de l'emploi agricole et rural

M. André-Marie Rochard, membre du conseil d'administration

12.12. Coordination agribiologique des Pays de la Loire

- ◆ M. Patrick Lemaire, chargé de mission de développement de la bio

12.13. Coopérative d'installation en agriculture paysanne

- ◆ M. Christophe Perraud

12.14. Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural

- ◆ M. Denis Roulleau, membre du conseil d'administration

12.15. Union des coopératives d'utilisation de matériel agricole

- ◆ M. Marc Aurejac, directeur adjoint

12.16. Exploitants agricoles

- ◆ M. Jordan Gastineau, jeune installé
- ◆ M. Guillaume Séchet, jeune installé
- ◆ M. Christophe Dilé, cédant et ancien maire de Chemillé-en-Anjou
- ◆ M. Michel Brossier, cédant

12.17. Centre de gestion et d'économie rurale

- ◆ M. France Lalloue, consultant

12.18. Secteur bancaire

- ◆ M^{me} Sandrine Tabut, animatrice commerciale marché au Crédit mutuel de Loire-Atlantique
- ◆ M. Christophe Leroux, analyste engagements agricoles au Crédit mutuel de Loire-Atlantique
- ◆ M. Charles Priault, responsable du domaine agriculture au Crédit agricole de Loire-Atlantique